

LUISS



Dipartimento di

Scienze politiche

Cattedra

Organizzazione e Management Pubblico

Organizzazione e funzionamento della Consob. Problemi e soluzioni tra vecchi modelli e nuove sfide.

Prof. Efsio Gonario Espa

RELATORE

Prof. Alberto Iozzi

CORRELATORE

Rossi Giacomo

643872

CANDIDATO

Anno Accademico 2021/2022

Indice

Introduzione.....	5
Capitolo 1: Organizzazione interna.....	19
1.1: La Commissione.....	23
1.2: La Direzione Generale.....	32
1.3: Il Segretariato Generale, Consulenza Legale, Avvocato Generale e uffici non coordinati.....	40
Conclusioni al Capitolo 1.....	53
Capitolo 2: Il personale.....	59
2.1: I dirigenti.....	65
2.2: Il personale operativo.....	85
Conclusioni al Capitolo 2.....	102
Capitolo 3: L'Arbitro per le Controversie Finanziarie.....	114
3.1: La struttura dell'Acf.....	119
3.2: Costi, sostentamento e organizzazione territoriale.....	135
Conclusioni al Capitolo 3.....	141
Capitolo 4: Le valutazioni, migliorare l'efficienza e limitare gli sprechi.....	146
4.1: Analisi e valutazione delle performance dell'ente. Uno sguardo d'insieme.....	150
4.2: I sistemi di incentivazione e controllo.....	159
Conclusioni al Capitolo 4.....	172
Conclusioni.....	177

Bibliografia e sitografia.....	198
Riferimenti normativi.....	203
Abstract.....	205
Ringraziamenti.....	210

Introduzione

L'obiettivo di questo elaborato consiste nell'analizzare e descrivere il funzionamento della Consob sotto l'aspetto prettamente organizzativo e rispondere a una domanda: come si pone l'organizzazione nei confronti dell'ambiente, soprattutto in relazione alla sua capacità di recepire le innovazioni provenienti dal mondo esterno alla Consob?

La questione in oggetto deve essere analizzata sotto diversi aspetti: quello del diritto, che definisce le "regole del gioco", quello relazionale, che descrive come sono strutturati i rapporti non formalmente predefiniti tra i soggetti membri dell'organizzazione, quello delle risorse umane, che ci spiega come gli elementi a disposizione sono valorizzati e posti al centro della macchina organizzativa.

Da non sottovalutare è l'aspetto storico. I cambiamenti sono importanti da considerare soprattutto se visti in un flusso continuo, che ci indica in che direzione si sta andando la Consob, coerentemente con l'evoluzione del mercato che essa controlla.

Per poter osservare come la Consob è cambiata nel corso dei decenni e per approfondire la sua attuale organizzazione, occorre quindi effettuare prima di tutto delle considerazioni che insistano su questioni puramente storiografiche.

Partendo quindi dal semplice presupposto che l'attuale apparato non può che essere una naturale conseguenza delle trasformazioni e dei mutamenti storico sociali che il nostro Paese ha incontrato tra la fine del secolo scorso e questi primi primi ventidue anni del Duemila.

La storia della Consob si inserisce infatti nel più generale fenomeno di grande crescita, per non dire esponenziale, del numero (ma soprattutto di funzioni) delle autorità amministrative indipendenti. Un fenomeno arrivato in Italia in tempi relativamente recenti, se paragonato alla invece ben più lunga tradizione del mondo anglosassone, di cui proprio la Consob è stata pioniere negli Anni Settanta, "esploso" a cavallo tra la Prima e la Seconda Repubblica.

Un'autorità amministrativa indipendente è un ente di diritto pubblico non economico che ha come propria funzione la vigilanza e il controllo di un determinato settore o attività¹. Questa definizione non può che lasciare perplessi, per via del fatto che la stragrande maggioranza dei poteri pubblici svolge funzione quasi sovrapponibili. Non è forse una funzione di vigilanza su un settore specifico quella della guardia di finanza o dei vigili del fuoco?

¹ Enciclopedia Treccani *Autorità amministrative indipendenti*. <[5](https://www.treccani.it/enciclopedia/autorita-amministrative-indipendenti/#:~:text=Per%20autorit%C3%A0%20amministrative%20indipendenti%20si,ecc.)%2C%20tali%20da%20esigere%20,>, s.d.; [consultato il 22 febbraio 2022].</p></div><div data-bbox=)

Ciò che distingue un' autorità amministrativa indipendente da qualsiasi altro potere pubblico è la sua sottrazione all' influenza del politico, che mantiene comunque un certo grado di significatività nei confronti di questa ma in forma più indiretta. Il che ha effetti certamente di natura politica, ma anche e soprattutto di natura pratica, che verranno analizzati nel caso specifico della Consob più avanti.

Proprio la Consob, come anticipato precedentemente, si colloca in una posizione quasi pionieristica nel mondo delle autorità indipendenti, per via della sua istituzione relativamente lontana nel tempo, nel 1974. Per poter “validare” questo primato occorre però escludere da questa classificazione la Banca d' Italia, che rientra nel più ampio alveo delle banche centrali, non trattato in questa sede, e di cui i poteri di vigilanza sono stati in epoca recente fortemente ridimensionati².

Non esiste dunque in Italia una normativa unitaria sulle autorità amministrative indipendenti, che possa aiutare a tracciare un *file rouge* che le colleghi sotto i vari aspetti funzionali e organizzativi. Bisogna fare affidamento di volta in volta alle singole leggi istitutive delle autorità, ben lungi dall' andare a costituire un testo unico.

Si diceva che il fenomeno fosse “esplosivo”, come si usa dire, negli Anni Novanta, mentre a livello politico si consumava il crollo dei partiti di massa e, in parte, del paradigma della burocrazia come lo conoscevamo nei primi decenni di vita della Repubblica. Infatti, per una serie di ragioni che è impossibile elencare con certezza in maniera esaustiva, in questo periodo storico si verificano una serie di contaminazioni tra lo storicamente chiuso a guscio sistema amministrativo italiano e il resto d' Europa (oltre che gli Stati Uniti d' America).

In primo luogo, il diritto europeo, che impone al nostro Paese una forte austerità per cercare di rientrare nei parametri macroeconomici-finanziari imposti dal Trattato di Maastricht. Il che porterà senza dubbio a un ridimensionamento del ruolo dello Stato, fino a quel momento uno, se non l' imprenditore di riferimento nello scenario economico nazionale.

Proprio in questa breccia si inseriscono perfettamente le autorità amministrative indipendenti. Poiché svolgono una duplice funzione, da un lato organizzativa/finanziaria, ossia controllano e vigilano su un mercato senza svolgere l' attività imprenditoriale pubblica tipica dei decenni precedenti il che porta, in teoria, con sé organizzazioni più leggere e inevitabilmente meno esose.

Dall' altro ben si sposano con la necessità anche politica di trasformare lo Stato da attore centrale dello scenario dei mercati ad “arbitro” imparziale. Non a caso i poteri amministrativi delle autorità indipendenti vengono sovente chiamati “neutri”, capaci di intervenire a favore della stabilità, certezza e correttezza delle transazioni del mercato stesso³.

² La vigilanza bancaria in Europa viene esercitata principalmente dalla Banca Centrale Europea per quanto concerne gli istituti di grande dimensione, coadiuvata dalle banche centrali dei paesi membri.

³ Clarich, M (2013). *Manuale di diritto amministrativo*, IV ed., Bologna: Il Mulino.

Questi poteri neutri mal si concilierebbero con altre forme di autorità, come quella di un ministero, il cui vertice, è costituito da un soggetto, il ministro appunto, la cui natura è strettamente politica. Per questo motivo le autorità amministrative indipendenti sono organizzate in modo da non essere influenzate dai cambiamenti politici che sopraggiungono naturalmente in una democrazia sana, dove è normale un certo grado di alternanza.

Ciò non toglie però che nessun potere pubblico, e quello delle autorità amministrative indipendenti lo è, puoi mai essere sottratto del tutto al circuito della rappresentanza. Il che comporta un necessario temperamento del termine “indipendente”, con interessanti e risvolti organizzativi che potranno più avanti essere analizzati nel dettaglio del caso di nostro interesse.

Le autorità amministrative indipendenti sono dunque soventemente costrette a relazionarsi con parti del management di natura tipicamente amministrativa e altri di natura tipicamente politica. Una distinzione, ormai però presente in tutte le pubbliche amministrazioni. Ciò che invece si nota di differente tra un’amministrazione pubblica in senso tradizionale e un’autorità amministrativa indipendente sono (sia chiaro, in linea generale, poiché ogni caso fa storia a sé almeno in parte) le modalità di nomina dei massimi vertici dell’ente.

Prendiamo un esempio del primo caso, come un ministero. Il vertice dell’ente viene scelto in base a una procedura di nomina, tra l’altro descritta in Costituzione, che coinvolge il presidente del Consiglio dei ministri e il Presidente della Repubblica. Prendendo invece il caso di una qualsiasi autorità amministrativa invece, possiamo vedere che la procedura di nomina del vertice dell’ente sia più complessa, meno dipendente dagli equilibri politici in gioco, e che coinvolge in maniera più decisa il Parlamento (non lasciando comunque mai escluso il Governo).

Questa complessità deriva dalla diversa natura dell’ente, un’ulteriore dimostrazione che il fine di una pubblica amministrazione ha un enorme peso sulle sue modalità organizzative, poiché queste, in democrazia, devono essere coerenti con il primo e rispettare una serie di principi che vanno oltre quello del buon andamento.

Infatti, lo scopo delle autorità amministrative indipendenti che intervengono nei diversi mercati (escludiamo quindi da questo ragionamento, per via della loro diversa natura, quelle che sono poste a tutela dei diritti fondamentali, come il Garante della Privacy o dell’Infanzia), è sì essenzialmente quello di garantire un buon funzionamento degli stessi, ma a certe condizioni. Queste possono essere la totale indipendenza e imparzialità, una snellezza organizzativa che garantisca un contenimento adeguato dei costi e del consumo di capitale umano.

Come detto la Consob si muove con largo anticipo rispetto alle altre autorità, facendo la sua prima apparizione nel 1974, più di vent’anni prima di qualsiasi altra ente attuale che possa essere considerato un’autorità amministrativa indipendente. Si pensi che l’Autorità garante della concorrenza e del mercato,

l'Agcm⁴, oggi considerato un ente centrale in questo nuovo sistema di pubblici poteri, è stato istituito soltanto nel 1990.

A differenza di altri enti, il cui ritardo nell'istituzione si giustifica parzialmente con il relativo recente sviluppo dei mercati di riferimento (pensando sempre al Garante della privacy, è chiaro che la sua centralità è ritrovata dall'inizio della rivoluzione digitale), ci sono pochi dubbi che il mercato italiano avesse bisogno di un "arbitro antimonopolio" da ben prima del 1990.

Come molte altre autorità amministrative indipendenti, la Consob, la cui sigla sta per Commissione nazionale per le società e la borsa, nasce dallo scorporo prima e dal riaccorpamento poi di altri poteri pubblici in precedenza detenuti da altri enti.

La legge istitutiva della Consob, la legge 7 giugno 1974, n.216, ci aiuta infatti a ricostruire la distribuzione dei poteri in tema di vigilanza sulla borsa prima di questa importante riforma, nel suo richiamo al D.L. 8 aprile 1974, n.95, di cui la prima norma costituisce legge di conversione, articolo 3, lettera h.

In questo passaggio la norma attribuisce alla neoistituita Consob tutti i poteri precedentemente esercitati dal Ministero per il tesoro relativamente al funzionamento della Borsa. Ciò che salta subito all'occhio è il "balzo" che questi poteri fanno: da un soggetto pubblico completamente immerso nell'area di governo come il Ministero per il tesoro a un'autorità con spiccati tratti di indipendenza politica.

Questo almeno in apparenza, perché in realtà non è proprio così. Difatti, al momento della sua istituzione, ma questa verrà visto più approfonditamente nel successivo capitolo I, i poteri di controllo e indirizzo del Governo sulla Consob erano estremamente penetranti, incompatibili con la moderna definizione di autorità amministrativa indipendente.

I poteri della Consob vengono anche definiti in modo più chiaro e coinciso rispetto a quanto avveniva in passato per il ministero, appare dunque scorretto affermare che le responsabilità vengano trasferite da un ente all'altro, avviene una vera e propria ricostruzione degli stessi. Questi possono essere così riassunti e schematizzati:

1. Poteri riguardanti obblighi di pubblicità: ad esempio, la Consob può obbligare qualunque società quotata in borsa a esporre dati, notizie o fonti utili allo svolgimento della sua funzione di controllo; riceve i bilanci annuali e si assicura che siano resi pubblici ove la legge lo prevede; integra i bilanci con ogni altra notizia utile a garantirne l'affidabilità e la correttezza. Questi assumono particolare rilevanza in un mercato, come quello finanziario, tradizionalmente ad alta riservatezza e in cui diverse casistiche di fuoriuscite di notizie costituiscono fattispecie delittuose.
2. Poteri sulla Borsa in senso stretto: come il potere di definire l'annuale calendario di Borsa entro il mese di novembre dell'anno precedente; definisce i contratti e i tipi di transazioni o scambi

⁴ Chiamato normalmente col termine anglosassone *antitrust*.

ammessi; definisce le regole di ammissione a quotazione in borsa. Questi poteri intervengono direttamente sulle attività svolte e riguardano il mercato nella sua interezza, non uno specifico operatore.

3. Poteri sugli amministratori: fin dalla sua origine la Consob ha sempre avuto la facoltà di riconoscere la responsabilità soggettiva dei singoli amministratori e/o funzionari delle società quotate, con facoltà di applicare sanzioni di vario genere in base all'entità della violazione. Questi poteri vengono esercitati di concerto con l'autorità giudiziaria, che può facilmente trovarsi a intervenire su fattispecie legate alla Borsa (esempi possono essere la bancarotta fraudolenta, il falso bilancio o l'aggiotaggio). La Consob non può comunque mai sostituirsi ad essa.

Questi tre poteri sono tutti, come detto precedentemente "neutri", nel senso che non sono intesi e volti favorire un attore del mercato piuttosto che un altro, quanto piuttosto a garantire il corretto e sano funzionamento di quest'ultimo. Il che spiega la *ratio* della riforma.

L'essenza di questi poteri è incompatibile con la natura dei partiti politici, che, nella stragrande maggioranza dei casi, ivi compreso quello del Ministero per il tesoro, occupano i vertici delle grandi burocrazie statali. I partiti, a loro modo, sono sempre dei portatori di interessi più o meno particolari. Il valore della stabilità e della sicurezza del mercato finanziario è un bene di cui tutti beneficiamo, a prescindere dal nostro colore politico.

Dall'altro fronte, occorre invece capire come mai il legislatore ha percepito l'urgenza di intervenire sulla materia della regolazione della Borsa, in particolar modo sull'istituzione di vigilanza, un tema, quest'ultimo, spesso lasciato in secondo piano.

Una prima ipotesi è che la crescita del mercato azionario abbia spinto il legislatore a intervenire istituendo un ente di vigilanza diretta sul settore, per evitare che la sua proliferazione costituisse la sorgente di fenomeni di speculazione sotto controllo. In realtà l'esperienza storica suggerisce tutt'altro.

Gli Anni Sessanta, che avevano definitivamente accompagnato il nostro paese nella seconda metà del Novecento, seppur indubbiamente fortunati sul fronte della crescita economica, hanno portato alla nostra pubblica amministrazione una serie di sfide non indifferenti. A cominciare dall'enorme crescita economica attraversando l'altro boom, quello demografico, fino all'inizio della grande urbanizzazione e della fuga dalle province verso le neonate metropoli.

La Borsa, dal canto suo, ha tardato più di altri settori ad emergere, ma all'inizio degli Anni Settanta si assiste a una non troppo ripida ma costante crescita sia della capitalizzazione azionaria sul prodotto interno lordo, sia del numero di società quotate in borsa.

Resta inteso però che nessuno di questi valori supererà mai nel corso del decennio i primati raggiunti prima della crisi del '29 e della Grande Depressione. Il che dovrebbe dare l'idea sulle proporzioni del

mercato borsistico italiano rispetto a quello americano, britannico, tedesco o giapponese, dove invece i margini di crescita erano macroscopici.

Basti pensare che nel 1911 il numero di società quotate alla borsa di Milano era 158, nel 1971 questo valore era sceso a 132⁵. La spiegazione della crescita esponenziale del mercato finanziario non lascia particolarmente soddisfatti.

Lo sviluppo del mercato di Piazza Affari non è stato né improvviso né eccessivamente ripido, le ragioni che hanno spinto il legislatore a istituire la Consob sono da ricercare in altri fattori, diversi dalla necessità di contenere la speculazione.

Una risposta ce la fornisce direttamente il legislatore, che usa il preambolo del Decreto-Legge 8 aprile 1974, n.95, per dare una motivazione chiara e concisa: la necessità di istituire la Consob nasce principalmente dalla volontà di sottoporre a un regime fiscale più chiaro il redditizio mercato dei titoli azionari.

Non a caso lo stesso D.L. 8 aprile 1974, n.95, che al momento della sua conversione in legge come detti diventerà l'atto istitutivo della Consob, comprende moltissime disposizioni che vanno a regolamentare il trattamento fiscale dei titoli stessi. Sembra quasi più essere un atto normativo rivolto all'altro lato della barricata, ossia quello dei soggetti regolati, non dei regolatori⁶. Il decreto in questione è una legge *sul* mercato e non *sulla* Consob.

Ci sono anche altri fattori, come la crescente complessità del mercato azionario e la grande rivoluzione, per non dire stravolgimento, attraversato da questo nella tempesta degli Anni Settanta. La fine della convertibilità del dollaro in oro aveva spinto l'economia verso una nuova era, estremamente più complessa, il che porta con sé la necessità di nuove competenze specialistiche⁷.

Impossibile al contempo escludere la possibilità che la scelta di puntare su un'autorità amministrativa separata rappresenti un incentivo, piuttosto che una forma di contenimento. Se il boom economico aveva rappresentato un momento di esplosione della ricchezza individuale e delle famiglie, nei decenni successivi ci si domandava cosa ne sarebbe stato di questi risparmi, soprattutto in un paese come l'Italia, dove la tendenza agli investimenti è storicamente bassa.

La Consob potrebbe essere stata creata anche come uno strumento per infondere fiducia e tranquillità alle famiglie nei confronti degli intermediari finanziari. All'epoca questi erano rari e poco conosciuti. Ciò, unito alla complessità del mercato, poteva creare grandi timori. Gli investitori con capienza

⁵ Commissione Nazionale per le Società e la Borsa. *Dall'unità ai giorni nostri: 150 anni di borsa in Italia*. 2011.

⁶ Vedasi articolo 7 del Decreto-Legge in oggetto.

⁷ Di Gaspare, G (2011). *Teoria e critica della globalizzazione finanziaria*. III edizione. Milano: Cedam.

ridotta si sarebbero quindi sentiti maggiormente al sicuro se consci che era stato creato un ente apposito col compito di vigilare su quei soggetti a cui loro avevano affidato i propri risparmi.

Non è quindi chiaro né facilmente riconducibile a una univoca ragione, se non quelle direttamente esplicitate, che cosa abbia spinto il legislatore ad avventurarsi in una riforma così profonda. Tenendo anche a mente che, come detto pocanzi, la Consob intesa come autorità amministrativa indipendente precede e non di poco tutte le altre, resta però chiaro che la *ratio* della sua istituzione è tutt'altra.

Ciò si evince anche nella scelta del primo presidente, il Dottor Gastone Miconi, che aveva appena lasciato l'incarico di Direttore Generale del Tesoro. Un ruolo certamente più strettamente legato alla politica che mal si concilierebbe con l'essenza dell'istituto stesso e che oggi desterebbe certamente scalpore se fosse l'ultimo incarico del nuovo Presidente della Consob.

Infatti, la prima versione della Consob si presenta come un ente molto legato al Ministero per il tesoro, almeno fino al 1985, anno in cui viene profondamente riformata nella sua natura, organizzazione e funzionamento. Gli aspetti puramente organizzativi verranno invece analizzati più avanti nel Capitolo I. In questo senso ciò che muta in maniera più sostanziale è l'autonomia finanziaria della Commissione, così come la sua capacità di organizzare i propri uffici e di determinare i trattamenti economici riservati ai dipendenti.

Negli ultimi decenni, la Consob si è dovuta anche confrontare con un'altra imponente sfida organizzativa, quella dell'integrazione europea. Una sfida che non è ovviamente solo della Consob, ma di tutta la pubblica amministrazione. Anzi, dal suo canto la Commissione Nazionale per le Società e la Borsa si ritrova uno status, quello di autorità amministrativa indipendente, storicamente gradito al diritto comunitario, che già di per sé prevede degli strumenti di integrazione che prescindono dalla legislazione nazionale.

Questo lo osserviamo anche in altre istituzioni, specialmente quelle che, come la Consob, operano in larghissima parte nel settore finanziario. Emblematico il caso di Banca d'Italia, inserita fin dal 1999, cioè da prima della moneta unica, nel Sistema Europeo delle Banche Centrali⁸, oltre che, dal 2014 in poi, nel Meccanismo di Vigilanza Unico.

La Consob è infatti incastonata, a partire dal 2010, nel Sistema europeo di vigilanza finanziaria, istituito dalla Commissione Europea. Bene precisare che il Sevf non è un'istituzione in senso stretto, com'è invece il Sebc, dove i rapporti tra i membri si muovono su binari ben più formalizzati, quanto una rete di continui contatti e consulenze tra la Consob e le sue omologhe in giro per l'Europa.

⁸ Banca Centrale Europea. Eurosystema. *BCE, SEBC ed Eurosystema*.
<<https://www.ecb.europa.eu/ecb/orga/escb/html/index.it.html>>; s.d. [consultato il 22 febbraio 2023].

Inoltre, molte procedure di vigilanza, normalmente assegnate alla competenza esclusiva delle singole autorità nazionali, sono state divise in tranches e rielaborate in procedure multilivello⁹ per garantire il coinvolgimento tanto degli enti stranieri quanto di quelli comunitari. La maggior integrazione ha anche il gradito effetto di ridurre il peso della procedura a carico della Consob, favorendo gli snellimenti organizzativi (e quindi finanziari) che si stanno cercando in epoca recente.

Queste novità, oltre che una grande sfida dal punto di vista politico, poiché rientrano in un quadro più ampio di momenti di cessione di sovranità a un'autorità sovranazionale, rappresentano o hanno rappresentato un gigantesco rebus organizzativo.

Si è creata improvvisamente la necessità di nuovi uffici in cui distribuire nuove competenze, per relazionarsi con nuovi soggetti che prima mai si erano incontrati. Condividere le proprie funzioni non significa di per sé una riduzione della responsabilità. Anche un'attività spezzettata su vari livelli comporta impegni, così come il coordinamento delle varie fasi della procedura è a sua volta un nuovo e diverso carico di lavoro per l'organizzazione.

Un problema anche in questo caso analogo a quello sofferto da molte altre pubbliche amministrazioni, che si sono ritrovate improvvisamente a doversi relazionare direttamente con l'Unione Europea, senza avere stavolta il "filtro" costituito dal Governo. Basti pensare alle regioni, che sono arrivate addirittura a dover istituire delle loro rappresentanze direttamente nelle città sedi delle istituzioni europee (Bruxelles in primis, ma anche Francoforte e Strasburgo), per via del loro ruolo rinnovato dal Trattato di Lisbona.

Quanto detto finora, ossia un accenno di contestualizzazione storica per garantire orientamento nelle fasi di vita della Consob, non rappresenta un punto di arrivo bensì uno di partenza. Per quanto possiamo essere ormai abituati a sentir parlare di integrazione europea e di autorità amministrative indipendenti, è bene non dimenticare che ci troviamo ancora a metà del guado. L'integrazione tra i vari livelli nazionali, difficile collocare l'avanzamento di questa sullo stesso piano per tutti i Paesi membri, è un processo in corso, forse ancora a livello embrionale, anche in quei settori dove sembra più progredita, come il finanziario.

Non è difficile immaginare che l'obiettivo a lungo termine sia quello di creare un sistema di vigilanza integrata sul settore, che aiuti a far sì che per gli investitori spostare somme a scopo di profitto in uno stato piuttosto che in un altro sia del tutto indifferente sotto il profilo dei costi amministrativi. Questa idea, rientrando nelle politiche di coesione, il vero grande macro-obiettivo a lungo termine dell'Unione Europea, coinvolge attori che vanno ben oltre la Consob ma è auspicabile che un settore storicamente capace di generare per ampissimi periodi di tempo enormi quantità di ricchezza, come quello finanziario,

⁹ Banking Supervision. *Il Sistema Europeo di vigilanza finanziaria*.; <<https://www.bankingsupervision.europa.eu/about/esfs/html/index.it.html>>; s.d. [consultato il 22 febbraio 2023].

possa essere un fattore trainante. Questo può però avvenire solamente nel momento in cui il sistema di vigilanza è pronto all'enorme sfida organizzativa che ciò rappresenta, tanto a livello europeo, tanto sul piano di quello nazionale.

Alla luce della situazione attuale pocanzi illustrata, si possono quindi identificare le missioni della Consob, le ragioni che la mantengono in vita, che quindi giustificano la sua esistenza nel sistema delle pubbliche amministrazioni.

Questi poteri e il suo collocamento all'interno del più ampio sistema delle autorità amministrative indipendenti, sia a livello nazionale che europeo, si collegano a una serie di compiti ben definiti, che costituiscono la *mission* della Consob.

Volendo schematizzare, quindi, le missioni sono:

- Vigilanza sui mercati finanziari in senso ampio: controlli sulla Borsa e sul comportamento degli intermediari, nonché delle società quotate, attraverso i poteri diretti sul mercato e quelli indirizzati agli amministratori, oltre che quelli relativi ad obblighi di pubblicità;
- Garanzia di stabilità: studio dei fenomeni macro e microeconomici per garantire maggiore prevedibilità delle crisi, e migliorare le capacità di risposta dei mercati ad esse;
- Tutela dei piccoli investitori: una missione incarnata nello specifico dall'Arbitro per le Controversie Finanziarie. Tutelare i piccoli investitori (*retail*) significa colmare l'asimmetria informativa che c'è tra intermediario e investitori istituzionali da un lato, e clientela con capienza ridotta dall'altra. Questa attività è orientata anche alla riduzione del tasso di conflittualità tra gli operatori e si ricollega alla prima missione.

Venendo ora all'argomento centrale di questo elaborato, occorre fare una distinzione tra due grandi modelli che riassumono altrettanti modi in cui un'organizzazione può costituirsi.

L'obiettivo di questa tesi è classificare e catalogare gli elementi organizzativi della Consob in categorie coerenti, studiare come questi aspetti concorrono a dare un'identità all'amministrazione e come questo influisce sulla vita degli operatori e dei cittadini che con essa si relazionano.

Secondo diversi autori di scienze sociali proveniente dal mondo anglosassone, e l'opinione di chi scrive è che questa classificazione possa essere applicata anche al caso della pubblica amministrazione italiana, con i dovuti accorgimenti è possibile distinguere le organizzazioni in aperte o chiuse.

La classificazione risale agli anni Sessanta, dagli studi del professor James D. Thompson della Cornell University, che applica queste distinzioni a qualunque tipo di organizzazione. Le pubbliche amministrazioni assumono però un particolare rilievo da questo punto di vista¹⁰.

Mentre un soggetto privato, che opera all'interno dell'economia di mercato, deve per sua stessa natura porsi in una posizione aperta rispetto al pubblico, lo stesso non si può dire per le pubbliche amministrazioni.

L'idea dello Stato come delineata nel corso dell'Ottocento dal sociologo Max Weber rappresenta un modello del tutto chiuso, dove ogni ufficio ragiona in relazione esclusivamente agli altri uffici, senza avere riguardo al mercato o ad altri soggetti privati. Quest'idea di burocrazia è andata in crisi nel corso del Novecento, messa in discussione da più parti per via dei cambiamenti che avevano attraversato la società nei decenni precedenti¹¹.

Il primo passaggio di questa analisi sarà definire cosa caratterizza il modello aperto e il modello chiuso di un'organizzazione, secondo i canoni definiti dalla letteratura scientifica in materia, principalmente proveniente dal mondo accademico anglosassone.

Dopodiché, nei capitoli che seguiranno, saranno oggetto di analisi le varie unità organizzative della Consob, dal vertice fino agli uffici che costituiscono il più stretto e diretto contatto con il pubblico, in modo da ricostruire le modalità della loro azione. L'obiettivo è quindi quello di capire in quale dei due tipi di amministrazione la Consob ricade, quali sono gli effetti di questa classificazione e cosa ciò significa in relazione ai grandi cambiamenti che la pubblica amministrazione sta attraversando.

La distinzione parte delle organizzazioni chiuse che, come la scuola americana da tempo riconosce, sono perfettamente rappresentate dagli apparati burocratici tradizionali così come descritti da Max Weber. In un'organizzazione chiusa, il sistema di *feedback*, cioè di valutazioni, si muove solamente in binari interni.

Va da sé che in assenza di stimoli esterni questo tipo di organizzazioni si evolveranno sempre all'interno di binari ben definiti, lo spazio per l'iniziativa individuale è molto limitato. Il sistema non è pronto per l'innovazione, questa avviene in momenti casuali o comunque non prevedibili.

Alle organizzazioni chiuse si contrappongono quelle aperte, che invece hanno a disposizione un sistema di *feedback* che consente la comunicazione con l'ambiente esterno, e si assicura con modi più o meno formali che queste valutazioni e questi stimoli siano recepiti. Non sono soltanto "sentiti", sono "ascoltati".

¹⁰ Thompson, J.D. (1967). *Organizations in action: Social science bases of Administrative Theory*. III edizione. Londra: Routledge.

¹¹ Rocher, G. (1972). *Introduzione alla sociologia generale*. VII edizione. Carnago, SugarCo Edizioni S.r.l.

Ai *feedback* si affiancano una serie di fattori che verranno successivamente elencati che da essi dipendono e che migliorano la qualità dell'apertura.

Bene precisare che limiti dell'organizzazione non sono comunque morbidi, del resto senza di essi non potrebbe neanche esistere. La struttura della distribuzione delle competenze, per quanto rigide, prevede la possibilità di occasionali deroghe in base alle esigenze della singola situazione, all'atto pratico. Nei momenti di "ordinaria amministrazione", invece, le regole rimangono rigide e normalmente applicate.

Questa elasticità distingue profondamente un'amministrazione aperta da una chiusa. I cambiamenti nella categoria chiusa avvengono forzatamente, sulla base di decisioni spesso da imputare al legislatore, che recepisce a sua volta impulsi innovativi dall'esterno, spesso per ragioni politiche. Non ci sono strutture interne che consentano sviluppi organizzativi di rilievo autonomamente. Senza *feedback* esterni, del resto, come si può prendere che l'organizzazione possa recepire nuovi stimoli?

Nelle strutture aperte invece non è necessario che intervenga per forza il legislatore per consentire alla struttura di evolversi. Un cambiamento significativo può avvenire anche attraverso mezzi interni. Questi possono essere atti normativi, come circolari o direttive da parte degli organi di vertice, nel caso della Consob, le delibere della Commissione, oppure di natura consuetudinaria.

In un'organizzazione del genere, dove le regole possono essere occasionalmente piegate in base alle esigenze, o meglio ancora, le regole stesse consentono di essere applicate in un modo o nell'altro in base alle esigenze, il diffondersi di nuovi modelli comportamentali potrebbe essere in certi casi sufficiente per creare nuovi modelli organizzativi. Resta inteso che è comunque sempre auspicabile che questi cambiamenti avvengano secondo diritto, o quantomeno che vengano istituzionalizzati e resi noti attraverso un atto normativo di qualunque tipo.

L'obiettivo ultimo di questo elaborato è individuare la categoria di appartenenza della Consob, sviscerando i modelli sui livelli delle unità organizzative di vertice e del personale, includendo inoltre un *excursus* sull'apparato che ha portato con sé il maggior carico innovativo negli ultimi anni, l'Arbitro per le Controversie Finanziarie.

Una particolare attenzione sarà poi rivolta al sistema dei *feedback* e alle politiche di miglioramento dell'efficienza che hanno visto la luce negli ultimi quindici-venti anni, in linea con quello che è stato il generale indirizzo del diritto amministrativo nel sistema giuridico italiano. Proprio in questo senso l'opera di codificazione delle pratiche consuetudinarie è stata più intensa e ampia, spostando l'attenzione della Consob maggiormente ai problemi più sentiti e più di attualità.

I capitoli che seguono analizzeranno quindi come la Consob è organizzata in relazione sia agli uffici interni sia nei rapporti con il mondo esterno.

In virtù delle caratteristiche proprie di ciascuna categoria che sono state pocanzi descritte, l'ambito di analisi sarà strettamente rivolto agli aspetti organizzativi-manageriali. Sono le istituzioni, le regole più o meno formalizzate e i rapporti tra gli uffici che aiutano a orientare l'azione della Consob.

L'obiettivo sarà quindi quello di ricostruire i principali caratteri di ogni aspetto organizzativo dell'ente per valutare quali elementi contribuiscono a classificare la Consob in una o nell'altra categoria. Occorre però effettuare prima una precisazione dal punto di vista metodologico.

Per quanto utilizzare classificazione di tale genere possa essere utile in un contesto del tutto teorico, occorre tenere a mente una certa distinzione con gli aspetti più puramente tecnici e pratici. Una simile categorizzazione può essere applicata anche a contesti empirici, come verrà fatto nei capitoli che seguono, ma considerando sempre che nessuna organizzazione può essere davvero del tutto, integralmente aperta o chiusa.

Il risultato finale sarà quindi una sintesi dei risultati ottenuti per cercare di assimilare la Consob a una categoria piuttosto che all'altra. Ciò non significherà quindi che la Commissione Nazionale per le Società e la Borsa ricade del tutto in una delle due tipologie, ma che le sue caratteristiche la rendono più simile a uno dei due idealtipi.

L'apertura di un'organizzazione non è un interruttore che può essere acceso o spento. La Consob, come tutte le altre organizzazioni, si colloca su una linea immaginaria, in cui si trovano da un lato un'amministrazione immaginaria che ha adottato un modello integralmente chiuso, dall'altro una seconda amministrazione che ha scelto un approccio completamente aperto.

È chiaro che nessuna di queste due amministrazioni poste alle estremità di questo segmento esistono nella vita di tutti i giorni. Sono supposizioni, *idealtipi*, concetti limiti ideali come definiti, anche stavolta, dal sociologo Max Weber.

Organizzazioni chiuse	Organizzazioni aperte
Sistema di <i>feedback</i> rivolto esclusivamente verso l'interno	Sistema di <i>feedback</i> esterni
Rigidità organizzativa	Flessibilità organizzativa
Scarsa formalizzazione dei contributi esterni	Contributi esterni inseriti in un contesto formale
Ricambio generazionale lento o infrequente	Ricambio generazionale effettuato in tempi ragionevoli e periodicamente
Scarsa attenzione all'innovazione	Grande attenzione all'innovazione

Tabella 1

Nella Tabella 1 vengono elencati gli elementi fondamentali che, applicando la teoria all'esempio pratico dell'amministrazione pubblica, caratterizzano un'organizzazione aperta e un'organizzazione chiusa. Il sintetico sistema di classificazione è basato sul sistema dei *feedback*, che sono a loro volta indicatori di tutte le altre caratteristiche.

Questi fattori sopraelencati sono frutto di un'elaborazione del lavoro di Thompson, che ha creato decine di indicatori riferibili a qualunque tipo di organizzazione e relativi soprattutto al caso americano.

Questi fattori non sono isole ma vanno considerati come integralmente collegati tra di loro. L'uno influenza l'altro e viceversa.

In una situazione in cui i *feedback* esterni non sono recepiti all'interno dell'ente è difficile immaginare che gli altri requisiti possano essere soddisfatti. Senza uno scambio di informazioni la flessibilità organizzativa è più che altro fine a sé stessa o al massimo orientata al miglioramento dell'efficienza amministrativa, ossia del rapporto tra risultati ottenuti e risorse.

Al contempo, se questi non sono recepiti in alcun modo, non ci si può aspettare di certo che i contributi provenienti dall'esterno siano inseriti in un contesto formale. Il ricambio generazionale sarebbe una naturale conseguenza dell'invecchiamento del personale e quindi dei pensionamenti, non un tentativo di creare un perfetto bilanciamento tra personale più esperto e maggiormente fresco di conoscenza appena acquisita.

In ultimo luogo l'attenzione all'innovazione, che non può che essere un fattore proveniente dall'estero, visto che è difficile immaginare che le pubbliche amministrazioni possano essere motori di questa grazie solo a spinte interne. Non essendo inserite, nella stragrande maggioranza dei casi, in economie di mercato, o comunque nel caso in cui questo avvenga, in condizione diversificate dal resto degli operatori, l'impulso all'innovazione interno è molto ridotto.

La presenza di *feedback* che trapassino il confine organizzativo dell'ente è quindi un prerequisito per poter ricercare tutti gli altri fattori e, a sua volta, essere certi che questi siano presenti per ragioni coerenti. Per questo motivo, nella Tabella 1, il sistema di *feedback* esterni è stato inserito nella prima riga.

Per utilizzare una metafora, si potrebbe dire che i *feedback* sono il motore dell'apertura di un'organizzazione mentre le altre caratteristiche sono la frizione, la biella e il cambio. Sono anch'essi indispensabili e senza di essi la nostra auto non può funzionare, ma sono rilevanti solo perché si trovano in una macchina con un motore funzionante. Al contrario, ribaltando la metafora, una macchina senza frizione, biella e cambio non sa cosa farsene dei cavalli di quel motore.

Una categorizzazione del genere tiene conto dei limiti naturali e strutturali che si incontrano nell'applicazione di schemi teorici troppo rigidi a contesti empirici puri. Il risultato ottenuto andrà quindi

visto con una certa parzialità e non si tratterà dunque di un esito analitico capace di descrivere con assoluta certezza e precisione la natura organizzativa della Consob in relazione all'ambiente esterno.

Capitolo 1

Organizzazione interna

Vediamo ora di focalizzarci sull'organizzazione in senso stretto della Consob, che, in parte, ricalca la struttura tipica delle istituzioni pubbliche in epoca recente. Il che non significa che siano mancate nel corso degli ultimi anni innovazioni e ridisegni dell'organigramma, seppur si possa osservare come questi cambiamenti avvengano in linea con le tendenze generali.

L'organo esecutivo per eccellenza è la Commissione, organizzata su un doppio livello, che vede al vertice il presidente e alla base i commissari. Al momento della stesura di questa tesi, il presidente della Consob è Paolo Savona, che ricopre questo incarico dall'8 marzo 2019, mentre i commissari in carica ad oggi sono Giuseppe Maria Berrutti, Paolo Ciocca, Chiara Mosca e Carlo Comporti. Questi ultimi ricoprono l'incarico in oggetto rispettivamente dal 2016, 2018, 2021 e 2022¹².

Un ufficio che lavora a strettissimo contatto con la Commissione è invece la Direzione Generale, formata da un Direttore Generale e un Vicedirettore Generale. Il compito della Direzione Generale è quello di assicurare, attraverso un complesso insieme di atti e procedure che verranno analizzate nel dettaglio nel capitolo dedicato, l'effettiva esecuzione delle decisioni prese dalla Commissione e rappresenta il fulcro della vita operativa della Consob.

Il Segretariato generale è invece l'ufficio del Segretario Generale. Il suo compito è maggiormente rivolto verso l'esterno, rispetto a quello della Direzione. Infatti, ha il dovere di relazionarsi con gli altri attori istituzionali, in particolar modo Governo e Parlamento, per garantire un migliore svolgimento delle attività della Consob. Dalla la sua natura "applicata" e pragmatica, il lavoro del Segretariato Generale non può che svolgersi in strettissimo e continuo contatto tanto con la Direzione Generale quanto soprattutto con la Commissione.

La Consob è infine articolata in 10 divisioni tematiche, che vanno a coprire l'ampio spazio di attività dell'ente, e che coordinano un totale di 41 uffici. Le divisioni sono molto diverse tra loro e difficilmente tipizzabili, si possono classificare però, a scopo informativo, in divisioni che svolgono una funzione ispettiva (di "vigilanza" in senso stretto), funzioni informative e di ricerca, e quelle che invece esercitano un'attività maggiormente rivolta verso l'interno, amministrativa.

Da segnalare anche la presenza della Consulenza Legale, un ufficio non rientrante nei 41 di cui sopra, non classificabile nemmeno come divisione, che a sua volta ha il compito di fornire rappresentanza alla

¹² Commissione Nazionale per le Società e la Borsa. *La CONSOB - Organizzazione*. <<https://www.consob.it/web/area-pubblica/commissione>>; 25 maggio 2022; [consultato il 22 febbraio 2023].

Consob in caso di necessità, coadiuvando il compito dell'Avvocato Generale, sia quello di fungere da filtro e da interprete della normativa tecnico-finanziaria in vigore.

Si ricorda infatti che l'Italia, anche in tema di finanza, resta un paese ad altissimo tasso di legislazione, il che rende spesso complesso l'interpretazione delle norme. Ciò ovviamente fa sì che la Consulenza Legale, così come l'Avvocato, sia un organo non solo utile, ma necessario e imprescindibile per il corretto funzionamento della Consob.

L'ultima sezione organizzativa, eccezion fatta per l'Arbitro per le controversie finanziarie, a cui è dedicato un capitolo a parte, è composta dai 9 uffici non coordinati. Si tratta di uffici che non sottostanno a nessuna divisione, che non sono coordinati dal Direttore Generale e svolgono attività di particolare rilevanza per il supporto al resto dell'organizzazione, soprattutto della Commissione¹³.

Quello che salta subito all'occhio è il fatto che la Consob non presenta un'organizzazione strettamente e prettamente gerarchica. Anzi, tutti gli uffici e i singoli segmenti della burocrazia instaurano relazioni e attività coordinate, l'una utile all'altra.

Questo non toglie la particolare rilevanza, soprattutto politica, della Commissione che, come si vedrà, svolge anche funzioni di rappresentanza esterna dell'ente. Questa attività la pone come la struttura più in vista politicamente e mediaticamente, il che però non deve stupirci. In tutte le pubbliche amministrazioni i ruoli di vertice hanno rilevanza mediatica che spesso li sovraesponde rispetto alla mole delle loro attività.

Nello stesso Parlamento, ad esempio, le singole commissioni hanno un'incredibile rilevanza operativa, e per molti sono proprio il centro della vita parlamentare. Ciò non impedisce però che sia l'assemblea plenaria il luogo che attrae maggiore attenzione e che anzi le commissioni parlamentari siano argomento di scarso interesse per l'agenda mediatica.

L'obiettivo del capitolo che segue non è solo quello di descrivere, dettagliatamente e in maniera minuziosa, come la Consob è organizzata internamente ma anche quello di analizzare le varie trasformazioni che si sono susseguite negli anni per ciascun "frammento" dell'organizzazione in oggetto, e come queste influiscano e abbiano influito sulla natura aperta o chiusa dell'organizzazione.

Ma ciò che è ancora più importante, secondo il parere di chi scrive, è capire in che modo questo influisce nella vita quotidiana e lavorativa di chi con la Consob si interfaccia. Non è possibile, infatti, eseguire alcuno studio sulla burocrazia se non prendiamo in considerazione chi è dall'altra parte della barricata, ovvero il cittadino. Una qualche forma di capacità di individuare le reazioni dei destinatari

¹³ Delibera della Commissione della Consob n. 8674 del 17 novembre 1994, modificata dalla delibera n. 18591 del 26 giugno 2013 (di seguito Regolamento organizzazione e funzionamento della Consob), Titolo II, Articolo 26.

dell'azione amministrativa è un elemento imprescindibile per poter pensare di adattare l'amministrazione alle esigenze.

Da questa attenzione nasce il sistema dei *feedback*.

Chiaramente questo non è possibile che sia svolto con la stessa intensità in tutti i punti dell'organigramma. Il motivo è presto detto: non tutte le strutture sono organizzate o pensate per essere in relazione diretta o anche solo indiretta con il pubblico. Per pubblico si intende tanto il singolo consumatore di prodotto finanziari tanto gli intermediari, ossia i soggetti controllati.

Prendendo ad esempio la Commissione, è chiaro che il suo ruolo la pone molto distante dal pubblico e che le interazioni con quest'ultimo sono ridotte al minimo. Perlopiù, se consideriamo quanto detto prima in tema di esposizione politica della Commissione, appare ovvio che questi contatti avverranno in larghissima parte con un pesante lavoro di filtraggio dei media.

Al contrario un ufficio come l'Accertamenti ispettivi su fenomeni abusivi e riciclaggio lavorerà a strettissimo contatto con il pubblico, oltre che con le restanti articolazioni della Consob. Infatti, dovrà sia ricevere segnalazioni sia effettuare verifiche su di queste, in un'attività che, per quanto svolta attraverso mezzi smaterializzati come internet, non può prescindere dal contatto.

Per fare un altro esempio, prendiamo l'Ufficio informazione mercati, che si occupa di prevenzione dell'*insider trading*¹⁴ ed è inserito all'interno della struttura della Divisione mercati, oltre che di diffusione della trasparenza, specificatamente per gli strumenti finanziari più diffusi. Per quanto anche in questo caso il ruolo di internet non sia da sottovalutare, un'attività del genere non può che essere messa in essere mediante uno stretto contatto con soggetti vigilati e tutelati¹⁵.

Questo capitolo seguirà quindi un ordine decrescente, partendo dalla Commissione, il cui contatto per il pubblico è decisamente ridotto, fino ai singoli uffici, che invece vivono (anche se non tutti e non allo stesso modo), di relazioni con l'esterno. Sia ben chiaro che non verrà analizzato ogni singolo ufficio ma solo quelli che, a parere di chi scrive, meritano una particolare attenzione e un approfondimento. Analizzarli tutti nel dettaglio sarebbe impossibile anche solo per questioni logistiche e di tempo insormontabili.

Il che non rappresenta una classifica in grado di importanza, poiché ogni struttura ed elemento organizzativo concorre al corretto funzionamento dell'ente. D'altro canto, l'obiettivo di questo elaborato è affrontare il tema dell'organizzazione interna della Consob con particolare attenzione agli effetti sull'altro fronte quello del pubblico fatto da soggetti controllati e tutelati, intermediari e consumatori.

¹⁴ Per *insider trading* si intende normalmente la trasmissione di informazioni privilegiate, definite dall'art.2 del Decreto legislativo 10 agosto 2018, n.107. Si tratta di uno dei più diffusi reati finanziari e la sua prevenzione è tra le principali attività della Consob.

¹⁵ Commissione Nazionale per le Società e la Borsa. *Organizzazione - Unità organizzative - Divisioni*. <<https://www.consob.it/web/area-pubblica/unita-organizzative-divisioni>>; s.d.; [consultato il 22 febbraio 2023].

Il punto di partenza sarà quindi rappresentato dalla commissione fino all'analisi di alcuni degli uffici più importanti.

La grande diversificazione nelle attività operative degli uffici, per così dire del loro “pane quotidiano”, è il motivo per cui occorrono ulteriori precisazioni metodologiche in merito all'analisi in corso. A cominciare dallo sguardo con cui questa viene effettuata.

Data la natura eterogenea degli uffici, sarebbe non solo troppo ambizioso ma anche controproducente tentare di elaborare un'analisi sulla singola unità organizzativa. Più ragionevole è invece pensare di condurre una ricerca di livello sistemico, che guardi alla Consob nella sua interezza.

La definizione di “aperto” o “chiuso” non è quindi rilevante per il singolo ufficio, né l'individuazione di questo suo attributo può essere utilizzato per valutarne l'importanza nell'assetto organizzativo. In un approccio organico, tutte le valutazioni effettuate sul tema concorrono all'analisi definitiva relativa alla Consob nel suo insieme.

Per questo motivo, non si può “contare” il numero di uffici che concorrono all'apertura e alla chiusura, ma analizzate le diverse unità organizzativa, occorrerà trarre delle conclusioni che mantengano sempre uno sguardo d'insieme.

1.1: La Commissione

Come detto all'inizio della parte introduttiva di questo capitolo, la Commissione è l'unità organizzativa che si pone al vertice della Consob. Difatti svolge un ruolo esecutivo propriamente detto, poiché assume tutte le decisioni più importanti che spettano all'ente in base alle funzioni che gli sono assegnate dalla legge e dalla normativa europea.

È stata istituita insieme alla Consob stessa, con legge 7 giugno 1974, n.216¹⁶, e oggi, così come al momento della sua creazione, il Presidente ha potere di rappresentanza dell'ente ed è titolare del dovere di mantenere vivi e proattivi i collegamenti e le relazioni con gli altri attori istituzionali. Data la natura della Consob, per forza di cose questi sono nella maggior parte dei casi, Governo e Parlamento¹⁷.

Partiamo però dal funzionamento della Commissione al momento della sua istituzione nel 1974, anno di creazione della Consob e del passaggio a questa di alcuni dei poteri originariamente assegnati al Ministero per il tesoro. La prima versione della Commissione che la Storia ci consegna era formata da cinque membri, oltre al Presidente, che rimanevano in carica per cinque anni, salvo dimissioni anticipate, e che non potevano vedere rinnovato il loro mandato per più di una volta. Il che porta la durata massima teorica dell'incarico a dieci anni, anche non consecutivi.

Per tutti i componenti vi era l'obbligo tassativo di rinunciare a qualunque altro tipo di impiego, non importa se pubblico o privato, indifferentemente dal fatto che potesse essere stabile o occasionale. Si tratta di una limitazione molto dura, che aveva la peculiarità di non limitarsi a vietare solamente incarichi che fossero incompatibili nel settore privato, come ad esempio quello di amministratore di società quotate, ma qualunque altro impiego.

Questa norma, all'epoca per niente scontata, sembra voler anticipare un tema caldissimo delle dinamiche del diritto dell'economia (ma non solo, riguardante tutti gli enti regolatori), quello delle *sliding door*, un termine all'epoca sconosciuto ai più. Per *sliding doors*, o porte girevoli, si intende un fenomeno distorsivo interno alla pubblica amministrazione per cui i soggetti controllori (pubblici) passano con facilità, cessato il loro mandato, dall'altro lato del tavolo, diventando soggetti controllati¹⁸.

In caso di violazione di questa norma di incompatibilità, o di mancata rinuncia, è prevista la decadenza immediata dall'ufficio di membro della Commissione. Inoltre, i membri devono aver dimostrato di essere in possesso di una serie di requisiti morali e di indipendenza, oltre che un'indubbiamente

¹⁶ È bene ricordare che l'atto in oggetto non è una legge sull'organizzazione, bensì una norma a carattere generale che introduce nel nostro ordinamento profonde modifiche del Codice civile in tema di attività borsistica, che non verranno trattate.

¹⁷ Regolamento organizzazione e funzionamento della Consob, Titolo I, Capo II, Art. 5, lettera a.

¹⁸ Petrillo, P.L. (2019). *Teorie e tecniche del lobbying*. Bologna: Il Mulino.

comprovata competenza professionale. Ci si domanda allora cosa preveda la Legge 7 giugno 1974, n.216 quando deve stabilire chi verifica la sussistenza di tali requisiti.

Formalmente era il Presidente della Repubblica a nominare i membri della Commissione, ma nei fatti i nomi di questi venivano selezionati in un procedimento più complesso. I nominativi erano scelti su proposta del Presidente del Consiglio dei ministri, che aveva però bisogno del consenso, espresso a mezzo delibera, del Consiglio stesso.

In questa delibera venivano contestualmente approvate le indennità spettanti ai membri della Commissione e in una ulteriore e separata era invece definita la disponibilità economica della stessa. Veniva infatti iscritto al bilancio dello Stato un singolo capitolo dove viene qualificato il *budget* della Commissione.

Quest'ultima redigeva poi a sua volta ulteriori atti regolamentari volti a definire con maggiore precisione e accuratezza le norme sull'organizzazione interna e sulla gestione delle finanze, nei limiti dello spazio di manovra che la legge le mette a disposizione e con la possibilità di deroga alle norme della contabilità generale dello Stato.

Questi atti regolamentari, prima di poter entrare in vigore, dovevano passare per un nuovo Decreto del Presidente della Repubblica, su proposta del Presidente del Consiglio dei ministri, previa deliberazione del Consiglio stesso¹⁹, il che chiaramente escludeva che la possibilità di deroga di cui sopra potesse trasformarsi in arbitrarità.

Ciò che salta subito all'occhio dell'osservatore è che l'indipendenza della Commissione era del tutto apparente. Tutti i suoi atti organizzativi erano in realtà sottoposti all'approvazione preventiva del Governo, il che pone una forma di fortissimo controllo politico di quest'ultimo sulle sue attività.

Ciò dovrebbe lasciare alquanto perplessi, poiché è stato detto che la Commissione Nazionale per le Società e la Borsa è la prima autorità indipendente nella Storia amministrativa italiana. In realtà, come dimostra quanto detto sulla Commissione, ciò è vero solo in parte. Sarebbe più corretto affermare che al momento è l'autorità amministrativa indipendente più antica, ma questo status non le può essere stato conferito con la sua istituzione bensì è stato "conquistato" con le varie riforme normative susseguitesesi negli anni.

Il potere di controllo del Governo sulla Consob non si esaurisce certo qui. Infatti, altri elementi fanno sembrare la Commissione più che altro un ufficio del Ministero per il tesoro: questa doveva relazione al ministro entro il 30 giugno di ogni anno, oltre ad avere un obbligo informativo nei confronti di quest'ultimo *ad libitum*, ossia ogni volta che riceveva richiesta.

¹⁹ Legge 7 giugno 1974, n.216, art. 1. Questa converte in legge il decreto-legge 8 aprile 1974, n.95: Disposizioni relative al mercato mobiliare ed al trattamento fiscale dei titoli azionari, art.1.

A ciò si aggiunge la curiosa disposizione in materia di segreto d'ufficio, applicato a tutti gli atti della Commissione nei confronti di qualunque altro soggetto, anche governativo (ivi compresi tutti i ministri e il Presidente del Consiglio) ma non del Ministero per il tesoro. Il che significa che quest'ultimo aveva un accesso perenne ai documenti e alle informazioni raccolte dalla Consob. Nemmeno necessità operative impellenti potevano far sì che la Consob si sottraesse alla vigilanza del Ministero.

Inoltre, era sempre il governo a porre limite all'espansione del personale della Consob, stabilendone la dotazione organica, il che si traduceva che eventuali e necessarie estensioni devono essere di volta in volta contrattate con un soggetto che, si ricordi bene, sceglie i membri della Commissione e ne approva gli atti organizzativi.

Ai sensi dell'art.2 del decreto-legge 8 aprile 1974, n.95, così come convertito dalla presente legge, la Consob si avvaleva del personale dello Stato, di dipendenti di altri enti pubblici oppure di un numero di esperti esterni che può arrivare fino a venti, tassativamente a tempo determinato applicando omologhe normative sul lavoro rispetto a quelle vigenti nel settore privato.

Si era così formato un controllo a morsa sull'attività della Consob, che rimaneva estremamente se non del tutto vincolata alla volontà politica del Ministero per il tesoro, che si era ritagliato un grande spazio di influenza istituzionale sull'organo esecutivo.

Al di là delle forme di controllo, la legge introduceva interessanti disposizioni organizzative: viene infatti definito l'aspetto puramente collegiale della Commissione, che avrebbe dovuto operare e decidere sempre mediante lo strumento della delibera con il Presidente che ha il compito principale di supervisionare e coordinare i lavori. Non sembra esserci dunque una forma di particolare rilevanza di quest'ultimo rispetto agli altri membri.

Questa struttura della Commissione sembrava ricalcare almeno in parte, con le dovute differenze, l'assetto del Consiglio dei ministri durante il periodo storico in oggetto, in cui al Presidente del Consiglio veniva assegnato *de facto* un ruolo di coordinamento dei lavori, che lo allontanava da altre forme di governo, più vicino al modello presidenziale statunitense²⁰.

La collegialità della Commissione era tendenzialmente inderogabile fatti salvi i casi specificatamente previsti dalla legge e la regola generale della necessità e urgenza. Nei fatti, la Commissione operava sempre come un organo collegiale e il ruolo del Presidente si era confermato essere non così di spicco rispetto agli altri membri, senza che egli avesse a disposizione la competenza di atti propri.

Non a caso, a ulteriore conferma dello stretto collegamento persistente tra Tesoro e la prima versione della Consob, come primo presidente fu scelto il Professor Gastone Miconi, che fino a pochissimo tempo

²⁰ Cotta, M. e Verzichelli, L. (2020). *Il sistema politico Italiano*. IV edizione. Bologna: Il Mulino.

prima aveva ricoperto il ruolo di Direttore Generale del Tesoro²¹. Data la struttura organizzativa appena descritta questo non avrebbe dovuto sorprendere.

Il primo punto di svolta per la Consob e la Commissione in particolare arriva nel 1985, quando viene approvata la Legge 4 giugno 1985, n.281. Come nel caso della norma del 1974, anche questo atto si occupava della legislazione finanziaria in senso estremamente ampio, andando a contribuire a creare la base di quello che più avanti diventerà il Testo unico della finanza. Essendo però questo elaborato orientato all'analisi organizzativa, non verrà trattato l'atto in sé, quanto quello che concerne la materia di interesse specifica in questo momento.

Già dalle primissime righe del testo possiamo osservare il cambio di passo rispetto al passato. È in questo momento infatti che viene conferita formalmente la “personalità giuridica di diritto pubblico e piena autonomia” alla Consob. Cambia anche il metodo di nomina dei membri della Commissione, che attenua il controllo da parte del governo, almeno in linea teorica.

Difatti alle Commissioni parlamentari competenti viene conferita facoltà di udire i soggetti che di volta in volta il Governo intende sottoporre alla nomina del Capo dello Stato. Per quanto su questo fronte non ci sia un vero e proprio guadagno di autonomia da parte della Consob, l'influenza su questa da parte del Governo viene almeno in parte temperata.

La novità più importante riguarda l'adozione degli atti regolamentari inerenti al funzionamento interno. Da un lato viene confermata la collegialità della Commissione e la necessità di adozione di questi atti mediante decreto del Presidente del Consiglio dei ministri.

D'altro canto, però, questi atti organizzativi sembrano dal 1985 in poi sottoposti a un meno stringente controllo di legittimità da parte del governo. Il controllo sugli atti regolamentari organizzativi sembra essersi fortemente ridimensionato: difatti la legge ha imposto che il canone di legittimità sia l'unico che il Presidente del Consiglio deve usare per decidere se ratificare o meno i regolamenti a mezzo decreto, sentito il Ministro del tesoro.

Se entro 20 giorni non vi è alcun responso da parte del Presidente del Consiglio, che si è quindi avvalso della facoltà di non presentare osservazioni, il regolamento si intende approvato. La discrezionalità da parte dell'esecutivo viene significativamente ridotta, agganciata a un canone di legalità e incastonata in un orizzonte temporale definito a priori.

Inoltre, la riforma del 1985 ha introdotto un'ulteriore e importante novità in tema di regolamenti, dandone una definizione più precisa e creando un elenco dei temi che questi possono andare a normare (il che fa a sua volta da base per la valutazione secondo canone di legittimità).

²¹ Ministero dell'economia e delle finanze. *Direttori generali del tesoro dal 1853 al 2006*. Roma.

In particolare, sono divenuti contenuti tassativi del regolamento la relazione tra Presidente e commissari, il personale e le carriere, la gestione delle spese. Proprio in tema di spese, il bilancio della Consob rimane un capitolo iscritto al bilancio del Ministero del tesoro. Questi regolamenti, inoltre, devono essere approvati con almeno quattro voti favorevoli da parte della Commissione, il che avvicina di molto il quorum funzionale all'unanimità.

Non vengono comunque meno i diversi obblighi informativi nei confronti del Governo (in particolare il Ministro per il tesoro). Questi doveri vengono però riformulati per tramutarsi in uno scambio di informazioni continuo, restando ferma la relazione tassativa del 31 marzo da presentare al Ministro. Questi obblighi informativi sono necessari anche e soprattutto per lo svolgimento della procedura di controllo di legittimità e ratifica descritta pocanzi. Senza di essi non potrebbe mai decorrere il termine di venti giorni di cui sopra.

Non viene modificato un istituto introdotto dalla Legge 7 giugno 1974, la procedura di scioglimento della Commissione esclusivamente in caso di impossibilità di funzionamento o continuata inattività. Questo avviene mediante decreto del Presidente della Repubblica, su proposta del Presidente del Consiglio dei ministri, previa deliberazione del Consiglio stesso, e precede la nomina di un commissario straordinario.

Questo commissario straordinario, che resta in carica fino alla nomina della nuova Commissione (il che deve avvenire comunque non oltre quarantacinque giorni), è sottoposto alla medesima normativa sull'incompatibilità, a cui si aggiunge la ovvia clausola che non può essere nominato un membro della disciolta commissione²².

Ciò che si evince da queste novità introdotte dalla Legge 7 giugno 1974, n.216 è che la Commissione sta incominciando a sganciarsi dal "cordone ombelicale" del Ministero per il tesoro. Tuttavia, sarebbe affrettato assegnarle con così largo anticipo lo status di *indipendente*.

Difatti, la nomina della Commissione avveniva comunque per mano del Governo, che rimane l'istituzione di riferimento dell'intera Consob, quella con cui le relazioni erano più intense e vincolanti. Non è difficile immaginare che le discussioni riguardanti le delibere concernenti la Consob del Consiglio dei ministri siano state dominate dal Ministro per il tesoro.

Quello che cambia, seppur con molta lentezza e gradualità, sono le forme di controllo, che sembrano essere state modificate per essere più orientate a vigilare più sulla legittimità degli atti che sul loro merito. Resta però che i poteri oppositivi del Governo nei confronti della Consob e soprattutto dell'attività della Commissione, sono estremamente penetranti, seppur parzialmente limitati, e in grado di incidere profondamente sull'operatività di quest'ultima, senza possibilità di ricorso o appello.

²² Legge 7 giugno 1974, n.216, art.1.

La grande riforma in tema di finanza del 1998, ad opera del decreto legislativo 24 febbraio 1998, n.58, ha avuto enormi risvolti operativi sulla Consob, che viene inserita in un più complesso e articolato sistema di vigilanza su due livelli, uno italiano e uno europeo²³ e si afferma come il principale ente di vigilanza sul mercato azionario. Finalmente, una norma non si limita più a tagliare fuori pian piano gli altri enti, ma afferma direttamente la centralità della Consob nel sistema di vigilanza dei mercati finanziari.

La struttura della Commissione rimane tutto sommato invariata fino ad oggi. L'unica vera eccezione è rappresentata dalla modifica della durata della carica dei commissari, allungata da cinque a sette anni, non più rinnovabili²⁴.

Ad oggi l'articolo 19 del Regolamento organizzazione e funzionamento della Consob stabilisce che la Commissione voti sempre a maggioranza semplice, quindi dei soli membri presente, considerando sempre prevalente il voto del presidente in caso di parità.

Venendo agli stipendi dei membri della Commissione, seppur rimanga vigente la disposizione originale che assegna a un decreto del Presidente della Repubblica, su proposta del Presidente del Consiglio dei ministri, previa deliberazione del Consiglio stesso, il compito di definire l'indennità spettante ai commissari, sono intervenuti nel mentre altri fattori. Difatti, in un'ottica di contenimento della spesa della pubblica amministrazione al fine di ridurre i costi per la collettività, sono stati inseriti nel nostro ordinamento, a partire dagli Anni Dieci del Duemila, diversi limiti al compenso dei dipendenti pubblici (e pochi dubbi sussistono riguardo al fatto che il commissario lo siano a tutti gli effetti, compresi gli alti dirigenti).

In particolare, il decreto-legge 24 aprile 2014, n.66²⁵, a sua volta atto a modificare la legge 6 dicembre 2011, n.201, ha esteso il tetto retributivo per tutti i dipendenti delle pubbliche amministrazioni a € 240.000,00 lordi annui, comprese eventuali cumulazioni con altri incarichi ma fatte salve le prestazioni occasionali. Questo limite viene raggiunto da tutti i commissari in carica al momento, ivi compreso il presidente²⁶.

La "deroga" concessa dalla legge riguardante le prestazioni occasionali rappresenta un'eccezione o meno all'atto pratico a seconda dei casi. Qualora la normativa interna o le leggi istitutive, come nel caso della Consob, sia molto rigida in tema di incompatibilità, questa deroga rappresenta un aspetto debolmente problematico. Nei casi contrari, in cui invece la materia in tema di incompatibilità sia particolarmente elastica, e prestazioni occasionali possono rappresentare un fattore di ipertrofia della spesa dedicata alle retribuzioni.

²³ Decreto legislativo 24 febbraio 1998, n. 58, art.4.

²⁴ Legge 28 febbraio 2008, n.31; allegato A; art.47-quater.

²⁵ Convertito in legge con modificazioni dalla legge 23 giugno 2014, n.89.

²⁶ Commissione Nazionale per le società e la Borsa. *Presidente Savona - Compensi e spese per trasferte di servizio 2021*. <<https://www.consob.it/web/area-pubblica/presidente-savona-compensi-2021>> s.d.; [consultato il 22 febbraio 2023].

La Commissione, così come tutti gli altri enti pubblici, deve quindi confarsi agli obblighi di trasparenza introdotti dal decreto legislativo 14 marzo 2013, n.33, all'articolo 14, commi c e d. La norma prevede infatti l'obbligo di pubblicazione della retribuzione al lordo degli oneri fiscali e retributivi di tutti i titolari di incarichi pubblici.

Il nuovo assetto, dal punto di vista della ricerca che si sta effettuando, differisce ben poco da quello originale. Oggi il Ministro del tesoro non esiste più, ma il ruolo importante del governo nella vita amministrativa della Consob rimane comunque, anche se, va detto, comunque significativamente ridimensionato.

La Commissione così come descritta, ha presentato un assetto decisamente chiuso, almeno se presa in modo "isolato". Per garantire la sua indipendenza, il legislatore ha ragionevolmente immaginato un sistema in cui la Commissione si trova chiaramente separata dagli operatori di mercato. Questi non partecipano in nessun modo alla nomina dei commissari o del Presidente.

Non che questo ci debba stupire. Come si vedrà più avanti, in realtà è proprio il rapporto con il Governo che collega, seppur indirettamente, la Commissione al pubblico.

Proprio in questo contesto possiamo vedere la ragione della precisazione di cui sopra. Difatti, si fa presto a dire che la Commissione è un'isola, separata dal resto dell'amministrazione e quindi il perfetto esempio di una organizzazione chiusa di tipo purissimo. Eppure, la situazione potrebbe cambiare, o comunque vale la pena verificarlo, se inseriamo l'organo esecutivo nel contesto della sua realtà amministrativa di tutti i giorni.

Si può osservare, se si ripensa alle caratteristiche e al funzionamento della Commissione, che costituisce di certo il fulcro dell'organizzazione stessa, che la sua natura non può essere definita "aperta".

La nomina dei Commissari, specialmente del presidente, scaturisce da atti di alta amministrazione, collegati quindi ad un'elevatissima discrezionalità, di natura prettamente politica. Da qui si percepisce l'innata tensione tra autorità amministrative indipendenti, categoria di cui la Consob fa certamente parte, e rappresentanza.

Questo tipo di enti deve, per poter essere credibile, crearsi un ruolo che sia al di sopra del mercato e soprattutto al di sopra degli operatori. Va da sé che sarebbe stato controproducente creare una Commissione nominata con la partecipazione degli interessati, come invece avviene ragionevolmente in altri contesti in cui la situazione lo permette.

La natura "chiusa" della Commissione è quindi una necessità collegata al doverla "slegare" dai soggetti vigilati, in modo anche di garantire il prestigio e l'autorevolezza dell'ente. Il collegamento con i

cittadini c'è, ma è blando, o per meglio dire “indiretto”, poiché collegato al Governo nazionale, anch'esso inserito in maniera intermediata nel circuito dalla rappresentanza.

Questo non deve quindi stupire, né deve far gridare allo scandalo. La nomina dei commissari, come si è visto, è tutto fuorché arbitraria e la Commissione non è da considerarsi come una emanazione di Palazzo Chigi bensì come un'autorità che esercita potere pubblico in modo autonomo (in larga parte). Del resto, questi sono i classici meccanismi di funzionamento della pubblica amministrazione.

Il collegamento con i cittadini e in particolar modo con i soggetti interessati dalla normativa di settore, è garantito da altri segmenti organizzativi della Consob, specialmente quelli posti nei gradini più bassi della scala gerarchica dell'ente, appartenenti alla cosiddetta Area operativa.

Più volte dichiarato, l'obiettivo di questo elaborato è approfondire l'organizzazione e il funzionamento della Consob in modo da poter stabilire se questo ente appartiene, per la maggior parte delle sue caratteristiche, alla categoria delle organizzazioni aperte oppure a quella delle organizzazioni chiuse.

Un giudizio del genere, non può basarsi esclusivamente sulla natura della Commissione, che per quanto centrale nell'apparato amministrativo in questione, rimane *una* parte della Consob e non corrisponde alla sua interezza.

Inizialmente, per dare una prima valutazione, si può ora stabilire che la natura della Commissione è prettamente chiusa rispetto ai soggetti esterni e vigilati, ma non del tutto nei confronti dell'ambiente circostante. Difatti il suo collegamento diretto con l'attività di governo rende centrale la sua azione esterna.

Per quanto non possano essere presenti, ad esempio, elementi caratteristici di una struttura aperta, come, ad esempio, infrastrutture tecnico-giuridiche capaci di recepire gli elementi innovativi e utili provenienti dall'ambiente esterno, la costituzione della Commissione, intesa come l'insieme delle norme fondamentali che ne regolano il funzionamento, si orienta in quella direzione.

Il suo contatto con il Governo la rende particolarmente vicina alle attività dell'esecutivo, oltre che al sistema partitico. Proprio i partiti hanno un ruolo fondamentale nel consentire il tramutarsi di quelli che potremmo chiamare “sentimenti popolari” in istanze politiche formalizzate, complesse e articolate.

Per quanto la Commissione debba *sempre* restare estranea alla politica, in virtù, tra l'altro, di ben noti e universalmente riconosciuti principi costituzionali²⁷, è ragionevole pensare che la sua relazione per così dire privilegiata con il governo le consenta di percepire e recepire gli elementi innovativi più importanti che vengono trasmessi e veicolati dal circuito della rappresentanza.

²⁷ Costituzione della Repubblica Italiana, articolo 97.

Nel contesto indicato quello che manca è un sistema di *feedback* orientato verso l'esterno, che possa garantire la bidirezionalità del flusso informativo e un adeguato scambio di conoscenze tra controllore e controllati.

I *feedback* sulla Commissione non sono responsabilità del mercato finanziario e dei soggetti che lo popolano, ma esclusiva competenza del Governo. Qualora un commissario non abbia mantenuto standard comportamentali adeguati, non sarà certo possibile costringerlo a decadere dalla carica attraverso un voto popolare o altra forma di consultazione.

Allo stesso modo, il commissario dovrà trovare un'adeguata motivazione, psicologica come economica, che vada al di là delle conseguenze sull'opinione pubblica. Del resto, è così che un'autorità amministrativa indipendente dovrebbe funzionare per la maggioranza delle sue attività: non cerca consenso o di rieleggere qualcuno, ma applica la legge e protegge il mercato.

Sarà quindi una responsabilità del governo quella di porre adeguata attenzione sulla nomina dei commissari, poiché scandali, confusione, sprechi e altre eventualità negative si ripercuotono di certo in maniera non auspicabile sul consenso del partito che sostiene l'esecutivo.

Tra l'altro, è difficile affermare che nel nostro paese il tema della scelta dei commissari delle autorità amministrative indipendenti sia al centro del dibattito pubblico-mediatico. Un dato interessante da questo punto di vista è quello che fornisce Google Trends che dimostra come, nel periodo precedente alle ultime elezioni di settembre 2022, il numero di ricerche sul motore di Mountain View siano rimaste sostanzialmente invariate rispetto al (basso) volume dei mesi precedenti²⁸.

Questo a dimostrazione del fatto che l'analisi deve essere condotta su un piano multidimensionale che tenga conto dell'azione degli uffici nel loro insieme e in ossequi degli aspetti relazionali che li caratterizzano.

²⁸ Google Trends. Pannello interattivo. <<https://trends.google.it/trends/explore?q=Consob&geo=IT>>; s.d. [consultato il 22 febbraio 2023].

1.2: La Direzione Generale

Il secondo elemento della struttura organizzativa è quella del Direttore Generale, una figura di per sé diversa a quella dei commissari, di impianto e orientamento decisamente più manageriale e per certi versi maggiormente pragmatico. La Direzione Generale è l'ufficio al cui vertice si trovano il Direttore Generale e Vicedirettore Generale: al momento la prima carica è vacante²⁹ mentre nel secondo caso l'incarico è ricoperto dalla Dottoressa Tiziana Togna³⁰.

Il ruolo della Direzione Generale può essere riassunto in quello di “braccio operativo” della Commissione, dovendola assistere nello svolgimento di tutte le riunioni (se questa lo richiede) e nell'esercizio delle sue funzioni, mantiene i rapporti con le altre pubbliche amministrazioni ma soprattutto è responsabile dell'effettiva attuazione delle delibere adottate dall'organo esecutivo. Già solo da questa funzione possiamo comprendere la natura strettamente operativa della Direzione Generale, che difatti cura tutte le altre attività strumentali della Consob³¹.

Al vertice dell'ufficio vi è come detto il Direttore Generale, che quindi può essere identificato nell'uomo di più stretta fiducia della Commissione, il vero e proprio capo dell'amministrazione. Questo si può osservare anche dalla lettera e dell'articolo 27 del Regolamento organizzazione e funzionamento della Consob, che stabilisce che il Direttore, solamente in caso di delega espressa del Presidente, può addirittura assumere poteri di rappresentanza della Commissione.

La delega non è comunque arbitraria, ma esercitabile solamente in casi di comprovata necessità urgenza, segno che questa figura, seppur non rigida nella sua collocazione, “appartiene” all'amministrazione.

Il Direttore Generale, o meglio la Direzione Generale, svolge un ruolo importantissimo in tema di definizione delle voci di spesa della Consob, essendo responsabile dell'impegno di queste secondo le norme stabilite dal Regolamento di amministrazione e contabilità.

Quando si parla di impegno della spesa nel settore pubblico si intende il momento in cui si genera una spesa che l'amministrazione sarà tenuta a sostenere in osservanza di una qualsiasi norma giuridica o impegno precedentemente assunto. Queste norme possono essere quelle inerenti ai contratti facenti parte del Codice civile, o in atti regolatori della redazione dei bilanci, piuttosto che in disposizioni di diritto pubblico.

²⁹ Commissione Nazionale per le Società e la Borsa. *Area Pubblica - Organizzazione – Direzione - Generale*. <<https://www.consob.it/web/area-pubblica/direzione-generale>>; s.d., [consultato il 22 febbraio 2023].

³⁰ Commissione Nazionale per le Società e la Borsa. *Area Pubblica. Togna Tiziana*. <<https://www.consob.it/web/area-pubblica/togna-tiziana>>; s.d.; [consultato il 22 febbraio 2023].

³¹ Commissione Nazionale per le Società e la Borsa. *Regolamento organizzazione e funzionamento*. Titolo II, art. 27.

Come detto il Direttore Generale può impegnare queste spese (esclusivamente quelle necessarie al funzionamento dell'istituto), iscrivendo quindi a bilancio in diversi capitolo in base alla natura della spesa. Questi impegni non possono mai superare gli stanziamenti previsti nel bilancio³².

Non potrà comunque impegnare spese per esercizi successivi, salvo che in singoli casi specifici ,per due categorie di spesa: spese correnti e spese in conto capitale. Le prime, correnti, sono spese che un'amministrazione deve sostenere per garantire il corretto ed efficiente funzionamento del suo apparato organizzativo. Sono spese correnti, ad esempio, gli stipendi dei dipendenti e dei funzionari, i costi collegati al mantenimento e al decoro degli immobili o i servizi di sicurezza e di archivio, così come la cancelleria.

Le spese in conto capitale sono invece somme che vengono indirizzate verso strumenti finanziari o in altri prodotto di investimento, come gli immobili, che si prevede, auspicabilmente, possano generare una redditività futura e quindi alimentare le casse dell'ente negli esercizi successivi. Nel caso specifico della Consob le spese in conto capitale sono una parte minoritaria delle spese sostenute annualmente³³, non essendo un ente pubblico di carattere economico.

Ad oggi, secondo il bilancio preventivo per il 2022, rappresentano il 2.52% del totale delle spese previste. Il che è comprensibile considerando la missione dell'ente, che non è stato di certo creato per generare un'ulteriore entrata alle casse pubbliche, quando più per creare garanzie agli operatori di mercato.

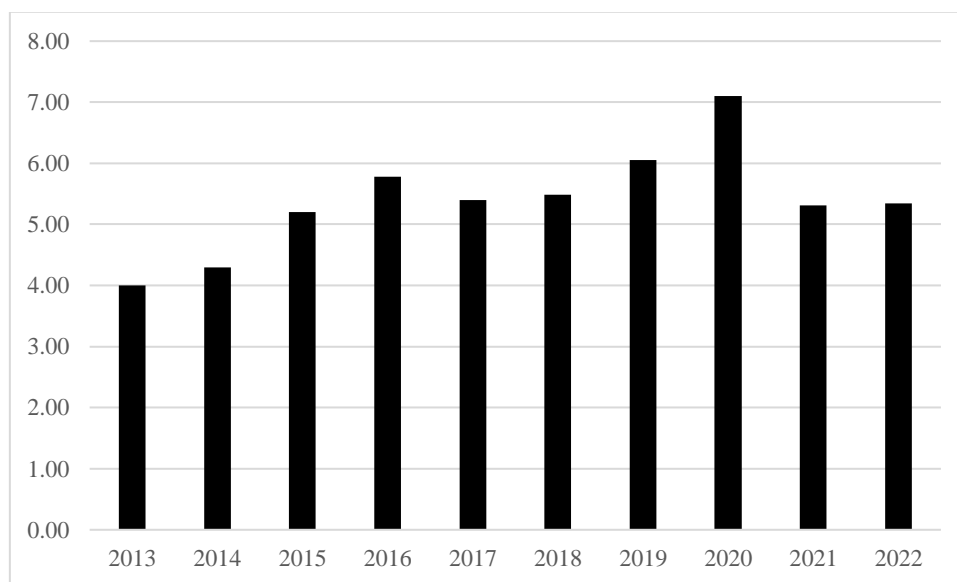


Figura 1: Spese in conto capitale

³² Commissione Nazionale per le Società e la Borsa. Regolamento per l'amministrazione e la contabilità. Aggiornato alla delibera n.20991 del 5 luglio 2019. Capo II, art.23.

³³ Cucciniello, M., Fattore, G., Longo, F., Ricciuti, E. e Turrini, A. (2018). Management pubblico. Milano: Egea.

³⁴ Commissione Nazionale per le Società e la Borsa. Bilanci - Consob. <<https://www.consob.it/web/area-pubblica/bilanci>>; 16 maggio 2022; [consultato il 22 febbraio 2023].

Esistono comunque eccezioni per l'iscrizione di spese al bilancio di impegni per esercizi successivi:

- Per le spese in conto capitale: impegni i cui pagamenti possono essere dilazionati in modo da essere mantenuti all'interno dei limiti imposti dai singoli esercizi.
- Per le spese correnti: in casi in cui il mancato impegno comporterebbe il serio rischio di interruzione della continuità operativa della Consob (il che deve comunque essere preventivamente accertato dagli "organi competenti").

Il Direttore Generale non ha quindi compiti di redazione del bilancio in senso ampio, quanto piuttosto singole competenze su argomenti tendenzialmente specifici.

La scelta del funzionario che ricoprirà la carica viene effettuata sulla base di una procedura definita sempre dall'articolo 27 del Regolamento organizzazione e funzionamento della Consob, e coinvolge principalmente la Commissione.

Il primo passaggio è effettuato dal Presidente, che nomina un soggetto in possesso di requisiti quasi del tutto analoghi a quelli richiesti per diventare commissario (da segnalare, a conferma della comprovata natura maggiormente tecnica del ruolo, la presenza del requisito del possesso di adeguati "titoli professionali, culturali e scientifici).

Dopo la nomina da parte del Presidente, la Commissione riunita in assemblea la conferma o la rigetta. Nel primo caso è necessario una maggioranza di almeno quattro quinti compreso il Presidente (che si presume voti a favore, a meno che non si astenga). Dal punto di visto organizzativo, quello per questo elaborato di maggior interesse, è opportuno segnalare che dopo ogni nomina di un nuovo Direttore Generale la dotazione organica può, in casi di necessità, essere rivista. Il Direttore Generale resta in carica per cinque anni salvo il caso di sopravvenuta revoca³⁵.

Proprio a tal proposito è sicuramente da segnalare l'elasticità con cui la carica di Direttore Generale può essere revocata. Infatti, il regolamento, contrariamente a quanto l'immaginario collettivo tende a suggerire sulla figura degli alti dirigenti pubblici, configura una procedura di revoca dell'incarico piuttosto semplice, "a specchio" rispetto a quella di conferimento. Occorrono sempre quattro voti favorevoli sui cinque membri della Commissione, ma questa revoca può avvenire in qualsiasi momento, anche senza giusta causa.

Il Regolamento non approfondisce il caso delle dimissioni volontarie del Direttore Generale. Difatti questa specifica eventualità viene affrontata da un altro regolamento, approvato con delibera n.11412 del 23 ottobre 1998: la Normativa generale dei contratti di lavoro subordinato a tempo determinato. Difatti, secondo l'art.6 del presente regolamento, qualunque dipendente di qualsiasi grado assunto a tempo

³⁵ Il Regolamento organizzazione e funzionamento non sembra indicare se l'incarico possa essere rinnovato per due o più o mandati e se questi possano essere consecutivi o meno.

determinato (com'è il Direttore Generale, avendo un incarico la cui è durata a fissata a cinque anni), può dimettersi con un preavviso proporzionato alla durata dell'incarico ricoperto.

Una competenza da non dimenticare del Direttore Generale è quella della direzione del Comitato Tecnico³⁶. Questo gruppo di lavoro rappresenta il perno dell'operatività quotidiana della Consob sulle questioni di grande importanza, poiché è responsabile dei lavori di istruttoria sui dossier che poi verranno discussi in Commissione, indirizza le comunicazioni destinate a quest'ultima, che giungono presso i diversi uffici più o meno predisposti al contatto con il pubblico e redige la bozza e la proposta dell'ordine del giorno.

Il Comitato tecnico svolge quindi un ruolo importantissimo di messa in collegamento tra la Commissione e il mondo esterno, analizzando e di conseguenza filtrando le informazioni che giungono all'attenzione della Consob. La sua natura estremamente operativa è visibile anche dall'altissima frequenza delle riunioni, che avvengono di norma su base settimanale sempre prima della Commissione (il che è giustificabile nella sua stessa natura di organo predisposto all'istruttoria).

Al comitato tecnico partecipano tutti i dirigenti delle unità organizzative di primo livello, che verranno analizzate più avanti, il Vicedirettore Generale e come detto il Direttore Generale, che ne coordina i lavori. Possono essere inoltre di volta in volta invitati singoli appartenenti alla all'amministrazione, in base alle singole esigenze del caso. Assiste sempre alle riunioni, senza tuttavia esserne membro, il Segretario Generale.

Attraverso il Comitato tecnico il Direttore Generale, insieme al resto delle strutture e dei mezzi messi a sua disposizione, può espletare al suo compito di garantire la corretta applicazione sul piano operativo delle decisioni della Commissione, assicurando uno stretto contatto e coordinamento con tutte le figure dirigenziali di alto rango della Consob. Non è difficile, infatti, immaginare che queste siano di fondamentale importanza per assicurare all'ente piena operatività sul campo-

A completare l'ufficio della Direzione Generale vi è il Vicedirettore Generale, nominato sempre mediante delibera della Commissione, che il Regolamento organizzazione e funzionamento fa rientrare nella categoria dei Funzionari generali.

Questi costituiscono una categoria di dirigenti della Consob che svolge attività di coordinamento di diverse unità organizzative (spesso tematicamente collegate), e che riferiscono al Direttore Generale³⁷. Dal 2006 inoltre possono svolgere ulteriori funzioni che gli vengono assegnate eventualmente con specifiche delibere della Commissione.

³⁶ Commissione Nazionale per le Società e la Borsa. Regolamento organizzazione e funzionamento. Titolo II, art. 29.

³⁷ Idem.

Il Vicedirettore Generale ha il compito di coadiuvare il lavoro del Direttore Generale, oltre che quello di fare da supplente in caso di assenza o temporaneo impedimento, qualora ce ne fosse necessità. La Commissione, come accade anche per il suo superiore, può assegnare con specifiche delibere ulteriori funzioni al Vicedirettore Generale.

Queste possono essere nuove funzioni in senso stretto, quindi essere permanenti per tutta la durata dell'incarico oppure riguardare singoli incarichi e specifici *dossier*. Compiti ulteriori che quindi non devono per forza protrarsi o reiterarsi nel tempo. Partecipa inoltre ai lavori del Comitato tecnico, sempre coadiuvando il Direttore Generale.

Il Direttore Generale può inoltre delegare ulteriori proprie funzioni al Vicedirettore in base a una sua decisione autonoma su cui la Commissione non sembra avere facoltà di intervenire e il motivo è presto spiegato. In un'ottica di maggiore separazione tra politica e amministrazione non si capisce perché la Commissione, che ha un ruolo importantissimo nella definizione di indirizzi che per forza di cose sono anche politici, dovrebbe intervenire in un aspetto che sembra essere puramente organizzativo.

Tra l'altro la stessa Commissione ha comunque un fortissimo potere di indirizzo dell'attività della Direzione generale tutta, potendo revocare *ad libitum* l'incarico al Direttore e, anche se non espressamente previsto, è ragionevole pensare anche al Vicedirettore.

Il suo ruolo appare comprensibilmente maggiormente orientato alla collaborazione tecnica con il Direttore Generale. Questi due dirigenti compongono quindi, insieme con i loro più stretti collaboratori, la Direzione generale. Il compito di questo ufficio non è da sottovalutare, poiché è il tramite tra Commissione e l'amministrazione, la burocrazia in senso più stretto.

Senza Direzione generale sarebbe difficile, se non impossibile, trasmettere gli indirizzi politici della Commissione agli uffici amministrativi che svolgono attività operativa "sul campo". Si delinea in questo modo la prima mappa operativa della Consob, che a sua volta può iniziare a disegnare una prima bozza di pianta organica:

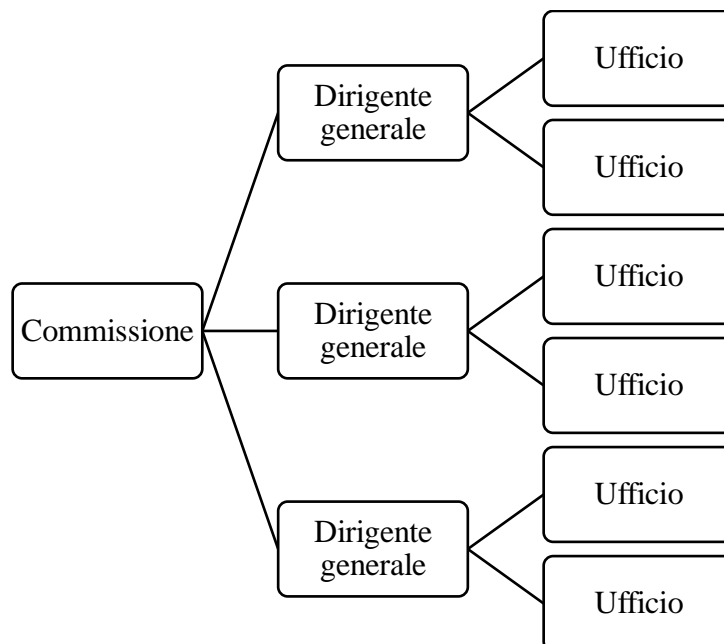


Figura 2: Organizzazione dei livelli dirigenziali

Questa descrizione, seppur embrionale, suggerisce già che l'esecuzione degli indirizzi politici della Commissione avviene sì come in una catena di montaggio, ma il pericolo è quello di considerare erroneamente l'apparato burocratico della Consob come puramente gerarchico.

Come si vedrà in maniera maggiormente approfondita più avanti, questi uffici, così come quelli di cui ancora non si è parlato, godono di una certa autonomia operativa, anche se ciò non significa che siano del tutto privi di responsabilità rispetto ai dirigenti sovraordinati. Si vedrà più che avanti che le responsabilità dei dirigenti e degli uffici subordinati sono tendenzialmente obbligazioni di risultato, seppur i regolamenti interni fissino comunque dei limiti operativi abbastanza definiti.

La natura della Direzione Generale può essere quindi considerata ibrida, a metà del guado tra politica e amministrazione. Nel primo caso il legame con la politica è rappresentato dalla forma di responsabilità diretta e immediata che il Direttore (così come il Vicedirettore) ha nei confronti della Commissione, e dall' incisivo controllo che questa ha sul suo incarico.

Dall'altro lato però, il compito del Direttore Generale sembra essere quello di svolgere funzioni operative e di coordinamento che possono essere con una certa sicurezza ricondotte nell'alveo delle funzioni amministrative.

La Direzione Generale, pur operando in maniera verticale internamente all'ente, mettendo in comunicazione il piano politico e il piano amministrativo, contribuisce in maniera diretta all'apertura verso l'esterno dell'amministrazione. Avendo la responsabilità dell'amministrazione, riesce a rendere trasferibili gli impulsi provenienti dai mercati consentendone il transito fino al livello politico-decisionale.

Questa natura composita ben si sposa con la sua caratteristica di funzione di collegamento tra le due branche della Consob, ulteriormente accentuato dalla natura tecnica dell'ente.

La Direzione Generale coordina il lavoro delle seguenti Divisioni:

- Corporate Governance;
- Informazione Emittenti;
- Intermediari;
- Ispettorato;
- Mercati;
- Strategie Regolamentari;
- Studi;
- Tutela del Consumatore;
- Sanzioni Amministrative;
- Infrastrutture Informatiche.³⁸

Osservando la strutturazione e il ruolo svolto dal Direttore Generale, è individuabile una prima differenza con l'organizzazione dell'ente alla Consob più vicino, la Banca d'Italia. Infatti, anche in quest'ultima è presente un Direttore Generale, figura di altissimo spessore e rilevanza. Questi si colloca però all'interno di una struttura che lo lega all'organo esecutivo, costituito dall'ufficio del Governatore: il Direttorio.

La struttura della Consob appare di natura maggiormente verticistica, poiché sottopone in maniera più chiara, seppur comunque indiretta, il Direttore Generale all'organo esecutivo. In Banca d'Italia, invece il Direttore Generale contribuisce direttamente alle decisioni esecutive, insieme al Governatore e ai vicedirettori generali³⁹. Tra l'altro, nell'assetto organizzativo originale della nostra banca centrale, il Direttore Generale costituiva l'organo di vertice dell'istituto. In Bankitalia, la figura del Direttore Generale è maggiormente assimilabile a un incarico ibrido, oscillante tra natura politica e burocratica.

La sua partecipazione al Direttorio lo rende corresponsabile dell'azione esterna della banca centrale, cosa che non avviene in Consob, e a strettissimo contatto diretto con il Governatore. Ciò attenua ulteriormente l'aspetto verticistico della struttura di Banca d'Italia che seppur presente, si manifesta con minore intensità.

Difatti, mentre la nomina del Direttore Generale in Consob avviene per diretta volontà della Commissione, che può anche rimuoverlo, come visto, la soluzione adottata in Banca d'Italia offre al capo dell'amministrazione una garanzia ulteriore. Questi viene infatti nominato dal Consiglio superiore di cui

³⁸ Commissione Nazionale per le Società e la Borsa. Documentazione organizzativa - Manuale della struttura. Roma, 27 giugno 2019.

³⁹ Banca d'Italia. Organigramma. Roma. 27 giugno 2022.

fanno parte il Governatore e altre tredici componenti, che quest'ultimo non può scegliere⁴⁰. Per quanto centrale nel processo di individuazione del Direttore Generale, il Governatore come organo esecutivo non può selezionarlo arbitrariamente⁴¹.

In questo senso e in riferimento al caso appena citato, si potrebbe dire che in Consob la realizzazione dell'obiettivo, costituzionalmente riconosciuto, di garantire massima separazione tra indirizzo politico e indirizzo amministrativo, sta procedendo relativamente a rilento, se paragonato a quanto avviene in Banca d'Italia.

Certamente in quest'ultima, dove le funzioni sono chiaramente esercitate in un contesto maggiormente legato dalla politica, non solo italiana, questa esigenza è stata avvertita con maggiore urgenza e necessità. Resta il fatto che la conformazione delle relazioni Commissione-Direttore Generale in Consob sembra andare parzialmente contro tendenza a quello che è l'indirizzo del diritto pubblico degli ultimi decenni.

⁴⁰ La nomina di questi membri avviene con meccanismi partecipativi che vedono il coinvolgimento dei rappresentanti territoriali di Banca d'Italia.

⁴¹ Banca d'Italia. *Funzioni e governance – Consiglio superiore*. <<https://www.bancaditalia.it/chi-siamo/funzioni-governance/consiglio-superiore/index.html>>; s.d. [consultato il 22 febbraio 2023].

1.3: Il Segretariato Generale, Consulenza Legale, Avvocato Generale e Uffici non coordinati

All'infuori dell'area di coordinamento della Direzione generale esistono altre strutture unità organizzative necessarie per il funzionamento dell'ente e in particolare della Commissione, il cui ruolo è svolto a maggior contatto diretto con quest'ultima. Per elencarli brevemente, questi sono:

- Segretariato Generale;
- Consulenza legale;
- Avvocato generale;
- Uffici non coordinati.

In particolar modo l'ultima è una categoria più ampia, un insieme di uffici e non uno solo, dove rientrano articolazioni specifiche che per le loro altrettanto singolari funzioni e facoltà non vengono coordinati direttamente dal Direttore Generale.

Il nome “uffici non coordinati” non significa comunque che questi non siano slegati da qualsiasi altra unità organizzativa sovraordinata, sono nei fatti *coordinati*, ma non dal Direttore Generale, che è a capo di tutti gli altri uffici amministrativi.

Gli uffici non coordinati sono in totale otto:

- Programmazione, Finanziaria e Bilancio;
- Attività Parlamentare e Governo;
- Relazioni Internazionali;
- Stampa;
- Segreteria della Commissione;
- Controllo Interno;
- Segreteria della Camera di Conciliazione e Arbitrato;
- Segreteria Tecnica dell'Arbitro per le controversie finanziarie;
- Ufficio Sanzioni Amministrative⁴².

Ciò che appare immediatamente evidente è la grande specificità dei singoli uffici e come queste siano immediatamente collegabili direttamente all'attività della Commissione. Non a caso il procedimento di nomina dei titolari di uffici non coordinati è aggravato al pari di quello per i titolari di divisioni, rispetto a quello riguardante la nomina dei titolari di uffici coordinati dal Direttore Generale.

⁴² Commissione Nazionale per le Società e la Borsa. *Area Pubblica - Organigramma*. <<https://www.consob.it/web/area-pubblica/organigramma>>; s.d. [consultato il 22 febbraio 2023].

Difatti l'articolo 10 del Regolamento organizzazione e funzionamento della Consob impone un quorum strutturale della riunione della Commissione dove verrà votata la nomina del candidato titolare, pari ad almeno tre commissari presenti. La norma in oggetto specifica, inoltre, che tale quorum è identico quello previsto per i titolari di divisioni, mentre si applica per la nomina dei titolari di uffici coordinati solamente in casi particolari in cui la particolare delicatezza dell'incarico lo richiede.

Questi uffici non fanno parte delle divisioni indicate precedentemente e rappresentano un'articolazione amministrativa diversa e separata, che si riferisce direttamente alla Commissione. Non a caso, il Manuale della Struttura della Consob si riferisce ad essi come unità organizzative in staff alla Commissione, mentre gli uffici coordinati nell'ambito delle divisioni rientrano nell'ambito della nomenclatura di unità organizzative in staff al Direttore Generale.

Vedendo ora singolarmente le funzioni dei singoli uffici non coordinati ci si può rendere maggiormente conto del perché queste unità organizzative siano state scorporate dal resto dei "tradizionali" rami dell'amministrazione della Consob. In questo capitolo non verranno approfondite la Segreteria della Camera di Conciliazione (il cui impiego è di fatto in moratoria) e Arbitrato e la Segreteria Tecnica dell'Acf, che troveranno un momento di attenta analisi nel dettaglio nello specifico capitolo dedicato all'Arbitro per le Controversie Finanziarie.

Il primo ufficio che verrà affrontato sarà l'Ufficio di Programmazione Finanziaria e Bilancio che ha ovviamente compiti di redazione del bilancio e di revisione e vigilanza contabile. Si occupa infatti dell'amministrazione contabile-finanziaria dell'ente, dovendo fare periodicamente rapporto alla Commissione e aiutando il Presidente di quest'ultima alla redazione dei progetti di bilancio. Si tratta sostanzialmente dell'ufficio di contabilità.

È quindi responsabile della formazione del bilancio attraverso la rendicontazione di tutte le entrate e uscite dell'ente. Questa sua funzione non va però confusa con quella della predisposizione dello stesso, compito invece affidato al Direttore Generale⁴³ (che però può iscrivere solo le voci che gli competono, indicate nel capitolo precedente). All'ufficio in oggetto spetta invece il compito di redigere il conto consultivo (o rendiconto), uno dei principali strumenti per effettuare rilevazioni contabili su esercizi già conclusi⁴⁴.

L'Ufficio Attività Parlamentare e di Governo ha dei compiti maggiormente proiettati verso l'esterno. Ha infatti la responsabilità da un lato di "legare" la Consob con il resto della sfera pubblica, in particolar modo, come il nome suggerisce, con Governo e Parlamento, dall'altro di mantenere una vigile attenzione sull'attività legislativa di quest'ultimi.

⁴³ Commissione Nazionale per le Società e la Borsa. Regolamento per l'amministrazione e la contabilità. Capo I, art.7, comma 1.

⁴⁴ Cucciniello, M., Fattore, G., Longo, F., Ricciuti, E. e Turrini, A. (2020) Management Pubblico. Milano: Egea.

In primo luogo, mantiene stretti i rapporti con le istituzioni, dall'altra consente alla Consob di agire preventivamente su eventuali modifiche normative che potrebbero riguardarla, oltre che assistere la Commissione nella redazione delle risposte alle eventuali interrogazioni parlamentari.

Passando all'Ufficio Relazioni Internazionali, questo invece rispecchia la nuova indole transnazionale delle pubbliche amministrazioni, non più confinate nel tradizionale e forse angusto spazio economico italiano. In particolare, nel caso della Consob, questo assume una dimensione ancor più importante data la natura del mercato vigilato, di struttura chiaramente internazionale e transfrontaliera, poco incline a mantenersi rinchiuso nell'ambito nazionale.

L'ufficio in oggetto si occupa di supportare la Commissione nel suo ruolo all'interno della *governance*, nello spazio regolatorio formato dagli omologhi stranieri della Consob, oltre che fornire assistenza nel tessere le complesse relazioni con i suddetti.

L'Ufficio Stampa ha invece un ruolo imprescindibile nel coadiuvare la Commissione, in particolar modo il Presidente, nell'esercizio della sua funzione di rappresentanza. Come abbiamo detto in precedenza, infatti, la Commissione e nello specifico il Presidente sono per forza di cose sottoposti a una forte esposizione da parte degli organi di informazione, tradizionali o meno che siano. Un'esposizione che, non è certo un mistero, in certi momenti di difficoltà o tensione (spesso generatesi all'infuori dell'organizzazione), può tramutarsi in una vera e propria bufera.

L'Ufficio Stampa ha quindi il dovere di tessere relazioni e mantenere buoni rapporti con i *media*, oltre che aiutare la Commissione a preparare eventuali interviste, partecipazioni a notiziari, eventi editoriali o talk-show televisivi che, in epoca recente, sono luoghi dove si forma la pubblica percezione dell'ente. Svolge anche un compito istruttorio, quello di ricercare eventuali informazioni nel mondo editoriale e dell'informazione in generale, utili ai lavori della Commissione, come articoli di giornale o di testate online, o di sondare l'impervio terreno dei *social network*.

La Segreteria della Commissione ha forse tra questi uffici non coordinati il ruolo più propriamente tecnico. Il suo compito principale è quello di svolgere attività di redazione dell'ordine del giorno delle sedute della Commissione e verbalizzazione delle stesse, mansione che culmina poi nella stesura delle cosiddette "Sintesi delle decisioni", documenti riepilogativi nei quali vengono riassunte le risultanze delle riunioni. Il funzionario della Segreteria incaricato di svolgere l'attività di verbalizzazione è detto *segretario* ed è normalmente il componente con minore anzianità dell'ufficio presente alla riunione (la presenza di un membro della Segreteria è tassativa per poter dare inizio ai lavori).

Qualora non fosse possibile individuare un funzionario con anzianità minore di tutti gli altri viene scelto il più giovane anagraficamente tra i più bassi di anzianità. Il segretario può essere in realtà scelto tra

qualunque membro del personale della Commissione, ma viene di norma scelto specificatamente tra i membri della Segreteria⁴⁵.

L'Ufficio Controllo Interno è il responsabile della correttezza e conformità di tutte quelle attività che potrebbero compromettere il regolare svolgimento dell'azione amministrativa della Consob. Ad esempio, cooperando con tutti gli uffici cui alcune funzioni sono in parte sovrapponibili, vigila sull'integrità documentale delle informazioni che giungono alla Commissione, assicurandosi che queste, nei diversi passaggi che svolgono all'interno della Consob, non vengano manomesse o deliberatamente o erroneamente modificate, in modo da tutelare la Commissione (che auspicabilmente assumerà una decisione sulla base di tali decisioni), riducendo il rischio che possa risultare plagiata o tratta in inganno da informazioni adulterate.

L'attenzione di quest'ufficio è particolarmente rivolta all'efficacia e all'efficienza dei processi interni, spesso estremamente complessi, per garantire il corretto esercizio da parte della Consob del suo potere amministrativo.

L'ultimo ufficio ad essere analizzato è l'Ufficio Sanzioni Amministrative che invece rivolge la sua attenzione all'agire esterno della Consob. Ha infatti il compito di mettere in atto e applicare le sanzioni decise dagli organi competenti. La sua attività è regolamentata inoltre da uno specifico regolamento, il Regolamento sul procedimento sanzionatorio della Consob⁴⁶, che ne definisce lo spazio di manovra, i meccanismi di coordinamento e cooperazione con gli altri uffici e altri aspetti procedurali più squisitamente tecnici, nei limiti di quanto stabilito dalla legge n.241 del 1990.

L'ufficio ha anche un ruolo proattivo e non è solamente un mero esecutore di ordini che sono impartiti da uffici di livello più alto. Ha il compito di mantenere buoni rapporti di leale cooperazione con l'autorità giudiziaria (per ovvi motivi principalmente la Guardia di Finanza) e formulare a sua volta proposte sanzionatorie, oltre che segnalare alla Commissione quando nel corso dei suoi lavori ha individuato comportamenti sanzionabili anche sul piano penale.

Osservando il funzionamento dei singoli uffici, si può notare che questi possono essere articolati, in modo ulteriore se li si analizza sotto il profilo delle divisioni che li compongono, in due macrocategorie, a seconda della loro propensione all'azione esterna.

Tutte gli uffici hanno una funzione *interna*, nel senso che collaborano all'attività e al funzionamento della Consob con atti e responsabilità di stampo prettamente organizzativo. Alcune di esse dispongono però di funzioni maggiormente composite, che spingono l'orizzonte della loro attività ben oltre i confini organizzativi dell'ente.

⁴⁵ Commissione Nazionale per le Società e la Borsa. Regolamento organizzazione e funzionamento. Articolo 11, commi 1 e 2.

⁴⁶ Adottato con delibera n.18750 del 19 dicembre 2013.

Soffermandoci solamente sugli uffici non coordinati, possiamo vedere come alcuni hanno una natura prettamente legata all'agire esterno, primo fra tutti l'ufficio Stampa, che per definizione svolge attività rivolte a soggetti non facenti parte dell'organizzazione. Ma il suo compito è anche organizzativo, specialmente se lo chiamassimo con un altro nome: "ufficio per le relazioni con la stampa". In questo modo, verrebbe maggiormente messa in risalto la componente bidirezionale, fondativa di una qualsiasi relazione.

Così come l'Ufficio stampa trasmette la volontà dell'ente Consob verso l'esterno, allo stesso modo si pone come intermediario delle reazioni della stessa, trasmettendone gli impulsi agli organi con funzioni strettamente decisionali.

Altrettanto si potrebbe pensare e dire dell'Ufficio Sanzioni Amministrative. Se è vero che gli atti promulgati dall'ufficio sono per definizione unilaterali, per la loro natura prettamente amministrativa, d'altro canto la giurisprudenza contemporanea ha rivalutato fortemente l'aspetto collaborativo/relazionale del procedimento. Così come è la stessa legge 241 del 1990, notoriamente la legge fondamentale del procedimento amministrativo, a esaltarne questa dimensione.

Basti pensare all'articolo 9 della legge in questione, che dispone le modalità di intervento dei soggetti coinvolti nel procedimento. La legge e la giurisprudenza riconoscono senza dubbio il fatto che nel procedimento amministrativo "l'ultima parola" spetta all'amministrazione ma ciò non toglie che gli interessati debbano essere resi partecipi. Tra l'altro, il termine "interessati" è solo parzialmente sovrapponibile a quello di "destinatari", poiché la prima categoria è ben più ampia della seconda.

In questo senso, l'Ufficio Sanzioni Amministrative, non è solo "un ufficio multe", ammesso che strutture del genere esistano in questa come in qualunque altra pubblica amministrazione. Infatti, serve anche a garantire il coinvolgimento degli interessati nel procedimento.

Possiamo quindi classificare gli uffici, non coordinati in questo modo, a seconda del loro orientamento all'azione esterna:

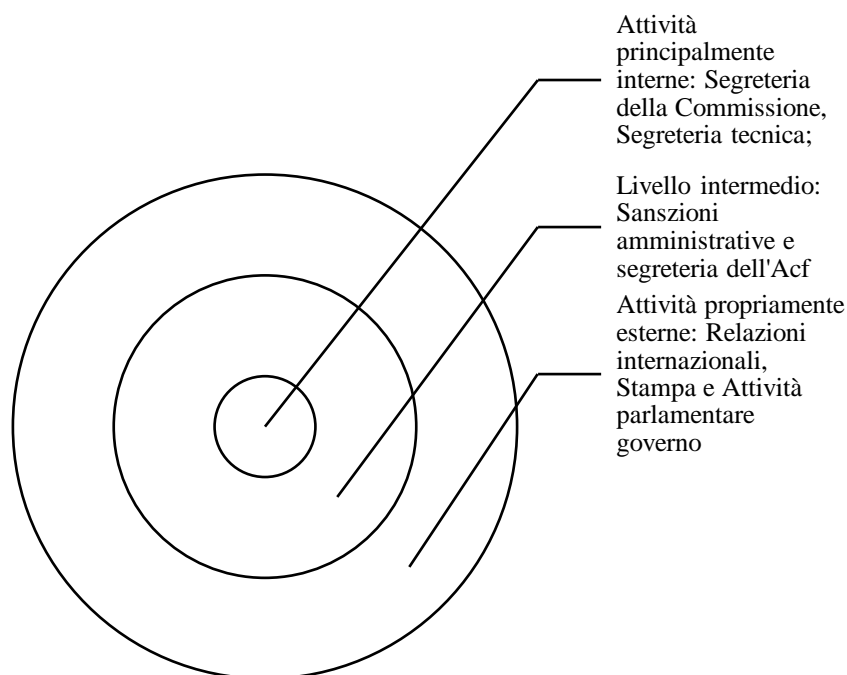


Figura 3: uffici raggruppati secondo la loro propensione all'azione esterna

Il Segretariato Generale è probabilmente la struttura di collaborazione con la Commissione di maggior rilevanza di tutta la Consob. È l'ufficio che si occupa di sostenere e coadiuvare il Presidente e la Commissione nello svolgimento delle sue attività, ad esempio curando la redazione dei piani pluriennali, la definizione dell'ordine del giorno e coordina lo staff della Commissione in particolare nei rapporti con il Direttore Generale.

Proprio col Direttore Generale condivide il ruolo di principale intermediario tra la Consob e gli altri attori istituzionali, in particolare Governo e Parlamento ma anche le istituzioni dell'Unione Europea. Come visto pocanzi, queste funzioni sono esercitate anche da specifici uffici non coordinati, che infatti svolgono la loro attività di tessitura delle relazioni interistituzionali coadiuvati tanto dal Segretario quanto dalla Direzione Generale.

Il Segretariato svolge un ruolo particolarmente proattivo in tema di attuazione della normativa europea, vigilando sulla cronaca e la vita parlamentare sulla fase discendente⁴⁷ dei provvedimenti comunitari. Al di là del vigilante controllo, il compito del Segretariato è anche e soprattutto quello di definire e mettere in atto procedure indirizzate a garantire una migliore e più efficace (quanto efficiente) collaborazione istituzionale⁴⁸ in materia di attuazione della normativa europea.

A capo del Segretariato Generale vi è il Segretario Generale, che viene nominato con delibera della Commissione, sempre su proposta del Presidente, con al massimo un solo voto contrario (o un'astensione).

⁴⁷ La seconda fase di attuazione un provvedimento europeo, in cui viene applicato all'interno dello Stato membro. Segue la fase ascendente, in cui la volontà degli Stati viene indirizzata alle istituzioni dell'UE.

⁴⁸ Principio fondamentale dell'agire amministrativo nell'ordinamento italiano, rintracciabile in particolare nell'articolo 120 della Costituzione.

Nella delibera di nomina può, come nel caso del Direttore Generale, essere ridefinita la dotazione organica dell'ufficio, in termini di proporzioni tra personale di ruolo e personale a contratto.

Deve essere anche stabilita la sua indennità, comunque sempre corrispondente a quella del Vicedirettore Generale. Il Segretario resta in carica fino a sette anni, con un mandato rinnovabile una sola volta e con la possibilità che venga revocato in ogni momento, anche senza giusta causa, sempre a mezzo delibera della Commissione⁴⁹.

L'articolo 26-bis, comma 3 del Regolamento Organizzazione e funzionamento della Consob fissa i requisiti di cui deve essere in possesso chi aspira ad essere nominato Segretario Generale. Questi requisiti sembrano essere analoghi a quelli visti in precedenza per tutte le posizioni dirigenziali di vertice: “specifica e comprovata esperienza e di indiscussa moralità e indipendenza avuto riguardo ai titoli professionali, culturali e scientifici e alle esperienze maturate”.

Questi requisiti sembrano prediligere figure di estrazione accademica o dal pubblico impiego, piuttosto che provenienti dal mondo della finanza privata. Il che sembra anche essere indubbiamente ragionevole considerando la posizione di indipendenza in cui si trova o si dovrebbe trovare la Consob e la natura tendenzialmente tecnica dei suoi compiti.

Questo profilo sembra essere rispecchiato dall'attuale Segretario Generale della Consob, la Dottoressa Scopelliti Maria Antonietta, entrata in Consob nel 1984, e ancor prima impiegata presso l'Efim⁵⁰ e Autostrade Spa⁵¹.

Il Segretario Generale ha un ruolo che certamente può ricordare quello del Direttore Generale, in realtà, sono due ruoli tutt'altro che sovrapponibili. Difatti il secondo svolge un'attività maggiormente orientata all'amministrazione, con risvolti particolarmente tecnici. Inoltre, sul Direttore Generale è sì centrale il ruolo di indirizzo della Commissione, ma il suo ambito operativo è tendenzialmente indipendente.

Ciò significa che il Direttore Generale non è un mero esecutore delle indicazioni della Commissione, sarebbe più corretto dire piuttosto che la sua attività è fortemente condizionata dall'obbligazione di risultato costituita dall'indirizzo dell'organo esecutivo.

Il Segretario Generale si pone su un piano diverso, che sarebbe decisamente ingeneroso oltre che distante dalla realtà definire sovraordinato rispetto a quello del Direttore per due principali motivi. In primo luogo, il piano operativo del Segretario è del tutto diverso, maggiormente orientato sulle attività della

⁴⁹ Commissione Nazionale per le Società e la Borsa. Regolamento Organizzazione e funzionamento. Titolo II, art. 26.

⁵⁰ Ente partecipazioni e Finanziamento Industria Manifatturiera, holding pubblica orientata al finanziamento di industria dell'alluminio, aeronautica, difesa, trasporti, vetro e impianti. Soppeso dal Governo Amato nel 1993.

⁵¹ Commissione Nazionale per le Società e la Borsa. *Organizzazione - Segretariato generale*.

<<https://www.consob.it/web/area-pubblica/scopelliti-maria-antonietta>>; s.d.; [consultato il 22 febbraio 2023].

Commissione, con cui il collegamento è più diretto, non si interseca con quello decisamente più amministrativo e pragmatico del Direttore Generale.

Il Regolamento organizzazione e funzionamento è molto chiaro sulle diffuse modalità di coordinamento e cooperazione che devono coinvolgere i due organi, specialmente in tema di relazioni istituzionali con Governo e Parlamento in primis.

I piani operativi di Segretario e Direttore non sono né paralleli né sovrapponibili e sembra dunque indubbiamente controproducente oltre che privo di fondamento mettere questi due soggetti in una immaginaria quanto priva di fondamento situazione di contrapposizione istituzionale.

La Consulenza Legale è un altro degli uffici di diretta collaborazione della Commissione, i cui compiti sono di natura prettamente tecnico-giuridica. Assiste infatti la Commissione nell'interpretazione e nella decifrazione della normativa in generale e della legge in particolare. Un ruolo particolarmente rilevante se consideriamo la storicamente altissima complessità normativa (specialmente in materia finanziaria) che caratterizza il nostro paese, unita all'elevatissimo tasso di legislazione.

Ciò comporta che l'attività dell'Ufficio di Consulenza Legale sia particolarmente impegnativa specialmente nella fase di aggiornamento e rendicontazione della cronaca parlamentare e normativa in generale. Dall'altro lato deve però coadiuvare la Commissione al momento della stesura dei suoi provvedimenti.

La Consulenza legale ha quindi un doppio ruolo, uno che prende informazioni dall'esterno e le indirizza verso l'interno dell'organizzazione, traducendosi in un lavoro interpretativo, l'altro che dall'interno traduce in atti normativi rivolti (emanati dal vertice esecutivo) verso l'esterno, formalmente e tecnicamente corretti gli indirizzi politici e le volontà della Commissione.

Per quanto concerne il suo lavoro di vigilanza e aggiornamento sull'attività parlamentare (tenendo a mente che la stragrande maggioranza della normativa finanziaria è racchiusa all'interno della fonte legge e il Parlamento è il luogo dove essa si genera), appare chiaro che questo sia in parte sovrapponibile a quello di altri uffici, in particolare l'Ufficio Attività Parlamentare e di Governo.

La Consulenza legale gode di un'organizzazione particolarmente complessa, ed è più vicina a essere classificabile come divisione, piuttosto che come ufficio, poiché essa a sua volta di uffici ne coordina quattro:

- Ufficio consulenza e contenzioso attività strumentali e di supporto: tra gli uffici coordinati è quello che svolge il ruolo maggiormente tecnico, poiché si occupa dell'attività operativa e di supporto. In particolare, riguardo le attività strumentali della Consob svolge una funzione di consulenza nell'interpretazione della normativa e nella redazione dei provvedimenti. Si occupa inoltre dei contenziosi che coinvolgono la Consob, esclusivamente in sede civile;

- Ufficio consulenza e contenzioso emittenti: assiste il o la dirigente responsabile della Consulenza legale nell'interpretazione della normativa riguardante le emittenti⁵² e nella redazione degli atti ad esse collegati. Gestisce inoltre tutti i casi di contenzioso riguardanti le emittenti di titoli;
- Ufficio consulenza e contenzioso intermediari e mercati: anch'esso assiste il responsabile della Consulenza legale nell'interpretazione e redazione normativa, in particolar modo di quella rivolta agli intermediari (chiamati anche *broker*, società o persone fisiche, iscritte a un albo tenuto dalla Consob, autorizzati a intermediare lo scambio, l'acquisto o la vendita di prodotti finanziari) o ai mercati⁵³, occupandosi anche del relativo contenzioso. Da segnalare che, in caso la Consob rilevi la presenza di eventuali abusi di mercato e valuti la necessità di provvedere a sequestri di beni o perquisizioni, queste possono essere effettuate solo previa autorizzazione del procuratore competente, secondo il principio di legalità. L'autorizzazione viene redatta e parte in direzione del procuratore proprio da questo ufficio⁵⁴.
- Ufficio contenzioso penale e rapporti con la Magistratura: si tratta di un ufficio particolarmente orientato all'attività esterna, e che mette in pratica gli obblighi predisposti da principio di leale collaborazione, uno dei principi fondamentali dell'agire amministrativo. Gestisce sempre tutti i casi in cui il contenzioso viene aperto oppure successivamente spostato da qualunque altra sede a quella penale. Inoltre, mantiene vivi e fruttuosi i rapporti con la Magistratura inquirente e giudicante, garantendo massima collaborazione e disponibilità da parte della Consob e consultandosi su eventuali divergenze sull'applicazione della normativa⁵⁵.

La Consulenza legale è inoltre dotata di una propria segreteria con compiti tecnici di supporto in particolare in materia di cancelleria e archiviazione documentale. La Segretaria della Consulenza legale ha anche la particolare caratteristica, insolita per buona parte delle istituzioni di livello nazionale e per la Consob, organizzata quasi totalmente su Roma, di avere un proprio ufficio anche nel Comune di Milano.

La segreteria è anche a capo del personale della Consulenza legale, occupandosi di tutta la gestione amministrativa riguardante quest'ultimo e dell'invio delle comunicazioni interne, in particolare quelle riguardante eventuali provvedimenti disciplinari. Gestisce inoltre l'archivio, preoccupandosi di digitalizzare tutti i documenti necessari all'attività, oltre che depositarli o ritirarli dalle Cancellerie degli Uffici giudiziari⁵⁶.

⁵² Gli emittenti costituiscono una grossa porzione dei soggetti vigilati dalla Consob. Sono tutti quegli agenti economici che per finanziarsi *emettono* strumenti finanziari sul mercato, come azioni, obbligazioni o altri contratti più complessi. Sono soggetti emittenti tipicamente le società per azioni (Spa).

⁵³ Con il termine "mercati" ci si riferisce, solo in questo caso, alla eterogenea categoria dei vari soggetti giuridici che gestiscono i mercati azionari, come nel caso della Borsa di Milano, la società olandese Euronext.

⁵⁴ Decreto legislativo 24 febbraio 1998, n.58. Testo unico delle disposizioni in materia di intermediazione finanziaria. Parte V, titolo I-bis, capo IV, articolo 187-octies, comma 5.

⁵⁵ Commissione Nazionale per le Società e la Borsa. *Organizzazione. Consulenza Legale*. <<https://www.consob.it/web/area-pubblica/consulenza-legale>>; s.d.; [consultato il 22 febbraio 2023].

⁵⁶ Commissione Nazionale per le Società e la Borsa. Documentazione organizzativa - Manuale della struttura. 27 giugno 2019, Roma.

Non sussiste alcun dubbio che la Consulenza legale debba essere classificata come divisione. In questo senso si esprime in maniera esplicita l'articolo 1 del Regolamento del personale entrato in vigore il 18 maggio 2022, che include la Consulenza legale e il suo personale nella sua sfera di applicazione in quanto impiegato direttamente in ambito di divisione.

L'Avvocato Generale è l'ultima unità organizzativa ad essere analizzata in questo capitolo. Il suo ruolo potrebbe essere definito come complementare a quello della Consulenza Legale ma si pone su un altro piano: quello della difesa dell'ente. Come detto, la Consob è sia un luogo di contenzioso, dove soggetti privati o pubblici possono risolvere le proprie controversie sfruttando in particolare l'Arbitrato (che verrà analizzato in uno specifico capitolo), sia essere essa stessa oggetto di controversie.

Sinteticamente, le controversie possono riguardare principalmente contestazioni a sanzioni o altri provvedimenti con natura anche solo parzialmente coattiva della Consob, come cancellazioni dall'elenco, rigetto di istanze di iscrizione, richieste documentali o altri atti. Così come nulla esclude che possano essere oggetti di controversie anche gli atti interni, riguardanti ad esempio le nomine, licenziamenti, mancati avanzamenti di carriera o questioni salariali.

Il compito fondamentale dell'Avvocato Generale è proprio quello di difendere nell'adeguata sede, che può essere legale, civile o dinanzi al giudice amministrativo, la Consob stessa nell'interezza delle strutture organizzative che la compongono. Un ruolo che, con le dovute differenze tecniche, sembra ricordare quello di un "normale" avvocato che a cui un privato cittadino conferirebbe incarico per difendere i propri interessi nella sede più opportuna.

L'Avvocato Generale viene incaricato di seguire un caso dalla Commissione, dopo che esso stesso, in collaborazione con la Consulenza legale, ne ha fatto richiesta all'organo esecutivo, che fornisce il consenso con propria deliberazione. Il Manuale della struttura sottolinea che una volta ricevuto il mandato dalla Commissione, il ruolo dell'Avvocato Generale è svolto sempre in strettissima collaborazione con la Consulenza legale, che non esce mai di scena. Difatti la Consulenza ha a disposizione i singoli uffici di cui sopra, preparati e costituiti proprio per collaborare con l'Avvocato Generale in base al singolo caso, aiutandolo anche a indirizzare il giudizio verso la sede competente.

Lo stretto collegamento tra le due strutture non è individuabile solamente dalla quasi sovrapposizione della materia di competenza ma anche dal fatto che spesso, come nel caso dell'Avvocato Fabio Biagiatti, fino al 30 aprile scorso Avvocato Generale, sia stato conferito nel corso del 2019 la reggenza della Consulenza legale in attesa di nuova nomina⁵⁷, comunque per un periodo massimo di sei mesi.

⁵⁷ Commissione Nazionale per le Società e la Borsa, delibera n.20895 del 18 aprile 2019 "Nomina del reggente della Consulenza Legale e attribuzione di incarichi di sostituzione".

Il ruolo dell'Avvocato Generale non si esaurisce qui, poiché svolge un'importante funzione di ricerca e di distribuzione e diffusione delle conoscenze al fine di garantire maggiore contezza e preparazione di tutto il personale. Annualmente, infatti, predispose la stesura della sezione dedicata al diritto del *Piano della formazione* del personale. Questo documento (estremamente ampio, che riguarda *tout court* la vita in Consob e non solo la giurisprudenza) garantisce migliori forme di controllo e prevenzione di eventuali fonti di contenzioso scaturite da errore umano in tutta la struttura. Un ruolo tanto di studio quanto di formazione e che, apprezzabilmente, è svolto da buona parte delle alte cariche della Consob.

Dispone anche, congiuntamente con la Divisione Studi, il *Piano della ricerca e degli studi giuridici ed economici* in tema di regolamentazione finanziaria e mercati, ovviamente focalizzando la propria attenzione sulla sezione dedicata agli studi giuridici. Ulteriore documento redatto in collaborazione con la Divisione studi è il *Piano di formazione dei legali dell'Istituto*, il vademecum di un buon avvocato della Consob. Da segnalare in particolare che proprio lo staff dell'Avvocato generale è in organico alla Consulenza legale, poiché si avvale delle strutture di quest'ultima per lo svolgimento delle proprie funzioni.

Appare evidente che creare una seconda struttura esplicitamente e singolarmente dedicata all'Avvocato generale avrebbe creato una certa ridondanza organizzativa. Qualcosa da evitare, specialmente in un'ottica (che le pubbliche amministrazioni in generale ma la Consob in particolare hanno abbracciato da tempo) di miglioramento dell'efficienza dei mezzi a disposizione e riduzione delle spese.

In ultimo luogo, l'Avvocato Generale, in un contesto di maggiore collaborazione e coinvolgimento delle parti sociali e dei soggetti privati, cura i rapporti con l'Ordine degli Avvocati, indirizzando la sua attenzione in particolar modo all'alta dirigenza dell'Ordine.

Si può osservare che il funzionamento di questi "uffici legali" è particolarmente orientato verso l'esterno, sotto i due fronti costituiti da un lato dai cittadini in generale e dagli interessati in particolare, e dall'altro dagli attori istituzionali.

L'apertura al mondo esterno non sta a significare solamente un sistema di *feedback* sufficientemente strutturato, spesso in modo formale, costituito dalle procedure di contenzioso, ma anche una particolare attenzione al tema della formazione.

Questa è un elemento centrale, specialmente nel caso in cui, come il qui presente, è orientata a tutto il personale, poiché favorisce l'interiorizzazione delle novità provenienti dall'esterno. Altrimenti, queste resterebbero confinate nell'ufficio in questione. I procedimenti formativi sono elementi fondamentali di un'organizzazione aperta e, soprattutto sul fronte del diritto, la Consob sembra averci puntato in materia decisa.

La Consob alla luce di quanto detto finora, mostra una discreta complessità organizzativa, utilizzando come linea di principio la Commissione come stella polare per definire gli assetti organizzativi degli altri organi.

Possiamo già individuare una divisione sostanziale, quella tra gli organi che lavorano direttamente e strettamente a contatto con la Commissione, e quelli che sono maggiormente orientati all'attività amministrativa in senso stretto e pragmatico, che si riferiscono al Direttore Generale, che rimane comunque subordinato alla prima.

Il primo gruppo è costituito da:

- Segretariato generale;
- Consulenza legale;
- Avvocato generale;
- Uffici non coordinati;

Il secondo gruppo è formato da:

- Direzione generale (articolata negli uffici del Direttore Generale e del Vicedirettore Generale);
- Divisioni

In sede separata, decisamente più sganciato da questi due blocchi organizzativi, si trova l'Arbitro per le Controversie Finanziarie⁵⁸, a cui verrà dedicato un capitolo specifico.

All'infuori del contesto delle divisioni si trovano sia l'Abf (Arbitro Bancario Finanziario), sia l'Unità di Informazione Finanziaria. Quest'ultima ha funzioni ispettive rivolte molto agli aspetti pratici delle attività finanziarie, con un occhio particolarmente attento alle violazioni della legge in materia e ai rapporti con le forze dell'ordine. Si potrebbe dire che i suoi compiti si avvicinano più a quelli della Guardia di Finanza che a quelli della Banca d'Italia.

Il suo ruolo principale è per quello di assistere lo svolgimento delle mansioni delle altre divisioni (salvo quelle legate alla politica monetaria), curando la fase di investigazione precedente all'istruttoria e all'apertura del procedimento amministrativo. Tra questi spiccano quelli rivolti alla prevenzione del riciclaggio di danaro proveniente da attività illecite e/o rivolto al finanziamento del terrorismo⁵⁹.

Sicuramente non sono chiuse tutte le questioni, come quelle relative alla ridondanza di alcune funzioni in certi uffici, attivi soprattutto nell'ambito legale, come visto prima. Nel criticare certi aspetti

⁵⁸ Da non confondere con l'Arbitro Bancario Finanziario (Abf), istituito nel 2005 e che condivide molti aspetti con l'Acf, come la natura stragiudiziale, ma che è il foro competente specificatamente delle controversie aventi oggetto banche così come definite dal Tub, iscritto in elenco diverso da quello Consob.

⁵⁹ Unità di Informazione Finanziaria per l'Italia. *Chi siamo*.

<<https://uif.bancaditalia.it/homepage/index.html?com.dotmarketing.htmlpage.language=102&dotcache=refresh>>.s.d. [consultato il 22 febbraio 2023].

organizzativi, bene tenere a mente che buona parte delle regole sull'argomento non possono essere decise internamente.

Difatti, occorre, per una generosa parte delle norme che stanno alla regolamentazione interna della Consob, l'intervento del legislatore per poter modificare l'assetto organizzativo. L'assenza di interventi a mezzo legge o decreto negli ultimi anni, mentre il resto della pubblica amministrazione stava, in larga parte, procedendo evolvendosi in un senso di maggiore efficienza e di semplificazione, dovrebbe farci trarre alcuni spunti.

Prima di tutto, alcune situazioni tecnico-organizzative permangono in virtù soprattutto di una scarsa volontà politica in merito. Le ragioni possono essere molteplici e potrebbero essere ricondotte alla grande influenza dei dirigenti della Consob, che preferiscono un atteggiamento conservatore, sulla classe politica. Un punto però difficile da dimostrare, poiché è molto complicato stabilire quanta suggestione possa generare un dirigente nei confronti di un legislatore, ammesso che ce ne sia.

Più probabile invece che una risistemazione dell'assetto organizzativo della Consob non sia avvenuto in forma profonda per il timore delle resistenze del corpo amministrativo, che sarebbe stato inevitabilmente coinvolto e ridimensionato, anche e soprattutto per evitare lo scontro frontale con i sindacati e altre forme di rappresentanza dei lavoratori.

Certamente questo rappresenta un aspetto problematico che deve però trovare un limite di fronte alle esigenze legate al bilancio e alla sostenibilità finanziaria che, del resto, comportano un sacrificio importante per tutte le altre categorie di lavoratori, ivi compresa la stragrande maggioranza di quelli pubblici.

Conclusioni al Capitolo 1

Veniamo ora, brevemente, all'analisi dell'assetto organizzativo della Consob sotto il punto di vista della sua strutturazione nei rapporti con l'esterno. L'analisi organizzativa finora effettuata ci consegna l'immagine di un ente organizzato, nelle sue strutture più "elevate" in materia tendenzialmente gerarchica.

I due "blocchi" di cui sopra non vanno però intesi come due fazioni contrapposte (ammesso che ci sia spazio in una sana amministrazione per un siffatto antagonismo istituzionale). Agiscono semplicemente su due livelli diversi dell'operatività della Consob e proprio nel Direttore Generale, inteso come vertice del suo ufficio, trovano un punto di raccordo.

Questa figura infatti racchiude in sé una natura ibrida, fatta sia di un'essenza puramente amministrativa nel suo ruolo di coordinamento delle divisioni, il che porta a un atteggiamento estremamente pragmatico, sia un'importantissima mansione di attuazione degli indirizzi della Commissione. Definire questa spinta da parte dell'organo esecutivo "politica" è forse troppo, considerando anche la natura della Consob.

Essendo un'autorità amministrativa indipendente non dovrebbe essere soggetta a influenze "politiche", intese come proveniente dalla classe parlamentare e quindi dai partiti. Altrettanto certo però è il fatto che nessun potere pubblico, come si è detto in avvio, può essere del tutto slegato dal circuito della rappresentanza, e il ruolo della Commissione è essenzialmente quello di far coesistere queste due dimensioni.

Una Commissione che quindi viene nominata da funzionari a loro volta eletti più o meno direttamente⁶⁰ e che condiziona a sua volta la Direzione generale, specialmente se consideriamo il meccanismo, decisamente sintetico e immediato, di revoca della nomina del Direttore visto pocanzi. L'attività del Direttore Generale avrà quindi sicuramente caratteristiche tipiche, quei tratti somatici, tipici della burocrazia in senso stretto, ma non può non essere influenzata, o quantomeno tener conto, dalla volontà di un organo esecutivo che ha strettissimi legami con il mondo "politico".

Questo non deve però preoccupare, perché garantisce un sistema di trasmissione degli impulsi tale da "filtrare" i condizionamenti politici e far sì che, in condizioni ideali, l'agire amministrativo mantenga la sua efficienza pur non trasformandosi in un potere arbitrario, mantenendo vivi i rapporti con funzionari eletti e non nominati.

⁶⁰ Per quanto certo che il Governo, allo stato attuale delle cose venga nominato attraverso un meccanismo che non contempla il voto diretti, non è da dimenticare che la sua scelta dipende dal risultato dalle elezioni almeno in maniera indiretta, poiché questo condiziona la composizione del Parlamento che dovrà poi accordare la fiducia all'esecutivo.

Del resto, al di là delle considerazioni di cui sopra, la stessa organizzazione ha due ruoli fondamentali: garantire efficienza, efficacia e economicità, e dall'altro lato conferire legittimità all'azione amministrativa. Gli strumenti e le regole organizzative viste in precedenza sono entrambi importanti strumenti tanto del buon andamento quanto della democrazia.

La Banca d'Italia adotta invece una soluzione più semplice in termini di organizzazione. Difatti, le divisioni operative vengono separate, semplificando un poco, in quelle rivolte all'azione interna e quelle rivolte all'azione esterna. Le prime sono singoli uffici, non coordinati in alcun modo, che si relazionano direttamente con il direttorio. Tra queste possiamo notare alcune somiglianze con il caso della Consob: un Avvocato Generale e un ufficio di Consulenza Legale, insieme a quelli legati alle funzioni dell'ente, come ad esempio l'Unità di supervisione e normativa antiriciclaggio.

Da segnalare inoltre l'assenza, in Bankitalia, di un vero e proprio Segretario Generale. Questi è sostituito da un organo in buona parte analogo, il Segretariato particolare del Direttorio, che svolge funzioni quasi del tutto sovrapponibili a quelle del Segretario Generale della Consob. A differenza di quest'ultimo però, non può coordinare uffici e non si occupa di azione esterna, né di mantenere vivi i rapporti tra Governatore e Direttore Generale, poiché questi siedono già allo stesso tavolo del Direttorio⁶¹.

Proprio il Direttore Generale della banca centrale svolge un ruolo di coordinamento degli uffici meno intenso rispetto a quanto avviene in Consob. Se in quest'ultima tutte le unità organizzative fanno riferimento all'ufficio della Direzione Generale, in Banca d'Italia, per quanto il suo ruolo di coordinatore e leader dell'amministrazione sia innegabile, il rapporto è meno stretto. Facendo il Direttore Generale di Banca d'Italia parte del Direttore, organo essenzialmente esecutivo di cui fa parte anche il Governatore, riferendo ad uno facilmente gli impulsi dell'amministrazione saranno carpiri anche dall'altro.

In Banca d'Italia, il Direttore Generale concorre direttamente a definire l'indirizzo dell'ente, entro gli ambiti di sua competenza. Questo è senza dubbio un fattore di apertura, poiché gli impulsi provenienti dall'esterno, trasmessi attraverso l'amministrazione, giungono ai vertici della banca in maniera più diretta.

Anche in questo caso, si può osservare come il modello scelto dalla Consob, quello imperniato su un'amministrazione che ruota intorno al Direttore Generale, presenti alcune inefficienze. Inserire il Direttore Generale nel contesto di una struttura formalizzata di cui, a titolo puramente esemplificativo, potrebbe far parte anche il Presidente, ridurrebbe i tempi di trasmissione degli impulsi dell'amministrazione e di conseguenza migliorerebbe anche le relazioni intra-istituzionali e quelle con il pubblico.

Verrebbe infatti creato un terreno comune di spazio e confronti continuato, a tempo indeterminato, di cui gioverebbe sicuramente la qualità media della regolazione, oltre che dell'agire amministrativo.

⁶¹ Banca d'Italia. Organigramma. Roma. 27 giugno 2022.

Senza contare che, in un'epoca storica in cui si è sempre in aria di tagli e riduzione della spesa pubblica, fare in un solo passaggio quello per cui normalmente ne sono necessari due potrebbe rivelarsi alquanto utile. Specialmente, anche se ovviamente non solo, in termini reputazionali.

Certamente vi è ancora una cospicua distanza tra un siffatto assetto e le strutture di comando che si possono osservare nei contesti dei corpi militarizzati e delle forze armate, e la dimensione e importanza del concetto di "gerarchia" non deve essere più di tanto sopravvalutato.

La trasmissione degli ordini, se si vuole provare a schematizzarla in un disegno organizzativo, avviene verticalmente su due assi, quello politico e quello amministrativo. Questi non sono però due binari separati, poiché quello politico è comunque strutturalmente sovraordinato. Il suo vertice, rappresentato dalla Commissione, è l'unico a disporre di un vero e proprio collegamento con il circuito della rappresentanza. Il che, come è ben noto, legittima l'istituzione e quindi non dovremmo essere stupiti dalla presenza di una lieve preminenza del potere politico.

La gerarchizzazione è comunque poco rigida, poiché sì, certamente alla Commissione spetta un indiscusso ruolo di supremazia, ma le pratiche utili all'applicazione delle sue decisioni sono lasciate in larghissima parte, se non nella sua totalità, alla discrezionalità dell'amministrazione.

Ovviamente per questa valgono una serie di limiti generali, come quelli fissati dalla legge sull'azione amministrativa, la n.241 del 1990, dal diritto europeo e da altre norme a livello nazionale, e specifici, cioè i regolamenti della Consob. Il personale coordinato dal Direttore Generale non si muove comunque alla rinfusa, quindi, avendo dei margini operativi significativi.

La storia recente ci suggerisce però che l'organizzazione della Consob e il suo funzionamento tendono ad essere piuttosto stabili nel tempo. Difatti, la più grande evoluzione sembra esserci stata al momento della costituzione degli altri uffici oltre alla Commissione. Da quel momento in poi l'assetto strutturale e organizzativo degli organi principali è rimasto sostanzialmente invariato.

Ciò non trova un riscontro con le grandi evoluzioni che sta attraversando il mercato finanziario nei decenni appena trascorsi. Questo stimolo esterno avrebbe dovuto sicuramente avere un carico innovativo maggiore sulla Consob, che invece ha mantenuto sostanzialmente inalterata la sua struttura.

Ad esempio, sarebbe stato ragionevole immaginare una riorganizzazione degli uffici, specialmente della Commissione, a seguito della crisi del 2008, quanto tutta la pubblica amministrazione è stata attraversata da cambiamenti estremamente profondi e radicali. Quantomeno per lanciare un messaggio, a maggior ragione se consideriamo la grande delicatezza della crisi e delle ragioni che il dibattito scientifico ha riconosciuto come scatenanti: proprio una scarsa attenzione alla vigilanza sui mercati finanziari.

C'è da dire che molti limiti all'innovazione organizzativa sono costituiti dalla rigidità e lentezza legislativa di cui tradizionalmente soffre un paese come il nostro, storicamente afflitto da altissimo tasso di legislazione, in cui le leggi proliferano spesso senza un vero e proprio senso logico.

La risposta agli stimoli esterni su questo fronte è stata molto timida, e ben poco è stato fatto per migliorare o quantomeno cambiare le cose internamente. Ad esempio, si sarebbe potuta rivedere la questione della collegialità del vertice dell'ente, o cercare di rendere ancor più netta la separazione tra politica amministrazione.

Ciò sarebbe stato possibile anche solo rivedendo, attraverso atti interni, la normativa sulla nomina del Direttore Generale. Ha ben poco senso impegnarsi tanto per concretizzare la politica della separazione dei poteri se poi, per quanto formalmente tenuti a fare il contrario, i membri della Commissione possono rimuovere il Direttore Generale dal suo incarico quando preferiscono. A ben poco serve a tal proposito anche l'obbligo di motivazione, tra l'altro previsto per tutti gli atti amministrativi.

Come l'andamento generale degli ultimi venticinque anni della pubblica amministrazione suggerisce, occorrerebbe separare del tutto politica e amministrazione, distinguendo completamente i sistemi delle nomine e ridisegnare i rapporti con l'apparato politico. Gli appelli sul tale fronte sono diversi e provenienti da voci autorevoli, ma rimangono inascoltati.

Questi dati ci consegnano la prima considerazione di questo elaborato: dal punto di vista del rapporto tra politica e amministrazione la Consob è certamente un'organizzazione chiusa, o almeno lo è, per essere più precisi e corretti, parzialmente. Nel senso che la maggioranza delle sue caratteristiche su questo fronte la riconducono a questa categoria.

Difatti gli elementi innovativi non sembrano essere visti come un elemento auspicabile e previsto nella vita dell'ente, quanto piuttosto fatti accidentali, che si verificano al presentarsi di altri fattori il cui controllo sfugge al controllo della Consob. L'unica possibilità di vedere questo disegno organizzativo operare in maniera dinamica è costituita dalla decisione della Commissione di riorganizzare alcune competenze non fondamentali.

Questa "deroga" avviene però in maniera sempre gerarchica e mai veramente innovativa. Non vengono create nuove competenze in senso stretto. Non c'è stato un ridisegno organizzativo vero e proprio. Le competenze che la Commissione individua vengono semplicemente spostate sull'asse verticale dell'organizzazione. Passano cioè da un organo a un ufficio al suo immediato sovraordinato o subordinato nel caso della parte amministrativa.

Per il personale all'area "politica" (Commissione, parzialmente il Direttore Generale, Segretario Generale, Avvocatura, Consulenza), costituente gli organi fondamentali della Consob, la redistribuzione è effettuata in senso orizzontale. La Commissione può quindi disporre lo spostamento di una competenza da

un organo all'altro. Il che può apparire una soluzione pratica in termini di miglioramento dell'efficienza, ma i cui benefici sono del tutto casuali e legati alle condizioni circostanziali del momento.

Non c'è un ridisegno o un tentativo di effettuarlo, né si dà la possibilità agli organi di riorganizzare parzialmente le proprie competenze e funzioni in base a quello che è suggerito non solo dal diritto interno o esterno, quanto dalle esperienze professionali quotidiane.

Questo vorrebbe dire avere un ente veramente responsivo agli stimoli innovativi esterni. Invece, nel caso specifico della Consob, l'unico organo con simili poteri è la Commissione, sfortunatamente proprio il soggetto giuridico interno all'ente meno avvezzo al contatto con pubblico e gli operatori, che invece rivolge il suo sguardo più alla politica.

Per questi motivi la Consob è, sotto il profilo dell'organizzazione delle sue strutture fondamentalmente chiusa, nel senso che è poco responsiva agli stimoli esterni poiché non dispone di mezzi adeguati, secondo chi scrive, all'elaborazione di questi e al loro corretto recepimento.

La cronaca conferma quanto finora detto, mostrando come anticipato precedentemente un ente estremamente stabile, a fronte di un mercato in velocissima evoluzione, specialmente negli ultimi anni.

Un ente più vicino al modello chiuso, specialmente se si tiene a mente che non ci stiamo riferendo a una parte della sua organizzazione che svolge attività principalmente orientate al pubblico, non è necessariamente meno preferibile. Va considerato che la Consob deve comunque necessariamente proteggersi almeno in parte dagli stimoli esterni.

Essendo un'autorità amministrativa indipendente, necessità di alcune garanzie di imparzialità di giudizio che uno strettissimo e continuato contatto con il mondo del mercato finanziario potrebbero mettere a repentaglio. Il suo compito è decidere secondo diritto, e per farlo deve essere almeno in parte isolata dai soggetti su cui vigila.

Alcuni teorici considerano correttamente le autorità amministrative indipendenti figure molto vicine agli organi giurisdizionali, quindi al potere giudiziario. Non desterebbe allora nessuno scandalo, di certo, se ci si rendesse conto che anche le magistrature sono tendenzialmente "isolate", e che il loro recepimento degli stimoli esterni non è certo una priorità.

Analizzando invece il livello dell'interazione con le altre istituzioni possiamo vedere un quadro del tutto sovrapponibile a quello delle altre autorità amministrative indipendenti, con il difficile bilanciamento delle suddette esigenze di indipendenza con quelle di garantire un minimo collegamento con il circuito della rappresentanza e l'ambiente esterno.

Non si può anche in questo caso, ma con ancora più decisione, considerare la Consob una struttura organizzativamente del tutto chiusa nei suoi rapporti con il governo e il Parlamento.

Innanzitutto, questa relazione esiste al solo livello della Commissione, mentre gli altri organi sono decisamente meno coinvolti. Inoltre, non possiamo parlare di una vera e propria capacità di risposta agli impulsi esterni. Le indicazioni provenienti dalle altre istituzioni, soprattutto da parte del governo, hanno natura perentoria e si inquadrano in un rapporto con l'esecutivo che assomiglia almeno nei suoi aspetti strutturali a uno di subordinazione.

Ciò non ha particolari effetti sulla strutturazione interna, poiché la Commissione gode di un'autonomia normativa molto ampia. Ci impone comunque di valutare la Consob come un'organizzazione chiusa anche in questo senso proprio per la particolare natura dei rapporti con il governo e con gli stimoli da esso ricevuti. Anzi, proprio per il loro carattere perentorio e vincolante, non andrebbero presi in considerazione nell'analisi in corso, poiché attengono più propriamente al diritto pubblico.

Forse, in un altro contesto, queste relazioni potrebbero essere oggetto d'analisi in un momento di valutazione del grado di apertura dell'organizzazione governo, non oggetto di tesi in questa sede.

Dopo un primo momento di analisi, nonostante quello che una certa narrativa sulle autorità amministrative indipendenti avrebbe potuto far intendere, la Consob si presenta come una struttura più propriamente chiusa, con meccanismi di recepimento degli stimoli e degli impulsi innovativi esterni molto ridotti, se non minimi, e un assetto organizzativo conservatore.-

Capitolo 2

Il personale

Veniamo ora al personale, ossia chi, a qualunque titolo, lavora in Consob. L'espressione "lavora in Consob" è però forse riduttiva, poiché non tiene conto di alcune rilevanti sfaccettature. Parlare esclusivamente di "lavoratori" considera la grande varietà di forme di impiego contemplate dalle nuove riforme, in cui il vecchio sistema con scarsa mobilità e scatti di carriera automatici, spesso basati sull'anzianità lavorativa.

La Consob, come molte altre istituzioni pubbliche, ha dovuto adattarsi ai nuovi tempi che caratterizzano il pubblico impiego che, per quanto non si possa dire sia stato stravolto, ha sicuramente attraversato delle profondissime trasformazioni, orientate a una maggiore assimilazione di regole, norme e convenzioni provenienti mondo del lavoro privato.

Il che è derivato tanto dalla naturale evoluzione di un settore che, specialmente in Italia, ha sempre mostrato un assetto estremamente statico, sia per ragioni pragmatiche, come quella della riduzione della spesa e dell'ottimizzazione delle risorse a disposizione, sia per una certa autoconservazione.

Dato che, salvo rarissimi casi, il settore pubblico non è in grado di generare un plusvalore in senso economico, ossia creare un profitto, la sostenibilità finanziaria deve essere ricercata in altri luoghi, prima di tutto investendo su una nuova cultura dell'impiego pubblico, questo è certo.

Ma ciò non toglie che riformare i modelli organizzativi sia uno strumento potente. Ed è altrettanto chiaro che il livello su cui conviene, in termini economici e logistici, intervenire è quello degli impiegati, che sono numerosi e svolgono mansioni meno diverse tra di loro rispetto ai dirigenti. È infatti possibili dividerli in categorie tipizzate, e il loro monte stipendi, seppure quelli *pro capita* siano decisamente più bassi, è maggiormente sostanzioso rispetto a quello dirigenziale.

Sia chiaro, questa è una trasformazione che ha impegnato tutto il mondo delle pubbliche amministrazioni, specialmente quelle di livello locale, che sono uscite dal primo decennio degli Anni Duemila fortemente ridimensionate in termini di funzioni e operatività, oltre che di risorse⁶².

L'Italia, salvo una piccola stabilizzazione nel 2020 dovuta alla pandemia (e alla crescita di domanda di impiegati nel settore sanitario), perde dipendenti pubblici dall'inizio del millennio, una tendenza in linea con il resto dell'Europa e dell'OCSE. Anzi, contrariamente alla comune percezione, dovuta sicuramente

⁶²Carloni, E. e Cortese, F., (2020). *Diritto delle autonomie locali*. Milano: Wolters Kluwer.

anche a un certo linguaggio mediatico, il numero di dipendenti pubblici *pro-capite* è leggermente sotto media rispetto ai nostri vicini⁶³.

La stessa Consob non si allontana molto dalla media dei dati di cui sopra, soprattutto se paragonata alle sue “omologhe” straniere, cioè alle istituzioni di vigilanza finanziaria presenti in giro per l’Europa. Per quanto, sia chiaro, non è possibile trovare perfetti cloni all’estero, data la profonda differenza dei sistemi giuridici, delle relazioni interistituzionali e i modelli organizzativi che chiaramente caratterizzano ciascun paese.

Per avere un termine di paragone, sono 486 al 31/12/2021, data dell’ultima rilevazione disponibile, i dipendenti o collaboratori a qualsiasi titolo dell’Amf, *l’Autorité des marchés financiers*⁶⁴ francese, esclusi i membri degli organi principali nominati, contro i 649 della Consob nello stesso momento nell’analogha categoria.

Questi dati forse mostrano una lieve sproporzione ma è bene tenere a mente che questo dato non considera invece la maggiore numerosità degli alti organi dell’Amf rispetto a quelli Consob. Nell’Amf, infatti, i membri della Commissione sono 14, rispetto ai 5 della Consob, compensando la differenza del numero di impiegati.

Tra l’altro, un maggior numero di alti funzionari porta con sé sicuramente costi maggiori. Non ci sono però indizi che questa proporzione porti con sé benefici per gli interessi pubblici.

. Una situazione analoga si può riscontrare negli altri alti organi dell’istituzione d’oltremarina.

Il numero di dipendenti in Consob è rimasto, a partire dal 2012, sostanzialmente invariato, con un aumento, al picco massimo di dimensione del personale, di non più di 50 unità:

⁶³Università Cattolica del Sacro Cuore - Osservatorio dei conti pubblici italiani. *L’occupazione nel settore pubblico in Italia*. <<https://osservatoriocpi.unicatt.it/ocpi-pubblicazioni-l-occupazione-nel-settore-pubblico-in-italia>>; 20 maggio 2022; [consultato il 22 febbraio 2023].

⁶⁴ Da non confondere con l’omologa agenzia, dalle analoghe funzioni, istituita in Québec, nel Canada francofono.

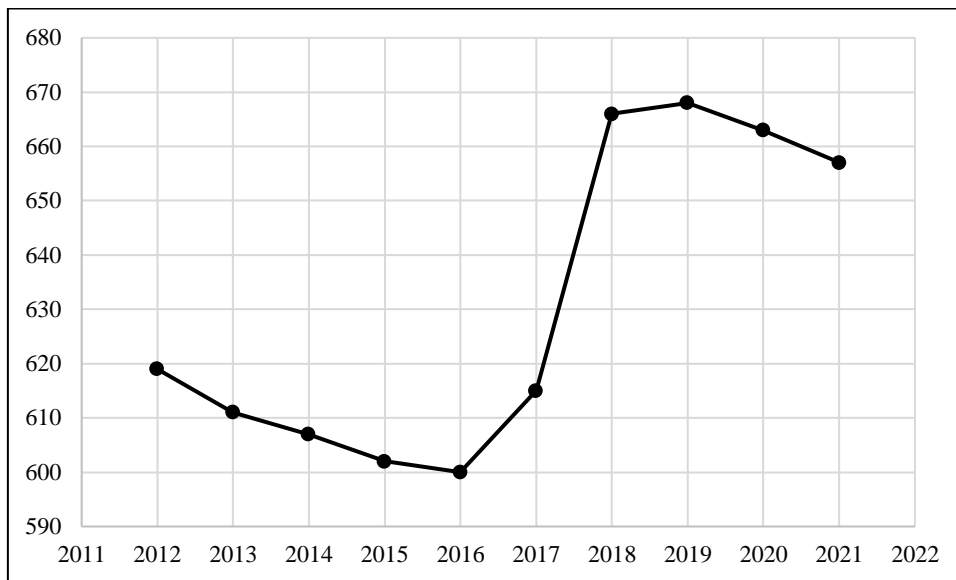


Figura 4: impiegati in Consob (2012-2021)⁶⁵

Come si può evincere, fin dal 2012, tradizionalmente considerato il primo anni di *austerità* in Italia, il numero di impiegati è rimasto stabile. In discesa dal 2020 fino al 2016, anno di inizio di una forte crescita, specialmente tra 2017 e 2018, dovuta, in via quasi del tutto esclusiva, all'avvio dell'operatività dell'Arbitro per le Controversie Finanziarie. Dal 2019 in poi invece il numero di impiegati ha ricominciato nuovamente a ridursi a ritmi contenuti.

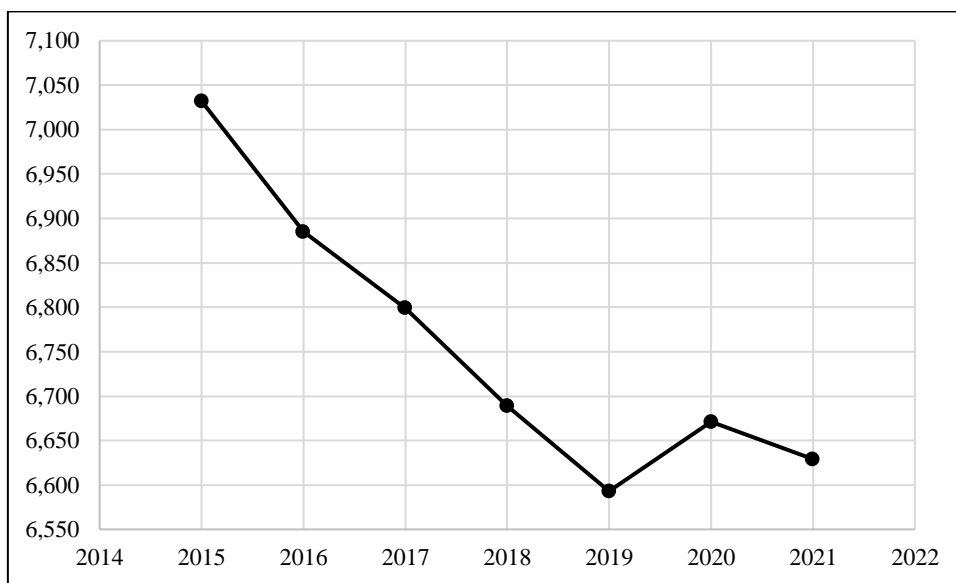


Figura 5: impiegati in Banca d'Italia⁶⁶

⁶⁵ Commissione Nazionale per le Società e la Borsa. *Dotazione organica*. <<https://www.consob.it/web/area-pubblica/dotazione-organica>>; 15 luglio 2022; [consultato il 22 febbraio 2023].

⁶⁶ Banca d'Italia. *Consistenza numerica del personale e relativo costo complessivo*. <<https://www.bancaditalia.it/chi-siamo/personale/consistenza-numerica/index.html>>; s.d.; [consultato il 22 febbraio 2023].

Per avere un termine di paragone interno ai confini nazionali⁶⁷, seppur le dimensioni degli enti siano molto diverse, poiché Banca d'Italia ha di base una dotazione organica circa dieci volte più grande rispetto a quella della Consob (il che è chiaramente giustificabile dall'ampiezza delle funzioni decisamente più grande), anche nella banca centrale nostrana il numero di impiegati è rimasto tendenzialmente invariato.

Nel caso di Bankitalia, la quantità di dipendenti è oscillata tra poco più di 7.000 a circa 6.600. La Consob sembra aver puntato dunque più della sua istituzione "più vicina" sul personale, riducendolo a ritmi più contenuti, ma lo ha fatto in un periodo molto limitato, tornato presto sui suoi passi e procedendo a diminuire il numero di dipendenti.

Certamente il *trend* di Bankitalia è maggiormente consolidato, e la strada intrapresa sembra essere ormai imboccata chiaramente.

Non è riscontrabile in questo caso una improvvisa quanto isolata crescita, poiché l'omologo dell'Arbitro per le Controversie Finanziarie, l'Arbitro Bancario Finanziario, è operativo sin dal 2005 e non si riscontrano altre ragioni per un improvviso aumento del personale che, difatti, non si è verificato.

Va tra le altre cose segnalato che la riduzione del numero di dipendenti pubblici è una tendenza che è da tempo chiaramente imposta a livello nazionale (e non solo), ma che può riguardare il personale delle autorità amministrative indipendenti solo in maniera secondaria, quantomeno se guardiamo al fenomeno in termini assoluti.

La stragrande maggioranza dei dipendenti al servizio di un datore di lavoro pubblico è costituita infatti da tre macrocategorie: dipendenti nel settore dell'istruzione (personale scolastico e universitario); settore della difesa e della sicurezza (polizia, corpo forestale, militari); dipendenti impiegati nel Servizio Sanitario Nazionale.

Non stupisce quindi, che, poiché il personale delle autorità amministrative indipendenti rappresenta solo lo 0,4% del totale degli impiegati pubblici⁶⁸, i tassi di riduzione del numero del personale siano molto contenuti in questo settore.

Quanta si parla di "diminuire" o "ridurre" il numero di dipendenti occorre tenere a mente che questo non viene effettuato a mezzo di licenziamento di massa o chiusura di interi reparti, quanto attraverso il blocco del *turnover*. Il termine fa riferimento a una momentanea sospensione totale o parziale delle assunzioni da un lato, e un aumento ove possibile dei pensionamenti (anticipati se ci sono le condizioni) dall'altro.

⁶⁷ Il paragone può essere effettuato solamente in termini relativi, poiché i valori assoluti sono completamente diversi e non confrontabili.

⁶⁸ Corte dei conti. Sezioni Riunite in sede di controllo. Relazione sul costo del lavoro pubblico 2020. Roma, 31 luglio 2020.

Il sistema così concepito riduce di certo l'impatto socioeconomico degli interventi di ridisegno dell'assetto del personale, ma porta con sé una minore velocità di attuazione.

Inoltre, la riduzione dei posti offerti dai concorsi a prescindere dal ruolo è lo strumento più efficace per ridimensionare la dotazione organica, poiché consente di contenere la conflittualità di questa operazione, poiché non significa allontanare dipendenti già in servizio, con giuste pretese nei confronti dell'amministrazione, che potrebbero impugnare la decisione e causare ulteriori costi.

Questo grafico, per quanto utile per capire all'atto pratico le dimensioni effettive della burocrazia che compone la Consob, non risponde a molte domande. Prima di tutto in questo modo è impossibile distinguere i mutamenti organizzativi che l'ente ha attraversato, e che questi numeri significhino ben poco dal punto di vista dell'amministrazione. Proprio gli aspetti organizzativi rappresentano la novità più importante in tema di impiego all'interno della Consob.

L'obiettivo di questo capitolo non è infatti semplicemente quello di sviscerare i numeri sull'impiego, il che rappresenterebbe una sfida non indifferente, ma comunque improntata quasi esclusivamente alla di ricerca dei dati, quanto focalizzarsi sui percorsi di evoluzione dell'impiego presso la Commissione Nazionale per le Società e la Borsa e individuare le ragioni dietro determinate scelte organizzative e come queste hanno influenzato la relazione dell'ente con il comune cittadino.

Questo resoconto fa da prerequisito all'analisi sulla strutturazione della Consob in relazione all'ambiente esterno. L'aspetto della struttura organizzativa del personale è fondamentale poiché sono proprio questi ultimi a relazionarsi con il pubblico.

Il primo passaggio ad essere affrontato sarà quello del personale dirigente, ossia quei dipendenti che svolgono funzioni di coordinamento di altri impiegati. Il motivo per cui si è deciso di partire da queste figure sta nel fatto che questa modalità di impiego rappresenta quella soggetta a maggiori cambiamenti, in virtù della maggior complessità delle mansioni, che tendono quindi a essere più facilmente malleabili, e al grandissimo valore aggiunto apportato dai singoli dipendenti. In realtà si vedrà che parlare di "dirigenti" senza ulteriori specificazioni non ha un grandissimo senso.

Difatti in Consob, come in modo del tutto analogo a quanto avviene nella stragrande maggioranza delle altre istituzioni pubbliche, l'impiego in forma manageriale si può presentare in varie modalità agendo su diversi livelli: responsabilità, grado, trattamento economico, compiti formativi e di coordinamento, criteri di valutazione.

La seconda parte del capitolo dedicherà invece la sua attenzione al personale "operativo", cioè a quei dipendenti che svolgono compiti strumentali, sono sempre coordinati all'interno di un ufficio e che per il cui accesso in Consob sono solitamente richiesti requisiti meno stringenti. Questi rappresentano la stragrande maggioranza del personale della Consob, com'è normale che sia, e quella fascia di impiegati che

si interfacciano e interagiscono direttamente con il cittadino, contribuendo moltissimo alla creazione del buono o cattivo sentire comune sull'ente.

Questo contatto è particolarmente rilevante soprattutto se consideriamo che l'attività di relazione con l'esterno svolta dalla Commissione e dagli uffici non coordinati predisposti è svolta essenzialmente attraverso il filtro che offrono i media, specialmente quelli tradizionali: televisione; giornali, radio.

La fattispecie del personale "esterno", cioè di quei dipendenti che svolgono il loro ruolo in maniera occasionale o per un periodo contingentato di tempo, o in alternativa senza diventare formalmente dipendenti pubblici, seppur non sia stata creata certo in anni recenti, rappresenta una nuova frontiera nel pubblico impiego principalmente perché consente a lavoratori del tutto privati di mettere a disposizione sé stessi, il proprio tempo e le proprie risorse senza uscire dal mercato in cui hanno già costruito una carriera.

Il che è sicuramente importante ed estremamente utile dal punto di vista dello sviluppo di nuove modalità organizzative e del capitale umano, che potrebbe essere utilizzato in maniera più efficace ed efficiente grazie all'incontro tra due mondi, il pubblico e il privato, troppo spesso visti e narrati come fazioni in contrapposizione l'una all'altra. Una commistione di conoscenze che potrebbe dar vita a un sincretismo operativo in grado forse di stravolgere e cambiare in senso positivo, per sempre, la nostra percezione dei pubblici servizi.

Dall'alto lato però, questa modalità non si presenta come del tutto priva di rischi. Infatti, è facile immaginare che i lavoratori privati che svolgono attività di consulenza per la Consob siano provenienti da aziende che operano nel settore regolato, altrimenti non potrebbero essere dotati delle competenze necessarie e non si spiegherebbe né il loro interesse nei confronti della Consob né del perché siano stati da questa attenzionati.

Il che però ci fa porre diverse domande sull'opportunità di certe collaborazioni, partendo dal presupposto che la Consob è un ente di vigilanza, con poteri in larga parte neutri ma in alcuni casi chiaramente autoritativi e decisamente scalfenti la sfera giuridica ma anche economica dei destinatari. Come ci si dovrebbe comportare di fronte a nuove frontiere del pubblico impiego che al contempo rappresentano seri rischi in materia di conflitti di interesse?

Queste saranno le principali questioni che verranno a breve affrontate nel capitolo che segue.

2.1: I dirigenti

Per parlare di “personale” occorre effettuare alcune distinzioni. Innanzitutto, il personale della Consob è composto da dipendenti pubblici, salvo il caso particolare dei collaboratori esterni, che nel contingentato periodo di assunzione a tempo determinato assumono comunque questo *status*. Inoltre, non tutto il personale è uguale ma è articolato in due grandi macrocategorie, a loro volta distinte nei vari ruoli o mansioni. La prima, composta dai *manager* dell’istituto, la seconda dagli impiegati.

Il primo segmento è denominato Area manageriale (anche denominata Alte Professionalità), il secondo è chiamato Area operativa. Fanno parte dell’Area manageriale una serie di categorie di lavoratori ben definite, che vengono classificate in cinque segmenti professionali:

- Funzionario generale;
- Direttore centrale;
- Direttore;
- Consigliere;
- Esperto⁶⁹.

I funzionari generali sono gli unici a essere definiti dal Regolamento organizzazione e funzionamento e non dal Regolamento del personale per quanto concerne gli aspetti organizzativi. Hanno il compito di coordinare le attività delle varie unità organizzative loro attribuite. Possono inoltre vedersi assegnate nuove funzioni sulla base di decisioni della Commissione.

Questi dirigenti sono quelli di maggior prestigio e rilevanza e riferiscono direttamente al Direttore Generale. Hanno una natura estremamente plastica nel senso che possono avere diverse funzioni in momenti diversi, poiché rilevante è, e non poco, il ruolo delle decisioni della Commissione nel modellare l’attività di questi funzionari⁷⁰ in base alle esigenze di singoli momenti.

I ruoli che vengono ricoperti da questi lavoratori sono prettamente dirigenziali: attività di coordinamento, direzione e indirizzo di più uffici. Questa categoria comprende quindi i vertici apicali delle divisioni. Il Regolamento del personale della Consob stabilisce e incentiva un ricorso alla delega diffusa da parte dei dirigenti di livello superiore, il tutto senza poter compromettere l’unitarietà dell’azione amministrativa della Consob. Proprio di questa sono infine responsabile i dirigenti di cui si sta parlando.

Nella prassi, il ruolo dei funzionari generali tende a confondersi con quello dei direttori centrali per via della grande flessibilità che i regolamenti e la legge consentono. La loro natura può quindi variare in

⁶⁹ Commissione Nazionale per le Società e la Borsa. Regolamento del personale. Parte I, titolo I, articolo 5. Delibera della Commissione n.22313 del 27 aprile 2022. In vigore dal 18 maggio 2022.

⁷⁰ Commissione Nazionale per le Società e la Borsa. Regolamento organizzazione e funzionamento. Titolo II, art. 27-ter.

base alle singole esigenze di uno specifico momento. Più correttamente si può dire che i funzionari generali sono una categoria in cui rientrano tutti gli altissimi dirigenti, tra cui i direttori centrali. Ovviamente questo si tratta di un elemento forte di apertura dell'organizzazione, poiché le consente, almeno potenzialmente di modellarsi in base alle esigenze.

Il direttore centrale è un dirigente dotato di altissima *expertise* e con una formazione estremamente specializzata nel settore di competenza. È il capo della divisione, ne assicura il coordinamento con le omologhe e garantisce uno stretto contatto con il Direttore Generale (responsabile dell'attuazione degli indirizzi della Commissione) e con l'organo esecutivo. Soventemente in Consob si formano tavoli e comitati consultivi, a cui partecipano i Direttori centrali, per la condivisione di conoscenze e modalità operative necessarie per affrontare determinate questioni di carattere trasversale rispetto alla competenza di più uffici.

Di norma, salvo deleghe, secondo l'articolo 5, comma 4 del Regolamento del personale della Consob, sono i Direttori centrali stessi a presenziare fisicamente (o come sempre più frequentemente capita, da remoto).

Questi tavoli garantiscono che l'azione amministrativa, seppur differenziata nelle modalità e articolata in base alle esigenze dei singoli uffici, mantenga un alto grado di unitarietà. I Direttori centrali consentono quindi a tutti gli uffici, attraverso gli strumenti di coordinamento previsti, di remare tutti nella stessa direzione, secondo la linea e gli indirizzi politici stabiliti dalla Commissione.

Il Direttore è una seconda figura dirigenziale, tendenzialmente subordinata al Direttore centrale⁷¹. La prima distinzione ci è suggerita dal quinto comma del succitato articolo 5. Questo passaggio del Regolamento stabilisce che ai Direttori sono assegnati ruoli manageriali sì, ma non di vertice, a differenza del caso del Direttore centrale. Il che presuppone una loro subordinazione

Inoltre, il suo ruolo è, per quegli uffici le cui competenze lo prevedono, di coordinare l'attività ispettiva e/o di ricerca secondo gli indirizzi del Direttore centrale. Può anche partecipare inoltre partecipare a tavoli di lavoro e comitati interdivisionali, pur senza ruoli di coordinamento. In casi particolari può svolgere il ruolo di sostituto responsabile di divisione o di ufficio non coordinato.

Questa posizione gli può essere attribuita anche senza necessità di sostituzione seppur solamente in casi eccezionali⁷². La supplenza, data anche la sua natura di misura straordinaria che il Regolamento suggerisce, ha di norma carattere temporaneo.

⁷¹ In realtà non in tutte le divisioni sono presenti entrambi i ruoli, e la separazione nominale tra i due incarichi appare più che altro una questione formale.

⁷² Il regolamento non specifica quali siano i "casi eccezionali".

Come nel caso precedente, è apprezzabile sotto un profilo di natura organizzativa che i vertici divisionali non siano “bloccati”: il Regolamento mette a disposizione lo strumento della supplenza conferendogli un assetto molto elastico, che ben si presta a rendere l’ente responsivo a necessità esterne.

Questo non deve comunque stupire più di tanto. Del resto, in qualunque apparato burocratico la sostituzione temporanea di un dirigente da parte di un suo diretto sottoposto in linea gerarchica è la norma.

La terza figura dirigenziale è quella del Consigliere, che rimane comunque un *manager*, ma svolge ruoli tendenzialmente strumentali o di supporto al lavoro dei Direttori. Questa posizione normalmente richiede elevatissima e specifica formazione accademica e professionale e si occupa, in base alle competenze del singolo ufficio di attività ispettiva, di studio o di ricerca, all’occorrenza svolgendo il ruolo di coordinatore delle mansioni appena elencate.

Un Consigliere, al contrario di un Direttore, non può mai sostituire un Direttore centrale della Consob, ma solo un Direttore. Qui si forma la prima cesura tra le categorie di dirigenti. Questi appaiono separati in personale dirigenziale con qualifica di Direttore, “ordinario” o centrale e in un secondo gruppo, a cui appartengono tutti gli altri membri dell’Area manageriale che non possono vantare questo titolo.

Sembra esserci una cesura tra “dirigenti”, che quindi guidano l’ente e si relazionano più o meno direttamente con il vertice politico, e “manager”. Questi ultimi, pur avendo alcune caratteristiche tipicamente dirigenziali, non indirizzano l’attività dell’ente ma si limitano a gestire e coordinare il lavoro di altri dipendenti con particolare enfasi sugli aspetti pratico-operativi.

Un esperto è invece una figura professionale che si distingue dagli altri dirigenti per via del suo inquadramento operativo: può essere un collaboratore esterno, un professore universitario, un importante studioso o accademico in materia di finanza o di diritto dell’economia, oppure un soggetto proveniente dal mondo dell’imprenditoria dotato di altissimo prestigio, anche se quest’ultimo caso presenta maggiori complicazioni e problematicità in termini di rischio di conflitto di interessi.

Le sue attività si svolgono in larghissima parte sulla base di deleghe o comunque singole disposizioni normative, come delibere della Commissione, poiché l’inserimento negli uffici non è di norma previsto e richiede dunque disposizioni estremamente specifiche. Il Regolamento lo definisce come una figura *professional*, intendendo con ogni probabilità che si tratta di un dirigente dalle marcatissime competenze tecnico-scientifiche. La sua caratteristica fondamentale è l’assenza di una tipizzazione delle sue funzioni.

Il che rende, com’è facile immaginare, l’esperto un manager elastico, che la Consob e gli alti dirigenti possono modellare in base alle singole necessità e per periodi anche molto limitati di tempo. Queste caratteristiche elastiche, in presenza di un sistema di *feedback* esterni che rendono l’organizzazione

responsiva, possono contribuire a rendere quest'ultima aperta nei confronti dell'ambiente, pronta ad attarsi agli stimoli.

Tutto il personale assunto ed entrato in servizio a partire dal giorno 1° luglio 2021, che ricopre l'incarico di direttore e consigliere, assumerà la denominazione di "direttore/consigliere *senior*, una volta che avrà raggiunto il settimo livello economico (vedasi più avanti). Questa modifica appare essere esclusivamente nominale e non ha effetti concreti dal punto di vista organizzativo. Inoltre, mostrerà i suoi effetti tra moltissimo tempo, dato che si applica solamente ai dirigenti assunti in un periodo relativamente recente e che gli avanzamenti di livello economico impiegano anni per essere effettivi.

È bene sottolineare ancora la principale peculiarità del presente Regolamento: la grande elasticità e malleabilità. Difatti, come spesso accade con le norme interne alla Consob, queste disposizioni sono derogabili da eventuali decisioni in senso divergente da parte della Commissione.

Del resto, questo non deve stupire, lo stesso Regolamento del personale è frutto di una decisione della Commissione, la delibera n.22313 del 27 aprile 2022, così come lo erano le precedenti versioni in passato. Come normalmente accade nel diritto, in caso di conflitto tra due disposizioni normative di pari grado, si applica un criterio cronologico. Inoltre, lo stesso comma 8 dell'articolo 5 sembra essere una sorta di "clausola di elasticità organizzativa".

Secondo questa clausola generale, tutte le competenze di un dirigente subordinato si suppongono comprese in quelle del dirigente sovraordinato. Non viene però disposta una specifica procedura per garantire la facoltà di subentro, ad esempio, a un Direttore "ordinario" sull'ufficio di un consigliere. Vale quindi la regola generale per cui in caso di necessità, qualunque dirigente sovraordinato può sostituirsi a uno subordinato, senza che vengano stabiliti specifici casi e procedure per ogni combinazione di subentrante e subentrato.

L'ottavo comma parla genericamente di una possibilità prevista in relazione alla complessità delle posizioni, segno che tendenzialmente il potere sostitutivo viene adoperato dal dirigente immediatamente superiore e che i casi in cui è invece uno di ruolo ancor più alto a dover subentrare sono solamente fattispecie di alta complessità e infrequenti.

All'atto pratico, ciò significa che se un *dossier* o una pratica particolarmente complessa sconfini i limiti della competenza e delle capacità di un consigliere, è di norma un Direttore a intervenire, salvo che questa sia sufficientemente articolata da necessitare l'intervento di un Direttore centrale.

Il Regolamento, per quanto garantisca una certa flessibilità in senso generale, tende a impennare la struttura manageriale sul corpo dei Direttori, centrali o "ordinari", ponendoli in una posizione chiaramente sovraordinata rispetto al resto delle figure dirigenziali.

L'unica nota all'articolo 5 merita di essere specificata poiché rappresenta una risposta a un problema pragmatico: data la storicamente alta complessità organizzativa della Consob, molti uffici coordinati e non coordinati e divisioni, non rispecchiano la distribuzione delle competenze pocanzi elencati.

Per questo motivo, onde evitare di generare una qualsiasi di due situazioni certamente negative tra la mancata applicazione della normativa, oppure un vero e proprio caos organizzativo, viene disposto un periodo transitorio di anni quattro a partire dal 18 maggio 2022, giorno in cui le modifiche al regolamento sono entrate in vigore.

Rispetto al passato, infatti, il nuovo Regolamento del personale introduce importanti novità, spostando l'attenzione sulla semplificazione e di conseguenza il contenimento nei costi. Nel regolamento del 2015 ad esempio, il sistema dell'area manageriale, allora chiamata carriera direttiva, era così strutturato (secondo un ordine chiaramente gerarchico):

- Funzionari generali;
- Condirettore Generale;
- Direttore principale;
- Direttore
- Condirettore;
- Primo funzionario;
- Funzionario di 1^a;
- Funzionario di 2^a.

L'aspetto più evidente di questo assetto organizzativo dirigenziale è la grande quantità di cariche diverse, il che non può che portare, specialmente negli uffici più prestigiosi, dove gli incarichi disponibili sono pochissimi, a una certa ridondanza.

Questo sovrapporsi di funzioni ed essenziale indistinguibilità tra le cariche è evidente nella vecchia versione del comma 1 dell'articolo 3. In questo passaggio, il regolamento del 2015 assegna a tutte queste figure dirigenziali la possibilità di dirigere uffici senza fissare particolari canoni per guidare la scelta, lasciando un ampissimo spazio di discrezionalità.

Questa ridondanza era presente anche nella versione del regolamento ancora precedente, quella in vigore dal 2014. Il che spiega la necessità di una semplificazione e una riduzione del numero delle figure dirigenziali. Purtroppo per le casse della Consob, questa riforma non ha ancora potuto avere effetti concreti. Prima di tutto per la sua estrema vicinanza temporale, arrivata all'entrata in vigore a maggio 2022. In secondo luogo, è bene ricordare la presenza della nota 1 al nuovo articolo 5, che stabilisce un periodo transitorio di quattro anni, che nulla impedisce possa essere prorogato anche più volte.

Apprezzabile ancora sotto il profilo dell'apertura organizzativa il nuovo atteggiamento che il Regolamento aggiornato lascia intendere: all'approccio analitico, per cui si è cercato di normare ogni possibile eventualità, si è passati a uno elastico. Ora vengono fissate delle regole di funzionamento di base, ma è l'elasticità a fare da padrone nell'attività di tutti i giorni.

Bisognerà però attendere ulteriori sviluppi per verificare sul campo la portata di tale riforma. Difatti osservando le dotazioni organiche della Consob, il numero di dirigenti in staff all'ente non sembra essere cambiato significativamente. Anzi, nel 2016 il numero di dirigenti a tempo indeterminato era pari a 69 (più uno a tempo determinato), nel 2021, anno dell'ultima rilevazione disponibile, questo si è assestato a 72 dirigenti di ruolo (con l'aggiunta di ulteriori 2 a tempo determinato).

Il che non deve sorprendere, poiché il regolamento aggiornato al momento della stesura della dotazione organica per il 2021 non era ancora entrato in vigore. Al di là dell'applicazione o meno della riforma, la scarsa volontà di ridurre il numero di dirigenti è dimostrata ampiamente dalla grande stabilità del numero di questi, sostanzialmente invariato.

A parere di chi scrive, i veri effetti della modifica regolamentare potrebbero essere visibili non prima del 2026, termine del periodo transitorio, salvo l'ipotesi, da non sottovalutare, di possibili proroghe al periodo transitorio di quattro anni.

Tutti i dirigenti sopra elencati, se appartenenti a uffici coordinati (quindi rientranti nell'ambito delle divisioni, salvo la Consulenza legale), sono sotto la responsabilità e riferiscono al Direttore Generale. In questo modo, il Direttore può svolgere il suo ruolo di garante dell'unità d'azione e di rispetto degli indirizzi della Commissione su tutta l'amministrazione⁷³

Ciò che accomuna le figure dirigenziali nelle varie versioni del regolamento è di avere tutti, chi più chi meno, in base alle singole disposizioni (e senza dimenticare la possibilità di speciali attribuzioni da parte della Commissione), compiti di coordinamento, oltre che quello di gestire risorse umane, finanziarie e tecnologiche in dotazione alla Consob.

Inoltre, nell'esercizio delle loro funzioni, i dirigenti hanno a loro volta potere di indirizzo e coordinamento del personale subordinato, che sia parte di un rango inferiore dell'Area manageriale o che appartenga all'Area operativa.

Venendo ora alle modalità di assunzione, il Regolamento conferma quanto già stabilito dalla legge dello Stato, ossia che in Consob vige la regola del concorso per i ruoli di consigliere o esperto⁷⁴, in base all'articolo 9. Per poter essere un dirigente della Consob è sempre necessario, in base al secondo comma

⁷³ Commissione nazionale per le Società e la Borsa. Regolamento del personale (2022). Parte I, titolo I, art.2, comma 1.

⁷⁴ Ove questo non sia parte del personale esterno e che quindi la collaborazione con la Consob non sia prevista per un lasso ben definito di tempo.

del suddetto articolo 9, il possesso di laurea magistrale o titolo equivalente anche ottenuto all'estero, salvo possibilità di deroga prevista esclusivamente su esplicita disposizione da parte della Commissione.

Questa deroga non è però arbitraria ma è prevista solamente nei casi in cui il candidato possieda altri requisiti di comprovata esperienza professionale o accademica in grado di compensare la mancanza dei titoli richiesti. Ferma è la possibilità di indire concorsi prevedendo requisiti ulteriori rispetto a quelli indicati dal regolamento.

Il procedimento del concorso rispecchia in larga parte quello visto nella maggior parte delle istituzioni pubbliche, strutturato in modo da garantire imparzialità, celerità, economicità e giustizia. Di recente, in virtù dei nuovi mezzi tecnologici a disposizione, sta diventando pian piano sempre più frequente il ricorso a strumenti informatici automatizzati.

Questo da un lato riduce i costi e i tempi dei concorsi, oltre che aumentarne l'imparzialità e l'equità di trattamento rispetto ai candidati. Dall'altro però, è chiaro che non sempre i requisiti richiesti e le relative valutazioni su di essi possono essere verificati in forma automatizzata, poiché il loro accertamento si basa su elementi non tangibili o matematicamente quantificabili.

Possono però essere di enorme aiuto soprattutto in quelle prove che richiedono comprensione logica o aritmetica o in generale nelle prove psico-attitudinali.

Devono essere sempre previste una prova scritta e una orale, queste poi si svolgono nei tempi e nelle modalità previste dai singoli bandi, sempre nel rispetto delle disposizioni di legge in tema di pubblico impiego e di quelle del Regolamento del personale e del Regolamento organizzazione e funzionamento, nonché delle leggi dello Stato riguardanti il funzionamento della Consob.

Si prenda ad esempio uno degli ultimi bandi di concorso per l'area manageriale, quello approvato con delibera n.22247 del 3 marzo 2022, nel rispetto del regolamento entrato in vigore poco dopo, come si evince dalla premessa. Il bando apre la selezione di otto laureati magistrali con votazione di almeno 105/110. Immediatamente l'articolo 3 del bando introduce la possibilità dello svolgimento delle riunioni della commissione esaminatrice attraverso strumenti smaterializzati, come la video conferenza.

La prima prova è preselettiva (prevista solamente nel caso in cui il numero di candidati sia superiore a 120) per la sede di Milano o di Roma, e consiste in un quiz che verrà appunto corretto in forma automatica attraverso sistemi informatizzati, con pubblicazione sul bollettino *online* della Consob.

Il secondo passaggio consiste in una prova scritta e una prova orale, previste solo per i candidati che avranno superato la prova preselettiva, e si svolge in presenza. Così come la prova orale, che avrà luogo in parte in lingua inglese, la prova scritta verifica l'effettiva sussistenza dei requisiti tecnici, culturali, cognitivi, accademici e professionali necessari per ricoprire il ruolo richiesto.

Solo alla fine delle prove e dopo la pubblicazione delle relative graduatorie, viene effettivamente verificata la sussistenza dei requisiti di partecipazione al concorso e all'assunzione. Il superamento del concorso in posizione utile all'assunzione non corrisponde quindi all'assunzione. Questa avviene in un secondo momento, poiché deve prima essere effettuata la nomina e l'assegnazione, quest'ultima sono nel caso specifico della carica di esperto.

Il soggetto che domina il procedimento di selezione e lo svolgimento dei concorsi è il Direttore Generale, nella sua veste di capo del personale amministrativo di ogni qualifica e grado, ivi compreso quello dirigenziale. Solo il Direttore Generale può predisporre l'esclusione di un candidato dal concorso⁷⁵. Il "dominio" del Direttore Generale è visibile nella sua centralità nel procedimento di formazione della commissione esaminatrice.

Il Direttore Generale ne fa sempre parte salvo deroga in favore del Vicedirettore Generale o di altro dirigente con carica non inferiore a quella di direttore "ordinario".

Il segretario può essere qualunque dipendente, anche proveniente dall'area operativa (il che significa che curiosamente potrebbe far parte di una commissione giudicante un suo possibile futuro superiore), in questo caso deve svolgere almeno la funzione di coadiutore. Vi partecipano inoltre almeno due professori universitari con esperienza comprovata nelle materie che verranno affrontate durante la procedura di selezione.

La composizione della commissione, che ha soprattutto il dovere di definire a priori i contenuti delle prove e i criteri con cui queste verranno valutate, è molto elastica e prevede la possibilità di includere soggetti esterni alla Consob dotati di particolari capacità, solitamente tecniche.

Da segnalare con piacere l'articolo 12 del Regolamento, che introduce un criterio in caso di pari merito particolarmente innovativo e apprezzabile. Difatti, secondo quanto stabilito da tale disposizione, in caso di candidati che hanno ottenuto lo stesso identico punteggio (eventualità comunque tutt'altro che frequente), viene selezionato automaticamente il più giovane. Una disposizione non presente nelle versioni del regolamento meno recenti.

Per quanto, per via anche dei rischi che i concorsi portano con sé, la legge imponga binari molto rigidi per lo svolgimento di quest'ultimi, e che quindi le singole amministrazioni non abbiano così tanto margine di manovra per poterli differenziare, la Consob mostra alcuni segnali di virtuosismo in materia.

Segno che il sistema di *feedback* ha funzionato. Lo si può vedere dall'attenzione posta su alcuni temi di straordinaria attualità: l'orientamento alla digitalizzazione e alla oggettivazione dei punteggi di

⁷⁵ Commissione Nazionale per le Società e la Borsa. Regolamento del personale (2022). Parte I, titolo I, art. 10, comma 2.

concorso; l'attenzione ai meccanismi premianti per i giovani, favoriti a parità di ogni altra condizione; l'elasticità delle procedure in modo da poterle adottare al tipo di incarico da assegnare.

L'assunzione definitiva in Consob è preceduta, come in un normale rapporto di lavoro intercorrente tra privati, da un periodo di prova, particolarmente lungo, di 180 giorni. Alla fine di questo, ove il dipendente non abbia mostrato l'effettivo possesso dei requisiti, dei mezzi e delle capacità richieste, il contratto viene risolto. Altrimenti, il Direttore Generale dispone l'assunzione dell'ormai ex-candidato nel segmento di Area manageriale previsto dal concorso.

Questi appena descritti vengono chiamati concorsi esterni, poiché alimentano il personale della Consob attingendo dalle risorse umane inoccupate o provenienti da altre amministrazioni piuttosto che dal settore privato. Esiste però, come in tutte le altre amministrazioni, la possibilità di avanzamento di personale dipendente che già è impiegato presso la Consob, attraverso i cosiddetti concorsi interni. Questi si tengono in maniera analoga a quanto avviene per i concorsi esterni⁷⁶, con cadenza annuale.

I concorsi interni sono riservati all'accesso ai segmenti di consigliere ed esperto. Si rivolgono esclusivamente al personale impiegato presso l'Area operativa con qualifica di coadiutore principale o di coadiutore. In quest'ultimo caso vi è un requisito ulteriore di aver prestato almeno cinque anni di servizio.

Non possono in nessun caso partecipare i dipendenti che hanno ricevuto una valutazione non sufficiente (il tema della valutazione della performance operativa verrà analizzata nello specifico capitolo) nell'anno precedente e quelli che hanno tentato il concorso annuale tre volte nelle ultime cinque annualità. Le ragioni di queste restrizioni sono presto dette.

Da un lato, il minimo di cinque anni di servizio serve a garantire una minore arbitrarietà nella verifica della necessaria esperienza a svolgere attività dirigenziale, così come non sembra consono che a dirigere un ufficio sia un dipendente che di recente è stato valutato negativamente da un suo superiore.

Dall'altro, appare anche chiaro come mai sia fissato un limite al numero di concorsi interni che si possono sostenere nell'arco di un quinquennio: se i concorsi devono essere effettuati con modalità tali da garantirne alcune virtuosità, tra cui un contenimento dei costi, questa disposizione limitandone annualmente il numero dei candidati, impedisce che si trasformino in un meccanismo di avanzamento automatizzato. Il che garantisce ovviamente anche tempi più rapidi e valutazioni più approfondite, un accorgimento che giova alla Consob nella sua interezza.

Il titolo XIII della I parte del Regolamento del personale della Consob definisce l'aspetto economico della dirigenza della Consob, salvo il Direttore Generale, il Vicedirettore Generale e il Segretario, per cui

⁷⁶ Commissione Nazionale per le Società e la Borsa. Regolamento del personale (2022). Parte I, titolo I, art. 14.

valgono le disposizioni previste nel Regolamento organizzazione e funzionamento. Il trattamento economico dei dirigenti è un'obbligazione estremamente composita.

Il primo elemento è lo stipendio, diverso a seconda del fatto che si stia parlando di un funzionario generale o di qualunque altro dirigente. Nel primo caso esistono tre classi stipendiali crescenti, nel secondo caso fasce articolate a loro volta in livelli economici. La fascia di partenza viene selezionata dal bando di concorso esterno o interno mediante il quale il dipendente viene assunto o promosso.

Una norma specifica è prevista dall'articolo 103, comma 6, nei casi di concorso interno nel passaggio che sfocia in passaggio del dipendente dall'Area operativa all'Area manageriale. In caso il bando preveda la nomina alla carica di consigliere, il livello economico è quello pari o immediatamente superiore a quello percepito precedentemente. Situazione analoga nel caso in cui si stia parlando della carica di esperto.

Il secondo elemento è l'indennità di residenza, che è in parte fissa a seconda delle percentuali dello stipendio stabilite dal regolamento in una Tabella in allegato, in parte variabile. Quest'ultima porzione dipende dalle dimensioni e dalla natura del nucleo familiare, in particolare dalla presenza e dal numero di figli a carico di età inferiore ai 21 anni parzialmente o totalmente invalidi⁷⁷. L'indennità di residenza non sostituisce bensì integra eventuali erogazioni ricevute in virtù della normativa ordinaria, disposta da legge dello Stato, in materia di assegni familiari⁷⁸.

L'articolo 105 definisce invece l'indennità di funzione. Anch'essa, come l'indennità di residenza, è composta da una parte fissa e una variabile. La prima è una percentuale fissa dello stipendio come definita dalla Tabella A.4 allegata al regolamento, la seconda è una maggiorazione nel caso il cui dirigente svolga attività di responsabile di unità organizzativa o ricopra un incarico professionalmente rilevante. Queste maggiorazioni sono definite dalla Commissione secondo criteri di autonomia decisionale, lodabilità dei risultati ottenuti, rischi legali. In ogni caso non possono superare mai il 10% dello stipendio.

Nel caso in cui un dipendente svolga una mansione superiore a quella assegnata, gli verrà riconosciuta un'ulteriore indennità, definita di reggenza, per il periodo in cui ricopre l'incarico di sostituto, pari al 75% della differenza tra lo stipendio dell'incarico superiore e quello ordinariamente dovuto. La possibilità che ciò avvenga è tendenzialmente prevista in via eccezionale, ma molto dipende dalle necessità pragmatiche del momento.

Questa indennità costituisce un fattore di apertura importante, poiché formalizza i casi in cui viene messa in pratica l'elasticità che la normativa regolamentare mette a disposizione della dirigenza. In questo

⁷⁷ È prevista un'ulteriore maggiorazione nel caso in cui sia presente anche un coniuge a carico.

⁷⁸ Commissione Nazionale per le Società e la Borsa. Regolamento del personale (2022). Parte I, titolo XIII, articolo 110.

modo, eventualità del genere non sono “incidenti”, ma momenti in cui un dirigente può assumersi maggiori responsabilità rispetto al solito, mettendosi in mostra e al contempo riceverà una gratificazione economica.

La gratifica è un elemento puramente variabile, assegnato dalla Commissione in base a criteri e valutazioni effettuate esclusivamente dal punto di vista dei risultati ottenuti. Si tratta di un meccanismo premiante chiamato a incentivare comportamenti virtuosi, ottimizzazione delle procedure e delle risorse, oltre che sviluppo del capitale umano a disposizione.

Queste gratifiche vengono liquidate l'anno successivo rispetto alla delibera della Commissione che ne stabilisce destinatari, motivazioni, importi. La gratifica può altresì essere composta da retribuzioni straordinarie di vario tipo, come tredicesima o quattordicesima.

Indubbiamente fattori di apertura, le gratifiche garantiscono il collegamento indiretto tra ambiente esterno e Area manageriale. Se gli obiettivi sono i parametri di valutazione che gli interessati applicano nei confronti dei dirigenti, la gratifica è lo strumento attraverso il quale viene fornito un *feedback* al riguardo.

Sia chiaro, questo meccanismo è indiretto, perché il *feedback* viene “pagato” e quindi fornito dalla Commissione, sulla base di parametri che è la stessa organizzazione a definire. A tal proposito, questo sistema può essere efficace solamente se chi definisce gli obiettivi e chi eroga le gratifiche è a sua volta sottoposto a *feedback*, questa volta rivolti chiaramente verso l'esterno.

Infine, i dirigenti della Consob per qualunque motivo distaccati all'estero, frequentemente in virtù della loro assegnazione alle Rappresentanze diplomatiche del Ministero degli esteri, hanno diritto a ulteriore indennità stabilita dal Direttore Generale, in base alle disposizioni dell'articolo 107.

Ciò che risalta, nella complessa composizione del trattamento economico dei dirigenti Consob, è che siano stati introdotti una serie di meccanismi per rendere questo una leva al fine di incentivare un miglioramento dell'efficienza e l'aumento della performance amministrativa. È bene tenere a mente che non tutte le parti variabili contribuiscono però a questo scopo.

Difatti alcune sono assegnate sulla base di criteri che non dipendono dal dipendente, come l'indennità di residenza. Siffatta indennità è invece un modo in cui la Consob assicura pari dignità al dipendente che suo malgrado vive una situazione familiare complessa. Questo tipo di meccanismi sono rintracciabili in tutte le amministrazioni, oltre che frequentemente nel mondo dell'impiego nel settore privato.

A ciò va aggiunto il premio di presenza: un ulteriore incentivo per quei dirigenti che riducono il numero di permessi per qualunque motivo, e che quindi garantiscono maggiore reperibilità. Il che ha ovviamente il grande pregio di migliorare l'efficienza dell'amministrazione e di far sì che vengano rispettate le disposizioni organizzative previste in origine.

La necessità di inserire meccanismi premianti deve essere controbilanciata dalla necessità di garantire pari trattamento a tutti i dipendenti in termini di giustizia ed equità. Al di là dei risultati ottenuti, infatti, sarebbe comunque poco accettabile che due dirigenti pari ruolo ricevano un trattamento economico sproporzionatamente sbilanciato a favore dell'uno o dell'altro. Ciò che è un incentivo per uno potrebbe trasformarsi in disincentivo per l'altro.

Il trattamento economico difatti rimane comunque in larga parte composto da parti fisse e lo stipendio rimane l'elemento più importante. Non si può certo dire che lo stipendio costituisca un elemento di chiusura. La necessità di rendere l'organizzazione comunicativa verso l'esterno non può comunque giustificare un trattamento non dignitoso del personale o addirittura la sua precarizzazione.

Questo va valutato anche nel contesto operativo della Consob, che non svolge un'attività produttiva di beni e servizi in senso stretto. Il che rende difficile anche solo tentare di valutare con precisione e in modo obiettivo le prestazioni di un ufficio piuttosto che di un altro. Come si può mettere a confronto l'operatività dell'Ufficio studi e dell'Ufficio sanzioni amministrative?

L'obiettivo della Consob è quello di garantire una migliore efficienza del mercato finanziario e borsistico, dove però rimangono gli operatori economici privati i creatori di surplus produttivo.

Non si può valutare l'Ufficio sanzioni amministrative sulla base delle sanzioni emesse annualmente, altrimenti verrebbe penalizzato dal buon comportamento degli operatori vigilati, oppure spingerebbe il dirigente preposto a sovracompensare, emettendo più provvedimenti del dovuto. Il che è contrario al fine stesso della Consob, oltre che profondamente ingiusto nei confronti dei destinatari.

I dirigenti della Consob possono effettuare avanzamenti di carriera a prescindere dai concorsi interni che, come detto, restano uno strumento dedicato a figure ben precise e che si svolgono con modalità e tempistiche definite a priori. Esistono invece modalità, definite dal titolo VIII del Regolamento del personale della Consob, che prescindono dai concorsi interni e riguardano solamente avanzamenti di carriera per il personale già inserito nell'Area manageriale.

Gli avanzamenti di carriera avvengono su due fronti distinti: sul livello economico e sul segmento professionale.

Per poter effettuare un avanzamento di livello economico occorre una valutazione prestazionale positiva dell'attività del dirigente negli anni precedenti. Le modalità sono diverse però per i vari tipi di dirigenti.

Nel caso dei consiglieri e degli esperti, l'avanzamento economico al livello successivo può avvenire solo dopo una permanenza che va uno a tre anni nel livello economico di partenza.

Minore è il tempo trascorso nel proprio livello economico "di origine", più saranno stringenti i criteri di performance, che devono essere estremamente positive per un anno, buone nel biennio per

l'avanzamento dopo due anni, e nel caso di permanenza per un triennio, non negative (o per usare il termine del Regolamento, gli obiettivi devono essere almeno parzialmente raggiunti). Ogni avanzamento di livello economico “azzerà il timer”, per cui dopo ogni scatto è necessario attendere, indipendentemente dai risultati ottenuti, almeno 365 giorni.

Nel caso dei Direttori centrali e dei direttori, questi scatti non tengono conto della permanenza nel livello originale ma esclusivamente degli aspetti performativi. Va da sé che, almeno in linea teorica, un Direttore centrale che ha appena effettuato uno scatto di livello economico, possa vedere una nuova crescita del suo trattamento retributivo a strettissimo giro, anche immediatamente dopo quella appena ottenuto.

Il meccanismo previsto per direttori e direttori centrali, rispetto a quello di consiglieri ed esperti, mostra aspetti particolarmente “premianti”, orientati a incentivare comportamenti virtuosi, e appare essere meno soggetto ad automatismi.

In ogni caso sono posti dei tetti agli scatti che possono essere effettuati in un'annualità, poiché i meccanismi di incentivazione della performance amministrativa non possono comunque mai contraddire il macro-obiettivo di lungo termine di contenimento della spesa e di riduzione degli sprechi.

Questi tetti vengono fissati dalla Commissione, comunque con possibilità di deroga da parte della stessa. Esiste comunque una soglia pavimento, cioè minima, del 60% dei dirigenti del personale di ciascun segmento professionale che devono avere a disposizione la possibilità di effettuare almeno uno “scatto” nell'anno solare⁷⁹.

Il soggetto preposto a scegliere a chi conferire l'avanzamento di livello economico cambia in base alla posizione nella mappa organizzativa della Consob del dirigente. Per questo motivo per il personale del Segretariato generale decide sempre il Segretario, per tutti gli uffici coordinati (ed eccezionalmente i non coordinati) il Direttore Generale, così come per i dirigenti inseriti all'interno delle Divisioni, sentito il responsabile della stessa. Nel caso dei Direttori centrali decide esclusivamente la Commissione (che quindi pur in presenza del Direttore Generale mantiene una grande presa sugli uffici).

Nel caso dei direttori invece la formula è più complessa, e introduce un nuovo elemento organizzativo, quello del Comitato annuale preposto alla stesura della graduatoria per l'avanzamento economico dei direttori. Questo comitato è una struttura volatile, al contrario della stragrande maggioranza degli elementi organizzativi della Consob, nominato ogni 12 mesi dalla Commissione a cui partecipano comunque sempre Direttore e Vicedirettore Generale della Consob. Gli stessi criteri di valutazione che dovrà seguire il Comitato nella stesura della graduatoria sono stabiliti dalla Commissione.

⁷⁹ Commissione Nazionale per le Società e la Borsa. Regolamento del personale (2022). Parte I, titolo VIII, articolo 61, nota all'articolo.

Sul fronte degli avanzamenti economici, si vede la tensione tra necessità di garantire gli adeguamenti al personale anziano, attraverso automatismi, e quella di evitare che questi dominino la gestione retributiva del personale.

La Consob è arrivata quindi a una situazione intermedia, in cui occorrono sia criteri oggettivi che soggettivi per ottenere un avanzamento economico. L'importanza dei secondi però scende col tempo ed è inversamente proporzionale alla durata della permanenza del dirigente nel segmento di appartenenza. Ciò fa sì che, a lungo andare, gli scatti avvengano comunque, salvo rari casi di grave inadempienza ai doveri.

Il risultato è un sistema che favorisce una certa sua chiusura, soprattutto nel lungo periodo.

Per quanto concerne invece gli avanzamenti di segmento professionale, questi, in osservanza della più recente normativa in materia, non si basano in nessun caso su automatismi. Non sono quindi veri e propri scatti, bensì promozioni. Prima di tutto per poter ricoprire un incarico in un determinato segmento si necessita di requisiti oggettivi che dovranno essere verificati e la cui assenza è inderogabilmente ostativa all'avanzamento. Si parla ad esempio di eventuali e particolari titoli di studio, specialmente per quegli incarichi che richiedono una certa preparazione accademica o competenza tecniche specifiche.

Inoltre, in un'ottica di premiare le competenze, viene valutata la storia professionale del dirigente che intende avanzare di carriera, secondo meccanismi e criteri identici per tutti gli uffici (se non su aspetti tecnici particolari, estremamente specifici), noti a tutto il personale.

Elemento importante della valutazione è se il dirigente in questione ha già ricoperto, in forma di supplente o sostituto, il ruolo superiore in passato come supplente, il che va ovviamente ad arricchire la sua storia professionale.

Come affermato dalle note allegate all'articolo 64, sono elementi valutati anche e soprattutto gli obiettivi raggiunti in base alla loro complessità o ulteriori competenze e abilità dimostrate nell'esercizio delle funzioni.

La distribuzione delle competenze ai soggetti in grado di attribuire avanzamenti di segmento professionale rispecchia in larga parte quanto detto pocanzi in termini di livello economico. Difatti, nel caso dei Direttori centrali, questo può essere disposto esclusivamente dalla Commissione. Così come nel caso dei Direttori andrà preposto l'apposito comitato di cui sopra.

Discorso all'incirca analogo per quanto avviene per la carica di consigliere, con la differenza che l'attribuzione viene conferita dal Direttore Generale e non dalla Commissione.

Esclusivamente sulla base di ragioni di merito e solamente su iniziativa e a mezzo delibera della Commissione, i Direttori centrali possono essere nominati Funzionari generali, che il che li renderebbe quindi i principali referenti diretti del Direttore Generale.

Da segnalare che per tutti i dirigenti di cui si è parlato, al fine del conteggio degli anni di permanenza effettiva in un livello economico specifico e di ricostruzione della vita professionale, un qualsiasi anno in cui più di 240 giorni sono stati trascorsi in aspettativa verrà automaticamente escluso dalla valutazione considerato come non lavorato (esclusivamente nei casi di cui sopra, senza effetti sul trattamento economico a cui il dirigente aveva già diritto)⁸⁰.

Il sistema così come descritto rappresenta un elemento di apertura chiarissimo, poiché insiste su caratteri ed elementi di merito e di raggiungimento degli obiettivi, escludendo qualsivoglia forma di automatismo. Come detto precedentemente, un ruolo rilevante è quello dei criteri di valutazione che, se frutto di un sistema di *feedback* esterni ben orientati e strutturati, possono diventare dei *feedback* a loro volta.

Nei casi in cui vengano effettuate riforme degli uffici a livello organizzativo, che quindi riducano in maniera più o meno marcata le dimensioni degli stessi, l'articolo 73 definisce la procedura di collocamento in disponibilità.

La disposizione del regolamento non si discosta in maniera significativa da quanto previsto per le altre amministrazioni all'infuori della Consob. Questa procedura può scattare esclusivamente sulla base di una delibera della Commissione, adottata con almeno quattro voti favorevoli⁸¹. Il dirigente messo in disponibilità ha diritto alla sua piena retribuzione (comprese eventuali indennità) fino alla fine dei successivi due anni e mezzo.

Al termine del periodo di disponibilità, se non interviene il richiamo in servizio, il dirigente è dispensato tramite delibera della Commissione, a meno che non sia possibile inserirlo in Area operativa. Il che consentirebbe di mantenere l'impiego ma comporterebbe automaticamente la perdita del titolo di dirigente. I dirigenti possono comunque in qualunque momento rinunciare al periodo di disponibilità ed essere quindi dispensati con effetto immediato⁸².

Il tema della messa in disponibilità si lega direttamente con la capacità delle pubbliche amministrazioni di reagire alle difficoltà economiche tipiche dai nostri tempi, che hanno cominciato a investire il settore pubblico a partire dal 2008. Per quanto drammatiche in certi casi, queste misure garantiscono all'amministrazione la possibilità di modellarsi in base alle esigenze, contenendo il più possibile gli effetti negativi sulla vita privata ed economica del dirigente.

Da segnalare infine, per quanto riguarda i dirigenti, il titolo XV della parte I del regolamento, che dispone le norme transitorie che verranno applicate nei successivi quattro anni, in attesa di piena entrata in vigore del regolamento approvato nel 2020 a cui si è fatto riferimento finora. Le disposizioni che interessano

⁸⁰ Commissione Nazionale per le Società e la Borsa. Regolamento del personale (2022). Parte I, titolo VIII, articoli 65, 66 e 67.

⁸¹ Analogamente a quanto avviene per la procedura inversa, ossia il richiamo in servizio di un dirigente precedentemente collocato in disponibilità.

⁸² Commissione Nazionale per le Società e la Borsa. Regolamento del personale (2022). Parte I, titolo XI, articolo 97.

maggiormente dal punto di vista organizzativo sono quelle della sezione I, poiché intervengono sulla distribuzione delle competenze tra i dirigenti, riducendone il numero di categorie e generando una diffusa semplificazione complessiva dell'organizzazione gerarchica.

Difatti, osservando le disposizioni del vecchio regolamento del 2015, appare piuttosto complesso distinguere nettamente le diverse figure dirigenziali, il che è certamente inefficiente dal punto di vista dell'utilizzo delle risorse e della riduzione della complessità organizzativa.

In particolare, l'articolo 142 della parte I del Regolamento del personale della Consob prevede l'assorbimento e unificazione delle cariche di Condirettore principale con quella di Direttore centrale, di Direttore principale, Direttore e Condirettore con quella di Direttore e di primo funzionario, funzionario di 1a e funzionario di 2a con quella di consigliere.

Nonostante ciò, è bene segnalare che il numero di dirigenti in Consob, quindi del personale inquadrato in Area manageriale, rimane tutto sommato costante. Le ragioni di una siffatta staticità sono da ricercare, oltre che in comprensibili inerzie e una storicamente italiana resistenza della burocrazia e della pubblica amministrazione, anche in ragioni meramente pratiche: il nuovo Regolamento, che semplifica la conformazione dell'assetto organizzativo dirigenziale, è entrato in vigore da pochi mesi e resta comunque vincolato a un periodo transitorio di almeno quattro anni.

Oggi è sicuramente troppo presto per trarre conclusioni sulla sua efficacia e utilità.

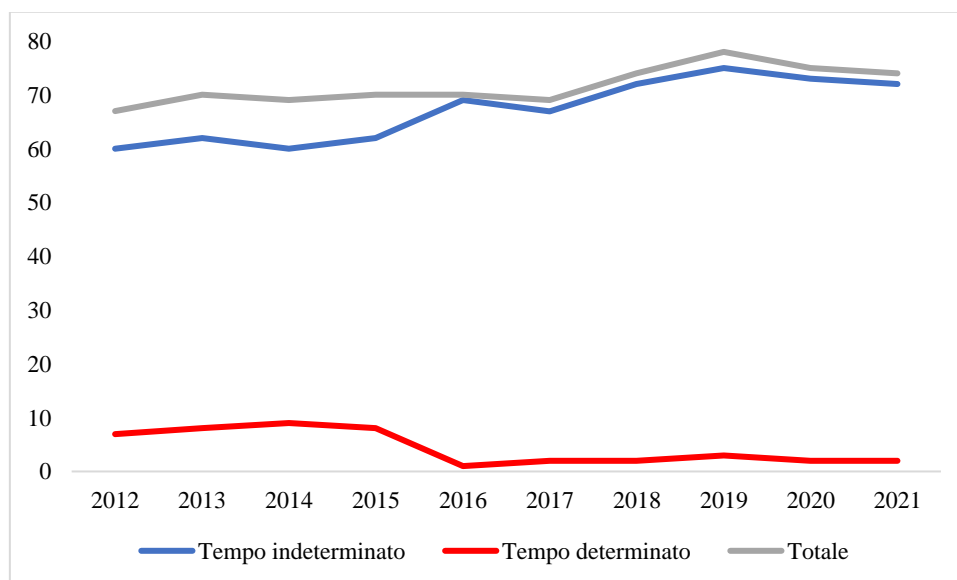


Figura 6: numero di dirigenti⁸³.

Da segnalare anche come il numero di dirigenti a tempo determinato, nonostante i numerosi incentivi e una generalmente forte mobilitazione a favore di forme di impiego più flessibili anche nelle alte cariche della pubblica amministrazione, non solo non è mai cresciuto ma anzi si sia perfino ridotto. I numeri

⁸³ Commissione Nazionale per le Società e la Borsa. *Dotazione organica*. <<https://www.consob.it/web/area-pubblica/dotazione-organica>>; 15 luglio 2022; [consultato il 27 luglio 2022].

sono sempre stati molto bassi, con un picco di 9 dirigenti a tempo determinato nel 2014 e un minimo di 1 nel 2016. Segno che, nonostante non manchino gli incentivi, soprattutto dal punto di vista politico, l'amministrazione non sembra ancora pronta a rivedere alla base la concezione stessa che si ha di dirigente pubblico.

Come in altri casi, si segnala ancora che l'apertura organizzativa è solo potenziale in assenza di una volontà di applicarla.

Da ultimo, si segnala la grande attenzione dedicata dalla Consob alla formazione dei dipendenti. Sull'argomento si seguono le disposizioni previste dagli articoli 53 e 54 del Regolamento del personale del 2020, inclusi nella parte I, titolo VI.

L'Amministrazione, nella figura quindi dei dirigenti degli uffici, divisioni e di tutti quei dipendenti che svolgono attività di coordinamento, redigono annualmente un insieme di iniziative formative per tutti gli altri dirigenti a loro subordinati. In Consob, data l'alta specializzazione tecnica dei singoli uffici, l'attività formativa si svolge comunque sempre all'interno della divisione di appartenenza a meno che non si stia parlando di attività interdisciplinare che va a toccare quindi più ambiti distinti.

Data la particolare natura tecnica dei loro ruoli e l'altissimo expertise richiesto, le regole in tema di formazione in itinere di consiglieri ed esperti sono particolarmente severe. Il regolamento prevede infatti un monte ore di formazione minimo almeno pari a 40 nel biennio⁸⁴.

Tutti i dirigenti che svolgono attività di responsabile di divisione sono tenuti a riferire al Direttore Generale, in quanto capo dell'amministrazione, i risultati formativi ottenuti, così come i tassi di partecipazione. Ne sono allo stesso tempo responsabili di fronte a lui dal punto di vista disciplinare.

I funzionari che invece coordinano più uffici hanno la medesima responsabilità disciplinare di fronte ai loro dirigenti responsabili della divisione di appartenenza, per quanto concerne la formazione dei dirigenti a loro subordinati.

In particolare, i responsabili di divisione hanno un ruolo fondamentale nel coadiuvare la Commissione nella redazione dei piani formativi di tutto il personale, non solo manageriale, poiché suggeriscono a questa le principali esigenze operative su cui investire in termine di crescita del bagaglio culturale e tecnico dei dirigenti.

Per questo motivo sono presenti strumenti di incentivazione alla rotazione del personale tutto, non solo dirigenziale. Questo per evitare che la formazione dei dipendenti assuma natura eccessivamente settoriale, rendendoli incapaci di ascoltare esigenze e necessità di uffici a loro vicini di cui però non conoscono la natura operativa.

⁸⁴Commissione Nazionale per le Società e la Borsa. Regolamento del personale (2022). Parte I, titolo VI, articolo 53, comma 2.

Il comma 6 dell'articolo 54 amplia la portata di questo compito di collaborazione a tutto il personale, stabilendo che è compito di tutti i dipendenti di ogni grado e a prescindere dal loro inquadramento contrattuale, contribuire allo sviluppo e alla condivisione del capitale conoscitivo della Consob.

Questo per garantire una migliore efficacia e un miglior funzionamento della struttura organizzativa nel suo complesso poiché i singoli uffici non devono essere in un'ottica di contrapposizione tra di loro, poiché svolgono attività di certo diverse ma che puntano chiaramente al medesimo fine virtuoso.

Questo atteggiamento, almeno in teoria proprio di tutte le amministrazioni, è particolarmente rilevante in Consob, dove le competenze tecniche assumono un ruolo centrale. Proprio il settore finanziario, probabilmente insieme a quello tecnologico, è il settore economico-produttivo che sta attraversando le trasformazioni più profonde in epoca recente.

Viene da chiedersi se, oltre a un necessario quanto doveroso aggiornamento della legislazione in materia, l'amministrazione di vigilanza sia pronta a regolare e controllare processi e contratti innovativi di cui ancora si sa ben poco.

L'attenzione alla formazione è un chiaro elemento di elasticità organizzativa e quindi di apertura, poiché consente di tramutare i contenuti dei *feedback* provenienti dall'esterno in condotte concrete. Le conoscenze si diffondono nell'amministrazione invece che rimanere incastrate all'interno dei loro uffici.

Basti pensare al mercato delle criptovalute, oggi centrale nel sistema degli scambi finanziari, privo di qualsivoglia regolamentazione e allo stesso tempo sconosciuto fino a pochissimi anni fa. Il che spiega il perché della necessità di intervenire tempestivamente e con grande impiego di risorse economiche e umane per fronteggiare le continue evoluzioni del sistema finanziario.

Quello che si è analizzato nel capitolo che va concludendosi suggerisce una serie di riflessioni. In primo luogo, come in molte altre amministrazioni, l'Area manageriale della Consob è estremamente complessa e stratificata, anche quando interverranno in maniera più marcata le modifiche regolamentari del 2020. Soprattutto con le disposizioni vigenti dal 2015 la complessità organizzativa ha raggiunto livelli che difficilmente hanno generato beneficio in termini operativi.

Non si spiega come mai infatti, appena terminato il periodo di austerità più severo, a partire dal 2014 il numero di dirigenti è continuato a salire con lievi oscillazioni. Una tendenza inversa rispetto a quella vista in molte altre burocrazie, dove invece si è cercato di ridurre i costi del personale di area manageriale.

Basti pensare che nel 2012, all'alba dell'austerità, il costo totale dell'impiego dirigenziale ammontava a una cifra pari a € 10.434.453, mentre oggi questa cifra, nonostante i tentativi di ottimizzazione dei costi, non solo non è scesa ma è addirittura aumentata a € 12.651.352. Una crescita che appare difficilmente giustificabile se si considerano quali erano state le premesse. Inoltre, le nuove forme di

impiego immaginate per gli alti dirigenti sono state implementate anche meno che in passato, con queste figure a tempo determinato che in Consob fanno la loro comparsa con molta rarità.

Certamente il Regolamento aggiornato del 2020 rappresenta una grande opportunità ma anche le versioni precedenti partivano da presupposti simili, in coerenza anche e soprattutto con il dibattito pubblico dell'epoca. Questo però non deve e soprattutto non può essere una colpa specifica della Consob. Difatti ci si accorge come la crescita ipertrofica del numero di carriere manageriali sia comune a molte amministrazioni.

Prendendo ad esempio l'Ivass, l'Istituto per la vigilanza sulle assicurazioni, uno degli enti più vicini in assoluto alla Consob in termini di funzioni, nel 2015 i dirigenti erano 23, nel 2020 sono aumentati di 10 unità, arrivando a 33⁸⁵. Tralasciando i numeri in termini assoluti, inutili poiché i due enti hanno dimensioni e ampiezza di funzioni non paragonabile, è evidente il notevole incremento relativo della dotazione organica, con annesso costo totale del lavoro per l'area manageriale.

Il problema del numero di dirigenti, ammesso che sia un problema, visto che il numero giusto di dirigenti è pari al numero di dirigenti che servono, è un tema che travalica la Consob o l'Ivass, e si va a insidiare in generale in alcune questioni organizzative che attanagliano la pubblica amministrazione italiana da decenni. Questioni profonde, complesse e lontane del tempo che appaiono ben lungi dall'essere risolte.

La Banca d'Italia, rimanendo nel confronto in corso con la Consob, presenta soluzioni organizzative solo parzialmente sovrapponibili. Innanzitutto, è bene ricordare che la banca centrale, a differenza della Consob, ha storicamente puntato su un assetto organizzativo diffuso sul territorio nazionale, mentre l'autorità di vigilanza sulla Borsa concentra le sue operazioni tra Roma e Milano.

Ciò semplifica molto la strutturazione del personale, poiché non deve essere categorizzato in quello operante nella sede centrale e in quello attivo nelle filiali distaccate.

La nostra banca centrale separa quindi il personale dirigente in quello ascrivibile all'apparato centrale, di cui fanno parte anche il Direttore Generale e i Vicedirettori generale ma non il Governatore, quello operante a Roma, nella sede principale, e i dirigenti delle filiali.

La disciplina che regola il loro rapporto di lavoro è sostanzialmente indistinguibile al caso della Consob se non per quanto concerne la delicata questione del trasferimento fuori sede e delle trasferte.

Anche l'organizzazione della piramide gerarchica dirigenziale sembra essere molto simile, con ovvie differenze di nomenclatura e una stratificazione delle cariche leggermente più articolata⁸⁶.

⁸⁵ Istituto per la vigilanza sulle assicurazioni. Dotazione Organica. Anni 2015 e 2020.

⁸⁶ Banca d'Italia. Regolamento Generale della Banca d'Italia. Titolo II. Roma. Agosto 2022.

Fattori di apertura	Fattori di chiusura
Incentivi premianti ai dirigenti basati su obiettivi	Scarso utilizzo del personale a tempo determinato
Personale dirigente esterno (es. esperti)	Poche responsabilità decisionali assegnate al personale dirigente tecnico
Obblighi collaborativi e di formazione	Quote “bloccate” nei concorsi per i dirigenti già in servizio
Meccanismi di scatti di carriera automatici rari	Retribuzioni fisse
Diffusi concorsi esterni	Alti costi per il personale che limitano l’elasticità organizzativa

Tabella 2

In Tabella 2 si evidenziano brevemente i passaggi più importanti del paragrafo appena concluso.

2.2: Il personale operativo

Il secondo segmento del personale della Consob è costituito dall'Area operativa. Numericamente, le dimensioni di quest'ultima sono largamente più ampie rispetto all'Area manageriale, il che, data la differente natura delle due, non dovrebbe affatto stupire. Proprio per le sue maggiori dimensioni, il che si traduce in una maggiore differenziazione dei ruoli e delle funzioni, l'Area operativa è articolata al suo interno in maniera più complessa.

È infatti divisa in due grandi “blocchi”, chiamati comparti, che si differenziano per il ruolo svolto, le responsabilità, funzioni, trattamento economico etc. Il primo è il comparto “supervisori”, il secondo è detto comparto “operativi”. I coadiutori e gli assistenti sono gli unici due ruoli che compongono il comparto supervisori, mentre il comparto operativi è formato da personale amministrativo e personale di supporto amministrativo, la parte residuale, e largamente maggioritaria, del personale di Area operativa⁸⁷.

Il passaggio tra un comparto e l'altro nel corso della carriera di un dipendente della Consob è possibile, ma si tratta di una procedura specificatamente regolata dall'articolo 97 del titolo XI della parte II del Regolamento del personale, che verrà analizzata nello specifico più avanti.

Il compito del personale di profilo amministrativo è quello di garantire il corretto funzionamento degli uffici, sul il profilo tecnico-tecnologico, rispettando i principi efficienza e celerità dell'espletamento delle funzioni. Questo compito però, non essendo queste figure personale dirigente, non viene svolto in piena autonomia decisionale (una completa arbitrarietà non è comunque mai concessa a nessuno in un ente pubblico, neanche ai più alti dirigenti) bensì è un'attività che coinvolge i propri responsabili.

Questi dirigenti, che coordinano uffici e/o divisioni, costituiscono dunque i superiori del personale di Area operativa, andando a orientare attraverso direttive, sistemi premianti o tramite i meccanismi disciplinari i comportamenti degli uffici.

Cominciando dunque a osservare uno schema più completo, appare chiaro come la Consob sia organizzata secondo un sistema “a cascata” dal punto di vista burocratico. Gli impulsi amministrativi vengono inseriti nel sistema dalla Commissione, l'organo esecutivo di vertice, raggiungono il piano amministrativo attraverso il laccio costituito dal Direttore Generale e si propagano all'Area operativa attraverso i dirigenti delle divisioni e degli uffici, che condizionano l'attività del dipendente operativo in un modo piuttosto che in un altro.

⁸⁷ Commissione Nazionale per le Società e la Borsa. Regolamento del personale (2020). Parte II, titolo I, articolo 2.

Questo non può ovviamente tradursi in un azzeramento dell'autonomia decisionale del dipendente operativo. Questi è difatti comunque chiamato soventemente a svolgere ruoli, compiti e analisi, di marcata natura intellettuale e di elevata complessità.

Specialmente nei livelli gerarchici più alti dell'Area operativa. Semplicemente queste attività sono indirizzate, nel senso che, insieme a quelle di tutti gli altri dipendenti a loro volta indirizzati dai propri superiori dirigenti, fanno sì che auspicabilmente tutte le diramazioni dell'amministrazione Consob puntino nella stessa direzione.

Il profilo amministrativo è specificatamente indicato dal regolamento come sovraordinato a quello di supporto amministrativo, ed è articolato come segue:

- Coadiutore principale e coadiutore: sono due ruoli, così come definiti dall'articolo 5, primo comma della parte II del Regolamento, che spesso tendono a sovrapporsi ma se entrambi presenti comunque vedono la prevalenza gerarchica del primo sul secondo. Tra i ruoli d'Area operativa sono quelli che maggiormente svolgono funzioni vicine a quelle di un dirigente e le cui attività a contenuto concettuale sono maggiormente preminenti. Non a caso, un Coadiutore, indipendente dall'appartenenza all'una o all'altra fascia, può essere chiamato a sostituire momentaneamente un dirigente nel ruolo di coordinamento e direzione dell'ufficio, in caso di necessità e urgenza⁸⁸. Tra tutto il personale di Area operativa, è quello che più di tutti appare collegato e legato alle alte istituzioni, potendo anche essere designato come segretario verbalizzante delle sedute della Commissione. Ma oltre che dall'organo esecutivo può essere chiamato a partecipare alle riunioni di organi collegiali di vario tipo, come i comitati, i cui i partecipanti hanno di norma un carattere pienamente e sicuramente dirigenziale. Ha anche il compito di coadiuvare il dirigente responsabile nel garantire stretti rapporti e collegamenti con gli altri uffici per ragioni di efficienza e operatività. Infine, i suoi compiti e funzioni possono essere ampliati secondo necessità in base a specifiche deleghe conferite dagli organi istituzionali o dai superiori, il che rende la figura del Coadiutore particolarmente interessante ai fini di un'analisi sulla sua elasticità, poiché la sua natura fluida e volatile lo rende adatto alle diverse esigenze che un'amministrazione incontra nel corso delle sue attività.
- Primo assistente, assistente superiore e assistente: sono figure professionali anch'esse molto simili. Come nel caso dei coadiutori, le loro mansioni possono sembrare sovrapposte in certi contesti ma, anche stavolta, in caso di presenza contemporanea nel medesimo ufficio, viene seguito un ordine gerarchico che funziona seguendo l'ordine di elencazione precedente. Sono membri del personale che, pur svolgendo un'attività sicuramente colma di elaborazione concettuale, rivolgono la loro attenzione a questioni prettamente operative degli uffici. Il che comprende anche alcune

⁸⁸ Sono fermi i poteri suppletivi del dirigente di rango superiore su quello di rango inferiore visti nel paragrafo II.I

responsabilità in fase istruttoria di accertamento di eventuali criticità operative o di allocazioni di risorse inefficienti. La distinzione gerarchica tra il ruolo di assistente e gli altri, ossia primo assistente e assistente superiore, sta nel fatto che i secondi sono assegnati, nella grande maggioranza dei casi, a compiti più complessi, per cui al di là della preparazione accademica, è maggiormente richiesta elevata esperienza professionale.

- Vice assistente: il vice assistente è il primo dipendente che svolge principalmente, se non del tutto, mansioni strumentali e che non ha alcuna competenza paragonabile a quelle tipiche dei dirigenti. Per questo motivo, nella classificazione in corso, segna un punto di rottura. Difatti i suoi compiti sono riassunti in tutte quelle mansioni di protocollazione e archiviazione che, come specifica chiaramente il regolamento, in linea di massima non richiedono valutazioni di merito. Questo non significa ovviamente che il vice assistente si debba comportare necessariamente come un automa, anche perché escludere con certezza valutazioni di merito in qualunque ambito operativo è pressoché impossibile, anche in mansioni più tecniche. Queste restrizioni impongono però al vice assistente di attenersi il più praticamente possibile alle direttive provenienti dai superiori, anche da altro personale di Area operativa ma soprattutto dai dirigenti. Il vice assistente costituisce l'ultimo gradino della gerarchia del profilo amministrativo. Difatti, ove non sia presente un vice assistente, le sue mansioni verranno automaticamente assunte dal dipendente di profilo amministrativo di grado più basso presente e operativo⁸⁹.

Il profilo di supporto amministrativo è anch'esso fortemente articolato, e presenta un'altissima complessità organizzativa, di gran lunga superiore a quella del profilo amministrativo. Questo poiché in quest'ultimo caso i profili professionali di livello amministrativo sono gli stessi in buona parte degli uffici.

Le funzioni si distinguono però su due fronti: non solo tra vice assistente e assistente superiore ma anche tra vice assistente di un ufficio, come l'Ufficio Stampa, dove i suoi compiti di cancelleria e archiviazione richiederanno certe competenze e modalità, e quello di un altro come uno appartenente alla Divisione Infrastrutture Informatiche. In quest'ultimo caso, seppur le qualifiche siano identiche, sempre di vice assistente si sta parlando, è chiaro che mansioni e operatività sono stravolte. Il che rende il vice assistente di un ufficio più simile al suo superiore che al suo omologo di altra unità organizzativa.

In sostanza, il profilo amministrativo è più semplice nel senso che presenta categorie meno tipizzate. Proprio per questo motivo le mansioni di dipendenti con la medesima qualifica potrebbero essere molto diverse. Intelligentemente, il Regolamento conferisce la facoltà all'amministrazione di poter modellare le mansioni in modo elastico, facendo sì che ogni impiegato sia "*fit*" all'interno dell'ufficio, che gli stia come un calzino.

⁸⁹ Commissione Nazionale per le Società e la Borsa. Regolamento del personale (2022). Parte II, titolo I, articolo 5, commi 2 e 3.

Innanzitutto, si tratta di un segnale di flessibilità e elasticità che a determinate condizioni, come la presenza di un adeguato sistema di *feedback*, porta con sé grande un altissimo potenziale di apertura.

Nel profilo di supporto amministrativo, che potremmo individuare come il luogo dell'organizzazione Consob in cui entrano i *feedback*, la natura operativa dei dipendenti è ulteriormente marcata, il che rende maggiormente difficile individuare una schematicità con alta precisione, che vada bene e che descriva l'assetto organizzativo di tutti gli uffici.

Alcuni ruoli sono propri di un singolo ufficio piuttosto che di un altro, e solo in questo si possono rintracciare. Questo cambia in ogni unità organizzativa, e dipende principalmente dal diverso fabbisogno operativo dell'ufficio, collegato a sua volta dalla natura e dall'ampiezza delle funzioni che gli sono assegnate.

Il personale di supporto amministrativo dispone di una serie di compiti estremamente ampia che possono essere solamente riassunti. Tutti hanno però in comune di essere estremamente orientati all'atto pratico, con scarsa richiesta di elaborazione concettuale, in alcuni casi anche di natura fisica.

Il personale in oggetto si occupa anche dei servizi di portineria e di accoglienza del pubblico presso le sedi della Consob, nonché delle copie documentali, del centralino telefonico, della corrispondenza (ordinaria o tramite posta elettronica, compresa la trasmissione della posta certificata agli uffici competenti) e dello smistamento della stessa.

A questi compiti "tipici" del lavoro impiegatizio, si affiancano lavori più propriamente manuali anche se, è bene precisarlo, possono riguardare solo carichi di entità, peso e valore molto ridotti.

Lavorando nel *front office*, a stretto contatto con il pubblico, questi dipendenti sono i responsabili della trasmissione dei *feedback* direttamente dentro l'organizzazione e insieme alla Commissione, quelli che maggiormente contribuiscono a creare la percezione pubblica e generalizzata dell'ente. A differenza dell'organo esecutivo, però, questo avviene senza filtri mediatici.

Per lo spostamento di carichi più impegnativi la Consob, come tutte le pubbliche amministrazioni, si avvale di ditte e aziende esterne. Altrettanto vale per la manutenzione dei servizi igienici e per la cura del patrimonio immobiliare. Sulle aziende esterne che svolgono queste mansioni il personale di supporto amministrativo svolge funzioni di controllo e vigilanza.

Il profilo di supporto amministrativo è articolato nelle seguenti categorie:

- Primo capo operatore e operatore capo: sono normalmente dipendenti dotati di una maggiore esperienza professionale, sia all'interno della Consob, sia in altre amministrazioni così come nel settore privato. Svolgono funzioni più complesse e articolate e possono anche coordinare o comunque fornire indicazioni al resto del personale non sovraordinato.

- Primo operatore: e operatore: questi profili svolgono le funzioni più strettamente tecniche e rappresentano la base della piramide gerarchica operativa della Consob. Tra questi ci sono delle categorie di dipendenti che sono tenuti, in certe occasioni, a indossare l'uniforme dell'Amministrazione. Questi sono i portieri, gli autisti e gli addetti all'anticamera⁹⁰.

Nell'Area operativa la gerarchia viene stabilita sempre secondo tre criteri a loro volta gerarchicamente ordinati. Prima di tutto il profilo, con sovra ordinazione del profilo amministrativo su quello di supporto amministrativo. In secondo luogo, la qualifica, ossia l'appartenenza a una delle categorie sopra elencate⁹¹.

All'interno delle categorie vige invece la regola dell'anzianità lavorativa, non anagrafica. Sono quindi gerarchicamente sovraordinati quei dipendenti che a parità di qualifica, ricoprono questa da più tempo⁹². Solo in caso di una a dir poco singolare totale parità, anche in fatto di anzianità, si dà precedenza al dipendente meno giovane in senso anagrafico⁹³.

Una scelta che cerca chiaramente di premiare l'esperienza maturata operativamente anziché competenze accademiche pregresse o il curriculum maturato in altre amministrazioni o addirittura nel settore dell'impiego privato. Il canone dell'età anagrafica è un parametro residuale, anche per non penalizzare a priori i dipendenti meno giovani anagraficamente.

Anche nell'Area operativa l'assunzione del personale avviene nella stragrande maggioranza dei casi secondo la regola del concorso, quindi attraverso una procedura a evidenza pubblica. La normativa, rintracciabile al titolo II, della parte II del Regolamento della Consob, rispecchia in larghissima parte quanto normalmente stabilito anche per le altre pubbliche amministrazioni.

Così come quasi del tutto sovrapponibili sono le disposizioni viste precedentemente riguardo l'Area manageriale. Nei concorsi per l'assunzione in Consob devono essere rispettati i principi di imparzialità, economicità e celerità, regole mai derogabili. Anche in questo caso è previsto dall'articolo 9 la possibilità di ricorrere a sistemi informatici automatizzati, il che oltre a velocizzare i tempi garantisce in certi casi maggiore imparzialità di giudizio.

Le commissioni esaminatrici sono sempre nominate dal Presidente, ma il regolamento fissa delle linee guida distinguendo il caso in cui si stia preparando un concorso per il profilo amministrativo o uno per il profilo di supporto amministrativo.

Nel primo caso, il Presidente è di norma il Direttore Generale, analogamente a quanto avviene nelle commissioni dedicate ai concorsi per i dirigenti. Il capo dell'Amministrazione può essere sostituito da un

⁹⁰ Commissione Nazionale per le Società e la Borsa. Regolamento del personale (2022). Parte II, titolo I, articolo 6.

⁹¹ L'elenco è stato volutamente disposto in ordine strettamente gerarchico.

⁹² In caso di parità anche di anzianità nella qualifica ricoperta, si dà precedenza al dipendente assunto in Consob da più tempo.

⁹³ Commissione Nazionale per le Società e la Borsa. Regolamento del personale (2022). Parte II, titolo I, articolo 7.

altro dirigente, di rango comunque mai inferiore al direttore. In questo caso appare chiara l'intenzione del regolamento di affidare il ruolo di presidente di commissione esaminatrice esclusivamente a quei dirigenti che hanno una funzione di vertice nei loro uffici di riferimento.

Al presidente si affiancano due membri esterni scelti dal Presidente della Consob. Viene inoltre nominato un segretario, che si occuperà quindi della verbalizzazione delle procedure, che non può comunque mai ricoprire un ruolo inferiore al coadiutore, insieme ai relativi vice supplenti per tutti i ruoli sopra indicati

Nel caso in cui invece la commissione sia costituita per esaminare i candidati di un concorso finalizzato all'assunzione del personale nel segmento del supporto amministrativo, può essere presidente un qualunque dirigente di rango non inferiore al Direttore (non è quindi di norma richiesta la partecipazione del Direttore Generale), coadiuvato dai due membri esterni. Viene inoltre nominato un segretario che, analogamente a quanto visto prima, non può provenire da un segmento inferiore a quello di coadiutore.

Ciò che accomuna queste due categorie di commissioni di composizione decisamente diversa, è invece l'aspetto operativo. Difatti entrambi i tipi di concorsi, e la relativa attività della commissione valutatrice, si svolgono in maniera del tutto analoga.

Il concorso si apre sempre e inderogabilmente con la pubblicazione del bando in Gazzetta Ufficiale, previa approvazione con delibera della Commissione. Questo, modulato secondo le differenze organizzative delle singole pubbliche amministrazioni, avviene per tutti i bandi di concorso per assunzione nel nostro paese.

La normativa in materia è più che altro recepita dal Regolamento. Questa viene definita in larghissima parte dalla cosiddetta Riforma Bassanini del 1997, consistente in realtà in due leggi distinte: la legge 15 marzo 1997, n.59 (cosiddetta Legge Bassanini), e la legge 15 maggio 1997, n.127 (cosiddetta Legge Bassanini *bis*).

Il ruolo della commissione esaminatrice interviene e diventa dominante nel processo dopo la pubblicazione del bando. A questo punto la commissione definisce le prove, che dovranno sempre essere scritte, seguite da un colloquio. Nel bando vengono definiti inoltre eventuali ulteriori requisiti rispetto a quelli previsti all'articolo 11, che stabilisce che non possono essere assunti in Consob quei candidati che abbiano tenuto comportamenti indubbiamente incompatibili con i fini della Consob.

È chiaramente sempre escluso dai concorsi chi ha riportato condanne per reati contro la pubblica amministrazione e chi, in virtù della specifica collocazione della Consob nello spazio regolatorio, si sia macchiato di reati finanziari, o *white collar crime*. Restano allo stesso tempo fermi i requisiti generali per il pubblico impiego previsti dalle leggi Bassanini.

Le eventuali esclusioni vengono valutate solamente dal Direttore Generale, indipendentemente al segmento di impiego al quale è rivolto il concorso, con un provvedimento motivato, eventualmente impugnabile.

I contenuti delle prove scritte e del colloquio vengono sempre e comunque definite a priori, per garantire che tutti i candidati abbiano a disposizione le stesse informazioni per prepararsi ad esse. Una volta che il concorso si è svolto, è la stessa commissione esaminatrice a verificare la regolarità delle prove e a stilare la graduatoria dei risultati combinati tra prove scritte e colloqui.

Queste verranno poi pubblicate sul bollettino della Commissione e in seguito su Gazzetta Ufficiale. Chi ha raggiunto una posizione in graduatoria sufficientemente alta da poter essere considerato vincitore, in base ai posti disponibili per ogni concorso, viene nominato con provvedimento della Commissione. Quest'ultima può anche derogare ai risultati, disponendo ove necessità, la nomina di ulteriori candidati (purché idonei) entro un anno dalla pubblicazione delle graduatorie.

Questa deroga avverrà comunque rispettando l'ordine di graduatoria per cui se il primo degli esclusi è il candidato posizionatosi quinto, questo sarà il primo ad essere nominato e quindi assunto in caso di deroga entro il termine annuale fissato dal Regolamento⁹⁴.

Come nel caso dell'Area manageriale, anche in Area operativa i nominati assumono l'incarico in prova per i primi 180 giorni. Il che non significa che possano decadere dalla posizione e che il loro contratto possa essere risolto *ad libitum* dell'Amministrazione. La discrezionalità è ridotta dall'articolo 57 che stabilisce che al termine del periodo di prova, il personale appena assunto venga valutato dal proprio responsabile di Divisione e dal proprio responsabile di Ufficio (indipendentemente dal fatto che sia coordinato o non coordinato).

Per incentivare l'attivo esercizio di questa responsabilità dei dirigenti responsabili e ridurre fenomeni di inerzia, la valutazione è supposta positiva se, entro due mesi dalla decorrenza dell'ultimo giorno del mese in cui si conclude il periodo di prova, non ne giunge alcuna⁹⁵. In questo caso il dipendente è ufficialmente collocato nella dotazione organica del personale di ruolo.

Qualora invece la valutazione dovesse essere negativa viene prorogato il periodo di prova per ulteriori 180 giorni, il che significa portarlo di fatto a un anno di durata. Questo differenzia molto il periodo di prova in Consob rispetto a quello nell'impiego privato. In quest'ultimo settore se ne fa comunque un uso amplissimo, ma la legge pone dei limiti ben più stringenti (un massimo di sei mesi senza possibilità di deroga⁹⁶).

⁹⁴ Commissione Nazionale per le Società e la Borsa. Regolamento del personale (2022). Parte II, titolo I, articolo 10.

⁹⁵ Per fare un esempio pratico, se il periodo di prova si conclude il 21 marzo, il termine ultimo per far pervenire al nuovo assunto la sua valutazione è il 31 maggio. Altrimenti questa si supporrà positiva.

⁹⁶ Legge 15 giugno 1966, n.604, articolo 10.

Al termine degli ulteriori 180 giorni, viene effettuata nuova valutazione secondo quanto stabilito dall'articolo 57 della parte II del regolamento. In caso di valutazione positiva, il dipendente è collocato normalmente tra il personale di ruolo. Invece, in caso di esito negativo, il contratto viene risolto con delibera della Commissione se si tratta di un vincitore di concorso esterno, oppure il dipendente viene "retrocesso" alla qualifica precedentemente ricoperta in caso fosse stato nominato a seguito di concorso interno.

Il sistema dei concorsi risulta essere particolarmente chiuso, ma le ragioni sono intuitive e stanno nel periodo di imparzialità. La partecipazione di soggetti esterni alle commissioni di concorso può essere uno strumento utile per garantire un celere aggiornamento delle procedure in base alle nuove e continuamente aggiornate esigenze del mercato di lavoro. Al contempo però un abuso di questa possibilità potrebbe compromettere l'autonomia e l'indipendenza dell'amministrazione.

L'aspetto "aperto" dei concorsi non sta nella procedura, quanto nei concorsi in sé, che aprono le porte alle nuove conoscenze provenienti dal mondo esterno.

Anzi, la natura chiusa delle procedure di concorso conferisce maggiore autorevolezza ai concorsi e quindi anche ai dipendenti assunti tramite essi, rafforzando l'idea dell'amministrazione come soggetto imparziale e tonificando quindi le ragioni della scelta dei nuovi assunti.

Così come per le Alte Professionalità, anche nell'Area operativa esistono meccanismi per consentire l'avanzamento di carriera dei dipendenti. Per via delle maggiori opzioni possibili, dovute al grado più basso nello schema organizzativo della Consob, queste vie di crescita professionale sono maggiormente complesse e più diversificate.

Il titolo VIII della parte II del Regolamento divide le regole e i criteri di avanzamento in due grandi macrocategorie: quelle che valgono per i dipendenti di Area operativa di qualsiasi grado e inquadrati in una qualifica qualunque; quelle applicabili specificatamente al personale di profilo amministrativo e quelle vevoli solo per il personale di profilo di supporto amministrativo.

Il sistema delle promozioni consiste in una serie di regole, dall'articolo all'articolo 64 della parte II del Regolamento, che stabiliscono i criteri e i parametri con cui avvengono gli scatti di carriera all'interno del profilo di appartenenza. Per passare alle Alte Professionalità, oppure all'Area manageriale, occorre invece passare per i concorsi interni visti prima, che hanno regole stringenti, la cui frequenza è stabilita a priori e comportano una procedura a evidenza pubblica vera e propria.

Il che significa che i passaggi da un profilo a un altro non avvengono sotto il controllo di una commissione o dopo la pubblicazione di un bando, bensì attraverso dei meccanismi più semplici e immediati. Per alcuni versi questi meccanismi possono sembrare automatizzati. Il che è però fortemente disincentivato dalla normativa europea e in generale dall'atteggiamento culturale e politico che si è sviluppato, in media, negli ultimi decenni nei confronti del pubblico impiego.

Tutte le valutazioni in merito all'avanzamento e le relative e connesse decisioni che vengono assunte sulla base di queste hanno un certo grado di soggettività e comportano comunque almeno in parte un giudizio di valore.

Il primo gruppo di regole, come preannunciato, sono regole vevolevoli per entrambi i profili d'Area operativa. Alcune promozioni di uno e dell'altro gruppo di dipendenti sono accomunate dal regolamento:

- quella alla qualifica di coadiutore e primo capo operatore: questi due inquadramenti hanno in comune il fatto di essere appena sotto il vertice dei rispettivi profili, e le promozioni a questi ruoli avvengono seguendo lo stesso schema annuale che prevede una comparazione delle valutazioni ricevute dal personale idoneo alla promozione che ne faccia richiesta;
- coadiutore principale, primo assistente, assistente superiore o assistente, operatore capo e primo operatore: le promozioni avvengono annualmente e sono basate sui meriti e sui titoli, senza valutazioni di anzianità. Resta ferma la previa verifica delle disponibilità e della effettiva esigenza degli scatti di carriera;
- assistente e primo operatore: in deroga la punto precedente, per queste cariche possono essere inclusi nelle valutazioni orientate alla decisione sull'avanzamento, anche elementi decisionali imperniati sull'anzianità di servizio.

Le promozioni di cui sopra vengono approvate dal Direttore Generale, secondo l'articolo 58, comma 5 della parte II. Ma prima occorre che le valutazioni vengano confrontate e ordinate da una giunta nominata annualmente dal Presidente su proposta dello stesso Direttore Generale (che mantiene il suo ruolo di dominatore dei processi di alimentazione del personale dell'Amministrazione), presieduta da un dirigente che ricopre almeno la carica di Direttore.

Nel suo lavoro il presidente della giunta è coadiuvato da quattro membri che sono sempre consiglieri. Come nelle commissioni giudicatrici dei concorsi interni o esterni, anche nella giunta è previsto un segretario che se appartenente all'Area operativa, come nei casi sopra analizzati, deve ricoprire almeno la qualifica di coadiutore.

La giunta opera principalmente nel primo quadrimestre dell'anno, cominciando ad analizzare i requisiti dei dipendenti che fanno domanda, valutando la eventuale necessità delle promozioni e procedendo all'analisi dell'attività svolta dal dipendente.

Un ulteriore elemento di novità della giunta è costituito dalla presenza formalizzata, caso molto raro in Consob, di rappresentanti sindacali alle riunioni. Difatti rispetto a un concorso, dopo a dover essere appurata è la regolarità delle procedure (che è interesse di tutti, non solo dei sindacati), nel caso di una promozione le valutazioni hanno carattere molto meno oggettivo, il che può ragionevolmente far sorgere dubbi sulla possibilità che emergano dubbi sulla parzialità di certe scelte.

Per questo motivo ogni sindacato che partecipa alla contrattazione collettiva può inviare alle riunioni di giunta, in qualità di osservatore, un dipendente iscritto alla sigla.

Il dipendente non potrà comunque intervenire in giunta, dovendosi limitare a un ruolo di osservatore dei lavori, avendo poi, in seguito alla chiusura degli stessi, diritto di presentare osservazioni scritte entro due giorni dalla pubblicazione delle graduatorie.

L'inserimento di elementi sindacali all'interno della giunta non comporta la scelta dei "promossi" da parte dei sindacati, tutt'al più considerando che questi vengono fatti partecipare in qualità di osservatori. La *ratio* della norma è invece quella di garantire maggiore consapevolezza e contezza sul come vengono prese certe decisioni che, innegabilmente, hanno un forte impatto economico sulla vita del dipendente, oltre che in termini di gratificazione e autostima. Si tratta di un chiaro tentativo di rendere le operazioni più trasparenti.

La scelta della direzione dell'apertura organizzativa in questo caso è molto chiara. Non è nei confronti dell'ambiente esterno in generale bensì specificatamente delle sigle sindacali, a cui viene riconosciuto l'importantissimo ruolo che la legge gli riserva. Al di là della loro funzione nella contrattazione collettiva, cosa che non riguarda questa tesi, la partecipazione sindacale in questi contesti è un ottimo strumento per ridurre il tasso di conflittualità in sede di valutazioni con alti gradi di soggettività.

In base a queste osservazioni, il Direttore Generale che, come visto, dispone le promozioni, può accettare o rigettare le risultanze della giunta. Il rappresentante ha inoltre accesso il giorno stesso di ogni seduta alle evidenze documentali e alle carte utilizzate nel corso di quest'ultima⁹⁷.

Esistono poi delle regole che si differenziano per i due profili di Area operativa. Si tratta di un sistema di norme e criteri decisamente complesso e articolato, poiché deve rispondere alle esigenze e alle ben più che legittime pretese di avanzamento di carriera di un personale estremamente eterogeneo.

Nel profilo amministrativo il Regolamento definisce i criteri per lo scatto di carriera per ogni qualifica:

- Assistente: la promozione può avvenire per merito o titoli per tutti quei vice assistenti che ricoprono l'incarico per un periodo compreso tra i sei e gli otto anni. Sotto questa soglia la promozione non è possibile. Se invece l'anzianità è superiore a otto anni, la valutazione viene effettuata sia per merito e titoli sia per anzianità. Nel caso il cui invece un dipendente abbia ricoperto questo ruolo nella forbice di tempo richiesta, l'anzianità non fa parte dei criteri valutativi;
- Assistente superiore: la promozione avviene sia per merito sia per titoli, per tutti gli assistenti che ne facciano richiesta e che abbiano almeno otto anni di anzianità;

⁹⁷ Commissione Nazionale per le Società e la Borsa. Regolamento del personale (2022). Parte II, titolo IX, articolo 67.

- Primo assistente: il procedimento è analogo a quanto detto prima ma la soglia di anzianità è fissata ad anni dodici.

Per effettuare il passaggio dal sotto-segno degli assistenti a quello dei coadiutori la procedura è leggermente più articolata.

Possono fare richiesta di promozione alla carica di coadiutore tutti gli assistenti con almeno sei anni di anzianità e tutti gli assistenti superiori e i primi assistenti indipendentemente dal tempo in cui hanno ricoperto il ruolo. Sono automaticamente esclusi tutti quei dipendenti che abbiano fatto domanda di partecipazione, nel corso dello stesso anno, al concorso interno per diventare consiglieri. Le decisioni finali sulle promozioni vengono comunque prese secondo la procedura descritta dall'articolo 64 (il che avviene per tutte le promozioni salvo ove diversamente indicato) ma vi è un ulteriore passaggio.

È infatti previsto, in fase precedente allo scrutinio da parte della giunta, lo svolgimento di una prova orale propedeutica alla partecipazione alla seconda fase. Questa prova viene strutturata diversamente ogni anno in base alle esigenze ma alcuni contenuti sono obbligatori, volti a verificare nei candidati la presenza delle competenze minime riguardo al funzionamento interno ed esterno e i principi della Consob, tali da garantire un corretto svolgimento dei propri futuri compiti (che saranno ovviamente di complessità crescente dato il fatto che si tratta di una promozione).

Indipendentemente dalla struttura della prova, il Regolamento fissa il punteggio minimo per poter essere scrutinati dalla giunta al 60% del voto massimo ottenibile. Questa prova viene ritenuta valida per i successivi tre anni, qualora il candidato che non ottiene la promozione intendesse ritentare⁹⁸. Appare infatti poco economico e scarsamente efficiente costringere un dipendente a effettuare una prova pressoché identica ogni anno che intende tentare uno scatto di carriera: è ragionevole pensare che una volta verificate queste conoscenze possano essere date per acquisite.

L'articolo 63 integra poi una seconda giunta, stavolta denominata commissione, per la valutazione della prova orale propedeutica per l'accesso allo scrutinio. La sua composizione ricorda moltissimo quella della prima giunta ma con alcune differenze.

Prima di tutto è più grande poiché composta da cinque membri, tutti appartenenti all'amministrazione della Consob, che la presiedono in base al grado della carica che ricoprono. Inoltre, data la sua natura tecnica, si avvale normalmente di una grande quantità di esperti di pubblico impiego, diritto finanziario e diritto amministrativo.

Nel profilo di supporto amministrativo l'articolo 60 del Regolamento del personale della Consob introduce disposizioni specifiche per ogni qualifica:

⁹⁸ Commissione Nazionale per le Società e la Borsa. Regolamento del personale (2022). Parte II, titolo IX, articolo 59.

- Primo operatore: analogamente a quanto avviene per gli assistenti nel profilo amministrativo, possono diventare primi operatori gli operatori che abbiano un'anzianità di almeno sei anni. Quando questa è anche inferiore a otto, lo scrutinio è esclusivamente di merito e titoli, se è superiore viene integrata una valutazione di anzianità;
- Operatore capo: per diventare operatore capo un qualsiasi dipendente del profilo di supporto amministrativo deve aver maturato un'anzianità di almeno tredici anni. Quest'anzianità è, come già detto, cumulabile con quella maturata nei soppressi servizi generali. Lo scrutinio avviene esclusivamente su criteri di merito e titoli;
- Primo capo operatore: allo stesso modo dell'operatore capo, lo scrutinio non tiene conto dell'anzianità ma soltanto dei meriti e dei titoli. Questa costituisce comunque un requisito *a priori* e per poter accedere allo scrutinio occorre che sia almeno pari ad anni dieci nella qualifica di operatore capo.

Sono comunque ferme le disposizioni viste precedentemente in materia di concorso interno. Di questo caso se ne occupa il titolo successivo del Regolamento. Infatti, esistono due tipi di concorsi interni, quelli per il passaggio in Area manageriale da Area operativa, visti pocanzi, e quelli per il passaggio dal profilo di supporto amministrativo a quello amministrativo.

L'ulteriore specifica introdotta sul primo caso dalla seconda parte del Regolamento è un prerequisito per la partecipazione a questi concorsi interni per l'accesso all'Area manageriale. Sono infatti sempre e inderogabilmente richiesti almeno cinque anni di anzianità di servizio. Per i concorsi interni ad Area operativa invece, può partecipare qualunque dipendente inquadrato nel profilo di supporto amministrativo con almeno due anni di anzianità di servizio. Questo conteggio può tener conto anche del periodo di impiego presso l'ormai soppresso profilo dei servizi generali⁹⁹.

Questi concorsi si svolgono per completare la dotazione organica nella posizione di vice assistente, andando a coprire almeno il 15% dei posti disponibili per tale qualifica. Questa soglia minima garantisce che almeno in parte sia riconosciuto un premio di carriera al personale, ovviamente qualificato, impiegato in Consob da molto tempo, dando anche concrete opportunità di sviluppo delle conoscenze acquisite negli anni precedenti per via esperienziale.

Com'è noto, riservare una quota dei posti disponibili al personale già in servizio comporta una chiusura dell'organizzazione, poiché impedisce ad essa di valutare caso per caso l'opportunità di assunzione di un candidato. La Consob in questo caso è obbligata *a priori* ad assumere attingendo da un certo *pool* di candidati. Va da sé che ci saranno sicuramente dei candidati nel concorso "esterno" che saranno scartati pur essendo idonei.

⁹⁹ Commissione Nazionale per le Società e la Borsa. Regolamento del personale (2022). Parte II, titolo IX, articolo 67.

Del resto, è compito della Consob così come di tutte le pubbliche amministrazioni trattare con rispetto i suoi dipendenti e soprattutto ridurre il tasso di conflittualità. Si tratta come visto anche prima di bilanciare due esigenze che per certi versi non possono essere contrapposte.

Il titolo XIV della parte II del Regolamento del personale della Consob affronta lo spinoso tema del trattamento economico, che mostra sia elementi di congiunzione con quanto visto nel paragrafo precedente, sia significative ed evidenti differenze. Come nel caso dei dipendenti di Area manageriale, il trattamento economico del personale di Area operativa è estremamente composito:

- **Stipendio:** si tratta di una quota fissa, che costituisce buona parte del trattamento economico, a sua volta scomposto in livello stipendiale annuo, determinato dalla Tabella A.1; assegno individuale di qualifica, stabilito dalla Tabella A.2, calcolato in base al tempo per il quale l'incarico viene ricoperto; assegno individuale di servizio, conteggiato sulla base della Tabella A.3¹⁰⁰, calcolato in base al periodo tra il giorno in cui l'assunzione diventa giuridicamente valida al giorno prima dell'assunzione della qualifica¹⁰¹¹⁰²;
- **Indennità di residenza:** anche in questo caso siamo di fronte a una componente del trattamento economico del tutto simile a quanto visto per il personale dirigente. L'indennità di residenza è infatti composta da una parte variabile pari a una certa percentuale dello stipendio come indicato nella Tabella A.4 e una parte fissa calcolata per ogni dipendente. Anche in questo caso viene determinata in base al numero di figli conviventi sotto i 21 anni parzialmente o totalmente inabili, con maggiorazione in caso di coniuge a carico¹⁰³;
- **Premio di presenza:** pensato per incentivare la presenza negli uffici, oggi probabilmente messo in discussione a causa delle restrizioni dovute al contenimento di Covid-19 e alla conseguente obbligatorietà prima e alla promozione poi del telelavoro (a cui è dedicata una parte specifica del Regolamento). Si suddivide in fasce con premi crescenti in termini di percentuale dello stipendio in base ai giorni effettivamente lavorati;
- **Straordinari:** per straordinario si intende qualunque attività lavorativa riconosciuta all'infuori del normale orario di ufficio (tipicamente 7,5 ore comprese tra le 8.30 e le 18.00)¹⁰⁴. Gli straordinari del personale di Area operativa della Consob sono calcolati secondo lo stesso criterio per tutte le qualifiche: la somma di stipendio e quota percentuale dell'indennità di residenza viene maggiorata del 25%, il totale viene diviso per 1928. Il quoziente di questa operazione è il compenso lordo di un'ora di straordinari. Sono considerati straordinari anche le ore lavorate nei giorni non feriali (come le Domeniche, le Feste religiose nazionali, 25 aprile, 1° maggio, 2 giugno etc.), anche se nei normali

¹⁰⁰ Tutte le tabelle elencate sono allegate al regolamento e verranno inserite alla fine della presente tesi.

¹⁰¹ Commissione Nazionale per le Società e la Borsa. Regolamento del personale (2022). Parte II, titolo XIV, articolo 105.

¹⁰² Come nel caso dell'Area manageriale, restano ferme le disposizioni transitorie di cui alla nota 1 dell'articolo 105.

¹⁰³ L'indennità non è cumulabile nel caso in cui tutti e due i genitori siano dipendenti della Consob.

¹⁰⁴ Decreto legislativo 8 aprile 2003, n. 66. Articolo 2, comma 1, lettera c.

orari. In questo caso il comma 2 dell'articolo 111 predispone un sistema di calcolo particolare per ottenere il costo lordo degli straordinari.

- Premio individuale di produttività: questo incentivo costituisce un importante meccanismo di contrasto all'inerzia amministrativa. Difatti, questo “bonus”, viene assegnato esclusivamente a quei dipendenti il cui comportamento non è mai stato giudicato negativo nelle valutazioni e che non siano mai incorsi in sanzioni disciplinari (salvo quella più morbida, ossia la riduzione temporanea della retribuzione, che non è quindi sanzione ostativa al percepimento del bonus). Il premio è una quota fissa dello stipendio¹⁰⁵. Viene erogato sempre nel mese di novembre¹⁰⁶;
- Assegno di sede estera: si tratta di un'indennità molto specifica, perfettamente paragonabile all'omonima vista per le Alte Professionalità nel paragrafo precedente. In base ai criteri fissati dal Direttore Generale, viene erogata al personale della Consob che per ragioni lavorative si trova, anche per periodi molto limitati di tempo, a operare all'infuori dei confini nazionali. Si tratta in buona parte dei casi di dipendenti della Consob distaccati presso le rappresentanze diplomatiche nei contesti di cooperazione internazionale oppure presso il Ministero degli affari esteri.
- Speciali compensi: anche questo è un meccanismo premiante rivolto in particolare a quei dipendenti che si sono distinti per aver “pensato fuori dagli schemi”, aver svolto un compito urgente e importante, non previsto nella loro normale mansione. In alternativa viene erogato a chi svolge compiti complessi nonostante menomazioni o disabilità fisiche, o chi effettua mansioni più rischiose rispetto al resto del personale. L'articolo 116, al comma 1, elenca una serie di casistiche come: aver prestato servizio in stretta collaborazione con la Commissione, anche se non previsto dalla propria mansione; lavoro nei sotterranei (considerato giustamente un lavoro particolarmente faticoso e usurante); lavoro con orari sfalsati, cioè prima del o dopo gli orari lavorativi tradizionali ma sempre dentro le 7.5 ore giornaliere (il che li rende separati dagli straordinari); il dipendente che lavora secondo criteri di turnazione; centralinisti non vedenti; compenso ulteriore a chi maneggia beni o merci della Consob di particolare valore, per compensare la grande responsabilità collegata al ruolo; dipendenti che conducono autoveicoli, in virtù del rischio alla sicurezza che la circolazione su strada costituisce.
- Premio di laurea: per tutti i dipendenti che hanno conseguito una laurea magistrale (e/o equivalenti secondo il vecchio ordinamento) o analoghi titoli di studio conseguiti all'esterno, solo se appartenenti all'Area operativa, del resto la stessa è requisito per i dipendenti di Area manageriale, quantificata dalla Tabella A.7. Inoltre, è prevista una ulteriore maggiorazione per i dipendenti che la conseguono durante il periodo in cui sono impiegati presso la Consob. Quest'apprezzabile incentivo consente alla Consob di attirare nuove competenze provenienti dal mondo accademico, di

¹⁰⁵ In particolare, è pari al 50% di 1/15 dello stipendio annuo lordo.

¹⁰⁶ Commissione Nazionale per le Società e la Borsa. Regolamento del personale (2022). Parte II, titolo XIV, articolo 112.

rinfrescare il personale e quindi le conoscenze nell'amministrazione e di premiare gli impiegati più giovani che con grande sforzo sostengono un doppio percorso lavorativo e accademico¹⁰⁷;

- **Maggiorazioni:** con il termine “maggiorazioni” si intendono una serie di indennità per tutte le ore lavorate in notturna, cioè nella fascia oraria 23.00-06.00, che certamente comporta maggiori difficoltà in termini di relazioni sociali e fatica. La maggiorazione oraria è pari al 6% del quoziente tra stipendio lordo e 360 per quei dipendenti che lavorano ordinariamente nella fascia notturna, mentre è pari alla divisione tra lo stipendio lordo e 1928, moltiplicato per 1,44 per chi lavora durante il giorno di riposo settimanale. In questo caso, in base alle disposizioni dell'articolo 115, la prestazione può essere esclusivamente occasionale, in coerenza con quanto stabilito dalla legge dello Stato in tema di diritto del lavoro.

A tutte queste componenti si aggiunge, come nel caso nei dirigenti, la cumulabilità con gli eventuali assegni familiari previsti dalla normativa nazionale per tutti i lavoratori.

Il sistema retributivo per i dipendenti mostra elementi di particolare chiusura, come si può notare dalla scarsità delle quote variabili che vanno a costituire la gratificazione economica. Si cerca maggiormente di premiare il lavoro in più, piuttosto che quello più efficiente.

Ciò sembra almeno all'apparenza controintuitivo, visto che facilmente i dipendenti in questione sono quelli che si relazionano in maniera più frequente e intensa con il pubblico.

In Area operativa la Consob ammette una parziale deroga alla regola del concorso per il pubblico impiego, specificatamente disegnata e ingegnata dal titolo XIII della parte II del Regolamento. Questo passaggio, costituito dal solo articolo 101, prevede infatti la possibilità per la Consob di assumere una parte del personale in maniera diretta, senza la mediazione costituita dalla procedura a evidenza pubblica nella forma del concorso, esclusivamente a tempo determinato.

Questa si tratta comunque di una forma estremamente residuale di assunzione, che riguarda pochissimi dipendenti, come le statistiche ci indicano. Il regolamento la concepisce in larga parte come una misura di necessità, da utilizzare in caso di particolari esigenze di personale. Lo stesso Regolamento non si dilunga troppo sulla regolamentazione di questa forma specifica di lavoro, stabilendo che, in linea di massima, valgono le medesime disposizioni previste, in corso di rapporto, per il personale a contratto.

Questa possibilità è particolarmente utile sotto il profilo dell'analisi in corso, vista la particolare natura di questa forma di impiego, e il fatto che sia stata strutturata con la chiara intenzione di rimediare attraverso le assunzioni a esigenze temporanee. La predisposizione di meccanismi volti a rispondere alle difficoltà imprevisto costituisce un fattore di apertura organizzativa molto chiaro. Come al solito, per poter rendere funzionali questi meccanismi, occorre necessariamente un sistema di *feedback* ben strutturato.

¹⁰⁷ Commissione Nazionale per le Società e la Borsa. Regolamento del personale (2022). Parte II, titolo XIV, articolo 117.

All'atto pratico questo significa che, in base a quanto pattuito nel singolo contratto di assunzione, i dipendenti a tempo determinato vengono inseriti all'interno delle qualifiche viste in precedenza, con annessi diritti, doveri, mansioni responsabilità ed equiparato trattamento economico. Analogo discorso per quanto concerne la lunga serie di clausole ontologiche del rapporto contrattuale riguardanti congedo, malattia, aspettativa, ferie etc. L'evidente equiparazione tra lavoro a tempo determinato e indeterminato ha prima di tutto ragioni di equità ma anche di rispetto dello spirito delle norme sul pubblico impiego.

Difatti fissare certi limiti, soprattutto se come in questo caso sono tutt'altro che larghi, alle modalità di assunzione garantisce correttezza nei confronti del personale di ruolo. Un trattamento economico diverso a compensare la minore stabilità lavorativa sarebbe ingiustificabile, considerando anche lo sforzo che gli assunti a tempo indeterminato hanno dovuto sopportare per affrontare la preparazione al concorso etc. Allo stesso tempo, i limiti posti dal Regolamento impediscono al singolo membro dell'Amministrazione di aggirare la normativa nazionale in fase di assunzione.

I dipendenti a tempo determinato in Area operativa sono ben accetti, in parte anche agevolati dal Regolamento, che garantisce loro anche la stragrande maggioranza delle tutele proprie del personale di ruolo. Allo stesso tempo però impone che le differenti modalità di accesso all'impiego non comportino alcuna forma di iniquità nei confronti dell'uno o dell'altro membro del personale.

Rispetto al Regolamento del 2015, l'Area operativa è stata mediamente riorganizzata con meno incisività dell'Area manageriale. Al di là della nomenclatura, con la soppressione della vecchia denominazione di "Servizi generali", difatti, l'organizzazione delle cariche appare invariata, e nessuna delle vecchie qualifiche è stata assorbita in quelle più recenti. Ciò che è mutato più nettamente riguarda invece aspetti più prettamente operativi così come verrà analizzato nel capitolo dedicato alla valutazione.

Dal punto di vista organico le differenze tra il vecchio e il nuovo, anzi nuovissimo regolamento sono minime e non lasciano comunque intravedere segnali di un ridisegno massiccio della distribuzione delle competenze e dai rapporti interistituzionali. Questo si evince anche dalle dimensioni dell'organico che, come nel caso dei dirigenti, mostra una certa stabilità in termini di dimensionamento:

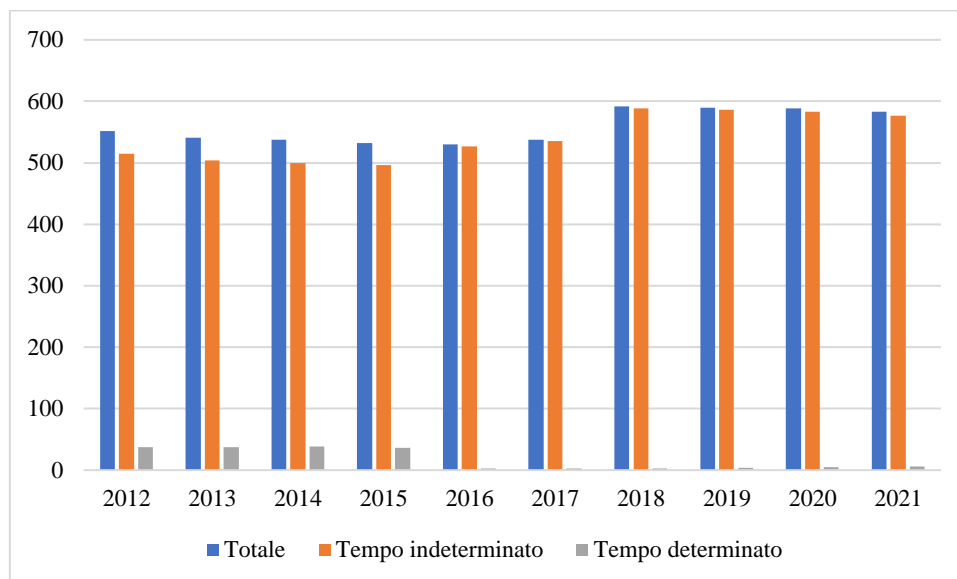


Figura 7: personale di Area operativa

Ciò che appare più evidente è che nonostante i molti proclami provenienti dalla classe politica e giornalistica, il numero di impiegato delle pubbliche amministrazioni, Consob compresa, appare tutto sommato stabile nel corso degli anni. Rispetto al 2012, anno di inizio dell'*austerità* in Italia, questo numero è rimasto quasi invariato fino al 2017, per poi affrontare una del tutto modesta crescita a partire dall'anno successivo, dovuto in buona parte all'istituzione dell'Arbitro per le Controversie Finanziarie (vedi capitolo III).

Ciò che colpisce maggiormente però è la frazione minimale che è composta dal personale a tempo determinato. Se nei primi anni dello scorso decennio questo era sì una minoranza, ma comunque sempre intorno alla trentina di unità, negli anni più recenti difficilmente supera le 5. Si sono registrati anche record minimi di 3, come nel triennio 2016-2018.

Le ragioni di questa scelta organizzativa sono molto difficili da decifrare poiché si vanno anche a intersecare con lo sviluppo, su scala decennale, che ha subito il mercato del lavoro (o anche della sua involuzione), soprattutto se consideriamo la particolarità di quello a cui si rivolge la Consob, il cui personale è decisamente più qualificato della maggior parte degli impiegati e dei lavoratori.

Eppure, i momenti di difficoltà più o meno momentanei ci sono stati, viene da chiedersi come mai la reazione non sia stata quella naturale, ossia di assumere altri dipendenti per potenziale il corpo amministrativo e reagire con forza. Le ragioni potrebbero essere molteplici, a cominciare dai limiti imposti dalla condizione delle casse pubbliche (che però non spiegano l'aumento dei dipendenti a tempo determinato).

In alternativa, si potrebbe valutare il funzionamento del sistema dei *feedback* di cui sopra, che sembrano aver fallito nell'intento di trasmettere il malessere dei mercati all'organizzazione Consob.

Conclusioni al Capitolo 2

Al di là delle dimensioni operative, che ci consegnano un numero intero e assoluto con scarse opportunità di essere uno strumento per aprire un'analisi più approfondita, non dovrebbero sorprendere i dati riguardanti il costo del lavoro. Per la sola Area operativa, questo ammonta a € 55.037.147 lordi all'anno 2021, nel 2012 erano pari a € 38.067.986.

La crescita è importante, pari a più del 44%, non coerente con l'aumento delle dimensioni del personale, che è stata del 5%¹⁰⁸. È chiaramente questo il dato più importante, poiché è quello che maggiormente impatta sulla comunità, visto che comporta un costo effettivo a carico di essa attraverso il bilancio dello Stato.

A fronte di una mancata riduzione del personale, divenuta una modesta crescita, il costo del lavoro, cumulando i dati di entrambe le aree appare sproporzionatamente aumentato:

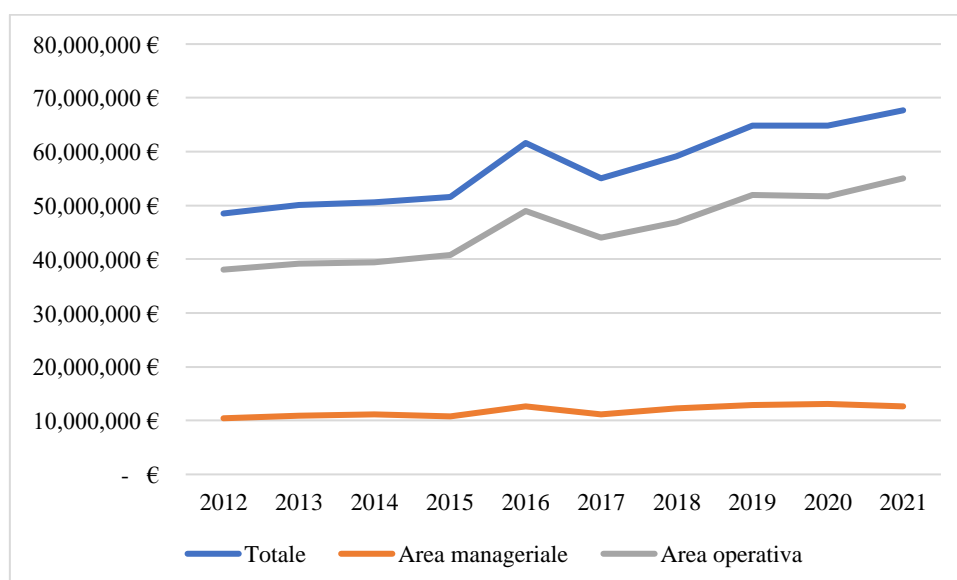


Figura 8: retribuzioni annue lorde

I dati sulle retribuzioni dei dipendenti di grado dirigenziale ci permette di codificare un dato piuttosto chiaro e unico riguardo alle retribuzioni. Infatti, in Consob, così come in Banca d'Italia¹⁰⁹, nel Ministero dell'Economia o alla Presidenza del Consiglio¹¹⁰, le componenti variabili delle retribuzioni spettanti ai dirigenti vengono sostanzialmente sempre saturate, di fatto quasi senza eccezioni. Ciò dovrebbe lasciare alquanto perplessi poiché un tale metodo è non solo controproducente, poiché non distingue tra più o meno

¹⁰⁸ A maggior ragione a fronte di un tasso di inflazione nel decennio appena trascorso estremamente contenuto.

¹⁰⁹ Banca d'Italia. Retribuzione dei capi delle strutture 2021. Roma. 2022.

¹¹⁰ Presidenza del Consiglio dei ministri. Retribuzioni lorde dirigenti o equiparati con incarico dirigenziale presso le strutture della Presidenza del Consiglio dei ministri. Roma. 20 agosto 2021.

virtuosi, ma anche contrario alla stessa *ratio* che ha guidato l'introduzione di meccanismi retributivi premianti per i dirigenti.

Gli stessi meccanismi premianti, costituiti dalla parte variabile delle retribuzioni, hanno ancora un impatto troppo limitato, soprattutto se paragonati a quanto avviene nel mondo anglosassone, dove questi meccanismi sono diffusi da moltissimi decenni. Prendendo ad esempio la Securities and Exchange Commission (di seguito, Sec), ente omologo della Consob nella patria del mercato finanziario, gli Stati Uniti d'America, balzano subito all'occhio alcune contraddizioni.

La Sec ha un sistema retributivo incrementale, che prevede livelli salariali più alti proporzionalmente allo spessore della carica ricoperta. Queste sono ordinate in maniera estremamente analitica e schematica, utilizzando semplici "livelli" (o *grades*), dall'1 al 17, che rende immediatamente più trasparente il sistema delle retribuzioni. Maggiore schematicità significa anche maggiore chiarezza. Il sito della Sec mette a disposizione delle tabelle retributive molto semplici da utilizzare, che non comportano, come invece avviene nel caso della Consob, la consultazione dei bollettini.

Curioso come il tetto salariale per i dirigenti (*salary cap*¹¹¹) sia sostanzialmente identico a quello previsto, in termini lordi, per quelli appartenenti alla Consob. La componente variabile è però di gran lunga maggiore, anche per i dirigenti di categoria più bassa, fino a quelli di incarico più importante, dove costituisce più di metà della retribuzione. In ogni caso, nessun dirigente della Sec riceve mai meno del 35% della sua retribuzione in forma variabile e molto raramente questa quota viene saturata¹¹².

La Sec utilizza inoltre criteri per l'assegnazione dei premi retributivi che, per quanto non privi di discrezionalità, fanno largo uso di formule algebriche per la definizione degli importi. Per quanto un siffatto meccanismo non comporta necessariamente migliore distribuzione dei *performance benefits*, certamente consente alla Sec di legittimare, in un paese come gli Stati Uniti, con un'opinione pubblica aggressiva tanto quanto la stampa nei confronti del *big government*, una politica salariale comunque generosa.

Un utilizzo eccessivo e ingiustificato delle gratificazioni economiche variabile rischia di snaturarne lo scopo. Se un dipendente sa già *a priori* che riceverà comunque la sua quota, perché dovrebbe impegnarsi per migliorare il comportamento amministrativo dell'ufficio?

Se non viene applicato nessun criterio di discriminazione, le retribuzioni variabili diventano indistinguibili da quelle fisse.

Mentre sul fronte della dirigenza si può guardare speranzosi al futuro, con il nuovo regolamento che una volta uscito dalla fase transitoria di (almeno) quattro anni, potrà avere effetti e magari ridimensionare il numero di dirigenti, non si rintracciano nel nuovo regolamento del 2022 elementi che facciano presagire

¹¹¹ Il termine deriva da alcuni istituti estremamente frequenti nello sport professionistico statunitense.

¹¹² United States Securities and Exchange Commission. *SEC Compensation Program*. <<https://www.sec.gov/ohr/sec-compensation>>; 3 maggio 2022; [consultato il 22 febbraio 2023].

una razionalizzazione organizzativa sul fronte del personale operativo. D'altro canto, come i grafici di cui sopra ben dimostrano, il vero nodo è l'aumento della spesa per la retribuzione che, a fronte di un linguaggio mediatico e politico che spinge alla ottimizzazione delle risorse pubbliche, stenta a decrescere, anzi.

Dal punto di vista organizzativo degli uffici, la Consob sembra rispecchiare il modello di organizzazione improntato sulla Direzione generale, piuttosto che sui dipartimenti. Difatti il ruolo del Direttore è estremamente preminente sull'assetto organizzativo dell'amministrazione, specialmente in tema di sanzioni disciplinari come si vedrà nel capitolo dedicato. Ma la sua centralità è identificabile anche dal grande numero di atti che ad esso competono in materia di personale. Specialmente per quanto concerne l'assunzione e l'ingresso nello staff dei nuovi arrivati, così come nell'espletamento delle procedure di un pubblico concorso.

Il Direttore Generale è senza dubbio il vero e proprio capo dell'Amministrazione. Non vi sono timori nell'affermare che tutti gli uffici sono posti sotto il suo coordinamento, eccezion fatta, in parte, per gli uffici non coordinati che restano in staff alla Commissione ma svolgono funzioni profondamente diverse. Si può dire che la gestione operativa, il coordinamento e la responsabilità dell'unità d'azione sia affidata al Direttore Generale.

La Commissione, tuttavia, nonostante il suo profilo decisamente più politico ed esecutivo, continua a svolgere un ruolo preminente sull'amministrazione, anche sugli uffici coordinati dal Direttore Generale. Lo fa prima di tutto avendo il potere di impulso delle procedure di concorso ma anche e soprattutto mantenendo il potere di revoca *ad libitum* dell'incarico del Direttore Generale. Oltre che i numerosi poteri di nomina (e annessa revoca) degli incaricati a ricoprire vari ruoli dirigenziali nella schiera degli alti funzionari.

La separazione tra politica e amministrazione è ancora un traguardo lontano ma non per forza deve destare preoccupazione, nel caso specifico della Consob.

Del resto, i poteri amministrativi stessi della Consob hanno ben poco di politico, essendo poteri neutri, non volti a favorire l'una o l'altra porzione di elettorato. Nelle relazioni tra soggetti regolati e Consob la politica stessa non ha né modo né interesse a intervenire. Non deve stupire che, specialmente in relazione ai compiti tecnici della Consob, la Commissione mantenga una stretta capacità di controllo sul personale.

Gli stessi uffici coordinati dal Direttore Generale hanno natura prettamente tecnica, così come il personale che vi lavora all'interno, non si capisce in che modo la politica dovrebbe intervenire nell'operato di questi uffici. Eventuali influenze esterne e pressioni inique nei confronti dell'autorità di vigilanza costituiscono già reato. Ma questo rischio esiste certamente di più da parte dei privati che dalla politica.

La struttura della trasmissione degli impulsi amministrativi presenta una formazione a catena, chiaramente gerarchizzata ma al contempo molto flessibile. Una conformazione che non può che facilitare

la trasmissione degli impulsi e degli indirizzi da parte della Commissione. L'amministrazione stessa ha compito di lungo orizzonte quello di far sì che vengano rispettati determinati obiettivi.

La dirigenza si organizza quindi in modo piramidale (con i livelli più bassi più numerosi), favorendo l'ingresso in Area manageriale di soggetti dalle spiccate competenze tecniche, coerentemente con le funzioni della Consob stessa. Questa necessità di tecnicità assume carattere di maggior rilievo man mano che ci si avvicina ai livelli più bassi della catena dirigenziale. Ciò avviene per la crescita della natura operativa degli incarichi.

Sul fronte dell'Area operativa si osserva come nei ranghi più alti, quello di coadiutore, le mansioni assumano tratti ibridi tra quelle di dirigente di impiegato, per quanto non sussistano dubbi sulla natura dell'incarico, sicuramente ricondotto alla seconda categoria.

In questo caso la natura gerarchizzata della struttura è meno evidente, poiché i poteri di influenza che un dipendente di qualifica superiore su uno appartenente a un ruolo inferiore non sono molto nitidi. Manca in quest'Area una chiara subordinazione del secondo sul primo, visto che entrambi si trovano comunque sotto la responsabilità dei dirigenti che coordinano l'ufficio.

L'Area operativa presenta anche una maggiore difficoltà all'atto di schematizzare l'assetto organizzativo per via della grande eterogeneità e molteplicità di ruoli di ruoli. L'aspetto che appare dominante è quello della natura stessa di questi, preminentemente di natura operativa e che necessitano in media, minore elaborazione concettuale. Queste stessi ruoli hanno soventemente natura strumentale, soprattutto in ambito del profilo di supporto amministrativo, nel senso che sono finalizzate a rendere più semplice lo svolgimento dei compiti assegnati dalla legge alla Consob.

Il che non può sminuire la loro importanza, difatti sono proprio questi ruoli che consentono l'operatività quotidiana dell'ente e che consentono la riduzione dei tempi di espletamento delle funzioni. Inoltre, lo stesso Regolamento accomuna in buona parte doveri, diritti e responsabilità dei dipendenti appartenenti all'Area operativa, di entrambi i profili, con quelli dirigenziali.

In conclusione, sul tema del personale, la Consob presenta una complessità organizzativa nella media rispetto alla buona parte delle amministrazioni. La sua complessità sta più che altro nella necessità di svolgere compiti in fondo prettamente tecnici di vigilanza in un mondo, quello finanziario, che spesso va a toccarsi con la politica.

Questo connubio richiede una struttura duale che è rappresentata a sua volta dal rapporto di coesistenza tra Direttore Generale e Segretario Generale.

Il primo in quanto capo dell'Amministrazione e quindi sovrintendente dei processi operativi, oltre che responsabile di essi, tra cui le attività strumentali.

Il secondo, non a caso a malapena menzionato nel capitolo appena concluso, svolge un ruolo più vicino alla Commissione, di natura più “politica”, o per meglio dire, di relazioni istituzionali. Il che non pone il Segretario Generale in posizione subordinata al Direttore Generale.

Venendo ora al tema centrale dell’elaborato in corso, quello del grado di chiusura o apertura dell’organizzazione Consob, questo va osservato dal punto di vista del corpo dipendente. La Consob mostra un buon grado di apertura nei confronti dell’ambiente esterno, con alcuni elementi che lo temperano in virtù di un suo ruolo comunque chiaramente inserito all’interno della pubblica amministrazione e quindi soggiacente alle norme che questa regolano.

In primo luogo, la struttura molto gerarchizzata consente di trasmettere, seppur in maniera indiretta, gli impulsi provenienti dall’esterno dell’organizzazione alle cariche di vertice, che dispongono di maggiore potenziale innovativo. La loro posizione di coordinamento di altri uffici (ove previsto), gli consente di modificare il funzionamento dell’organizzazione dall’interno.

Come nel caso, precedentemente citato, degli organi di vertice, anche in questo caso la dimensione gerarchica dell’assetto organizzativo non va eccessivamente enfatizzata. Questa è sicuramente presente ma la natura perentoria dei rapporti tra gli uffici non è così accentuata ed è temperata dalla flessibilità che li caratterizza. Certamente un ruolo di rilievo è rappresentato dal personale dirigente di qualifica di direttore o superiore.

Questa categoria di personale mostra un alto potenziale innovativo, in virtù anche e soprattutto della natura della normativa che sta alla base del funzionamento degli uffici. Mentre per quanto concerne gli organi di vertice, specialmente la Commissione, i meccanismi di funzionamento sono definiti in larghissima parte dalla legge (o da altri atti aventi pari forza giuridica), nel caso degli uffici questo avviene secondo modalità principalmente regolamentari.

Al contempo, con la riforma del regolamento del 2020 (operativa dal 2022) di cui si è parlato nel capitolo appena concluso, e la conseguente riduzione del numero di cariche, si è ridotto lo spazio che si interpone tra pubblico e dirigenza. Sono sostanzialmente necessari meno passaggi intermedi per far sì che un impulso proveniente dal mercato giunga all’attenzione di un dirigente.

Manca comunque una previsione esplicita e strutturata di un qualche organo o funzione esclusivamente predisposta alle relazioni esterne in ogni ufficio. Eccezion fatta di quelli creati appositamente per curare i rapporti con il pubblico, che hanno però un fine ultimo decisamente orientato alla preservazione dell’immagine e della reputazione della Consob e non di filtri per orientare suggerimenti, pressioni o impulsi innovativi verso l’amministrazione.

Nessun dirigente ha quindi funzioni esplicitamente volte a recepire i messaggi provenienti dall’esterno e a tradurli in atti di normazione interni al fine di ridurre la distanza con i soggetti vigilati. Ciò

dovrebbe senz'altro avvenire in un contesto di una organizzazione perfettamente aperta. Ma come si è detto, questo modello rappresenta un idealtipo e la realtà è soventemente ben più complessa e articolata di così, presentandosi più spesso grigia che bianca o nera.

La potenzialità di generare innovazioni da parte dei dirigenti si origina dalla natura molto generica dei regolamenti interni, primo fra tutti il succitato (più volte) Regolamento del personale. Questo, nel definire la strutturazione in categorie dei dipendenti, tanto che siano manager o operativi, detta una disciplina che si potrebbe definire “di principio”, senza andare approfonditamente nel dettaglio delle condotte da seguire.

Ad esempio, parlando dei dirigenti con carica di Direttore o superiore, fa riferimento alla loro responsabilità di “coordinare gli uffici”, senza dettare come ciò dovrebbe avvenire. Ovviamente, questo non significa che agli alti dirigenti è concesso un potere arbitrario, visto che il Regolamento non è l'unica fonte del diritto che norma il loro comportamento¹¹³.

Il modo generico in cui è però strutturato il regolamento pone in capo agli alti dirigenti un alto potenziale innovativo in termini organizzativi e soprattutto procedurali. Da queste possibilità di innovazione vanno chiaramente esclusi tutti quei procedimenti il cui svolgimento è dettato dalla legge, come ad esempio i concorsi.

Questa genericità dei poteri dei dirigenti mostra però un rovescio della medaglia. Se da un lato conferisce potenzialità pressoché illimitate sul fronte delle possibili modifiche all'assetto organizzativo dei dipendenti, dall'altro esalta le relazioni con gli organi di vertice. Infatti, tutti i dirigenti che coordinano uffici rispondono direttamente al Direttore Generale, salvo il caso degli uffici non coordinati.

La loro responsabilità si prefigura principalmente in rapporto a quest'ultimo e da egli dipende anche molto della loro carriera. Non stupisce quindi la grandissima influenza che il Direttore Generale ha, in media, sulla stragrande maggioranza degli uffici che coordina.

Allo stesso tempo, però, il Direttore Generale risponde alla Commissione, che gli conferisce l'incarico e che, come si è più volte ricordato, può anche ritirarlo. A ciò si aggiunge il forte potere normativo delle delibere della Commissione, che possono sempre derogare a una qualunque disposizione prevista nel Regolamento del personale, sempre nei limiti stabiliti dalla legge.

Va da sé che un punto centrale per capire se e quanto la Consob può definirsi un'organizzazione aperta sotto il profilo dei dipendenti, è costituito dal ruolo della Commissione e da come questo viene esercitato.

¹¹³ Vanno considerate le leggi sul pubblico impiego, la normativa europea, civile, penale e contabile, la disciplina anticorruzione e il Testo Unico della Finanza. A queste fonti si aggiunge la disciplina costituzionale. Questo elenco è comunque non esaustivo.

È chiaro che nel nostro sistema la separazione funzionale tra indirizzo politico e amministrativo non è ancora del tutto ultimata, e non lo è neanche in Consob. Nulla vieta alla Commissione, che ha uno stretto rapporto con l'autorità politica costituita dal governo, di indirizzare in maniera severa i comportamenti dell'amministrazione, ivi compreso limitare il potenziale di innovazione gerarchica che il Regolamento conferisce agli altri dirigenti.

La Commissione potrebbe quindi, ad esempio, disporre un determinato modello organizzativo relativo a una specifica procedura all'interno dell'ufficio o degli uffici che ne curano lo svolgimento.

Ciò ci porta a un altro elemento, finora non menzionato, costitutivo della natura dei concetti di organizzazione aperta o chiusa. Se in questo caso, e pochi dubbi sussistono, la Consob ha a disposizione i mezzi per garantirsi una certa fluidità organizzativa per rispondere agli impulsi esterni e adattarsi, questa ha un carattere tendenzialmente *potenziale*.

La sua capacità di rispondere, la sua apertura, è dipendente, oltre che da una miriade di fattori tecnici e istituzionali, dalla natura e personalità della Commissione in carica. Se questa deciderà, intervenendo direttamente a mezzo di delibere oppure facendo pressioni sul Direttore Generale, di limitare le capacità innovative dei dirigenti, l'apertura dell'organizzazione Consob andrà restringendosi. Accadrà invece esattamente l'inverso nel caso in cui dovesse verificarsi il caso contrario.

Un secondo elemento della struttura del personale della Consob rende la sua apertura meramente potenziale, ed è il suo essere legata a fattori estemporanei. Si fa riferimento in particolar modo all'assenza di strutture adeguate, o quantomeno chiaramente indirizzate verso questo obiettivo. Ciò porta la nostra attenzione, com'è avvenuto con riguardo alla Commissione, alla singola classe del personale dirigente.

Se questa sarà non solo in grado, ma anche volenterosa di portare avanti soluzioni innovative e di essere sempre pronta a recepire gli impulsi esterni, soprattutto quelli provenienti dal mercato. L'apertura di una pubblica amministrazione, ovviamente Consob compresa, è una dimensione non statica bensì dinamica, che dipende da una serie di fattori legati non solo alla normativa ma anche alla volontà di implementare certi strumenti.

Rispetto al caso delle istituzioni di vertice, si può propendere comunque per considerare l'apparato dei dipendenti della Consob come aperto, poiché sussistono degli elementi, quantomeno potenziali, che consentono di farlo. A cominciare dall'assenza di veri e propri impedimenti formali, derivanti anche dalla natura del personale rispetto a quella, ad esempio, di un Commissario.

A quanto detto finora si aggiunge la natura particolare degli esperti, una figura dirigenziale che, almeno in teoria, dovrebbe garantire alti livelli di competenza e conoscenze sul funzionamento e sullo status dei mercati, portando con sé ampie conoscenze. Queste informazioni vengono quindi inserite all'interno

della Consob, e se sussistono le precondizioni di cui si è parlato pocanzi, contribuiscono alla crescita delle potenzialità innovative.

Anche i concorsi per l'assunzione di nuovo personale tendono a preferire una linea verso l'apertura, poiché favoriscono l'ingresso di nuovo personale, riservando a quello interno, già in servizio presso la Consob, una frazione dei posti totali disponibili¹¹⁴.

Questa logica è in realtà estremamente standardizzata in larghissima parte delle pubbliche amministrazioni, non riguarda specificatamente la normazione voluta dalla Commissione o dal legislatore per la Consob. Rientra in un quadro più generale di un ampio tentativo di ridurre la conflittualità con i dipendenti da parte di tutta la pubblica amministrazione.

La strutturazione del personale dipendente, per poter essere considerata completamente riferibile a una logica di organizzazione aperta, manca di un elemento fondamentale, costituito dalla presenza di strutture specificatamente predisposte per l'innovazione organizzativa.

Per questo motivo, a parere di chi scrive, è più opportuno collocare l'organizzazione dei dipendenti della Consob, in una linea teorica che va dall'idealtipo "aperto" a quello "chiuso", in una posizione intermedia, comunque più vicina alla prima categoria.

In quest'ultima parte del Capitolo 2 non si è parlato, se non in maniera occasionale, dei dipendenti appartenenti all'Area operativa. Questo perché, pur sussistendo l'inevitabile necessità di questa categoria di impiegati, è difficile immaginare che, benché abbiano un ruolo attivo in processi di "apertura", possano individuare le stesse soluzioni organizzative in risposta a stimoli esterni. D'altro canto, svolgono un ruolo fondamentale nel creare la precondizione di base di tutto ciò che è stato detto al riguardo ma resta il fatto che l'elaborazione di simili soluzioni rientra di certo nella sfera della responsabilità di un dirigente.

I dipendenti operativi, con lo svolgimento dei loro compiti a contatto con il pubblico e i soggetti vigilati formano il primo nucleo di contatto con questi. Pur non potendo avere un ruolo nella fase "discendente", per fare un paragone con la normativa europea, in cui le innovazioni organizzative, in un'organizzazione aperta, vengono concretizzate, sono centrali in quella "ascendente", cioè di trasmissione verso l'alto degli impulsi.

In questa fase il flusso informativo proveniente dal pubblico e dal mercato finanziario viene indirizzato verso i dirigenti con poteri innovativi proprio dal personale operativo.

Per semplicità, non è stata presa in considerazione ai fini di questo ragionamento l'ipotesi in cui un dipendente di Area operativa con qualifica di coadiutore o superiore è stato chiamato occasionalmente alla

¹¹⁴ La quota del 15% di cui sopra non è comunque trascurabile.

direzione o al coordinamento di un ufficio in veste di supplente. Questa ipotesi, tra l'altro infrequente, non è normata in maniera approfondita dal Regolamento.

Possiamo però supporre che, in virtù della sua estemporaneità, la *ratio* di quest'istituto non prevede che al dipendente operativo a cui siano state affidate funzioni manageriali possa svolgere attività di innovazione degli uffici. È invece ragionevole pensare che le sue mansioni debbano limitarsi alla gestione ordinaria degli affari correnti, in attesa di un rientro del dirigente sostituito o di un nuovo titolare dell'incarico.

Non è stato affrontato in questo capitolo, poiché verrà fatto nel successivo, il tema dell'Arbitro per le Controversie Finanziarie (Acf). Questa scelta è dovuta alla straordinaria particolarità e all'elemento di innovazione da esso costituito. Per questi motivi il tema dell'ACF, affrontato da un punto di vista sempre organizzativo e non del diritto finanziario, viene analizzato in sede separata, nel capitolo che seguirà.

L'ultima domanda, a cui si spera di rispondere sintetizzando le conclusioni del capitolo che va chiudendosi: ma come si pone la Consob rispetto all'ambiente esterno quando deve alimentare le file del suo personale?

La questione può essere analizzata sotto due profili diversi. In primo luogo, in che modo la Consob provvede all'alimentazione delle file dei suoi impiegati, ovvero a come garantisce un certo margine di ricambio dei dipendenti e dei funzionari. Consentire, almeno in parte la sostituzione del personale, è un elemento essenziale delle organizzazioni aperte.

Il ricambio generazionale favorisce infatti l'ingresso nell'organizzazione di nuove conoscenze e metodi che possono migliorarne il funzionamento, a patto che i nuovi elementi siano inseriti in un contesto in cui possano essere formati. In questo modo le nuove competenze teoriche potranno essere tradotte in attività pratiche.

Si tratta dunque di un flusso di informazioni bilaterale che può funzionare solo in presenza del suddetto ricambio, che avviene mediante le assunzioni, specialmente a tempo indeterminato, e quindi tramite i concorsi.

Il caso già segnalato della quota del 15% dei posti nel profilo amministrativo riservati ai dipendenti già in servizio non verrà ora considerato. Questa frazione non è infatti sproporzionata, ed è inoltre da prendere per buona, nel senso che è stata probabilmente pattuita in seno alla contrattazione collettiva. Sarebbe quindi controproducente ridurla, alimentando la conflittualità con i dipendenti a fronte di benefici molto ridotti in apertura organizzativa.

Non è possibile quantificare numericamente il numero massimo, la soglia più alta di dipendenti assunti in un certo lasso di tempo affinché si possa continuare a parlare di organizzazione aperta. Sia perché

ciò è strettamente dipendente dalle caratteristiche del personale, sia perché va presa in considerazione il fattore dell'importanza che viene data all'interno dell'organizzazione ai nuovi elementi.



Figura 9: scambio informativo tra organizzazione e ambiente

Fattori di apertura	Fattori di chiusura
Assunzioni	Riservazione di posti al personale già in servizio
Formazione	Blocco dei pensionamenti
Mobilità	Scarso utilizzo dei contratti a tempo determinato

Tabella 3

Un secondo aspetto è quello della flessibilità ed elasticità del lavoro. Però, ciò che si evince a primo impatto, osservando alla strutturazione del personale di Area operativa, ed è forse il dato più macroscopico, è lo scarsissimo utilizzo dei contratti a termine, a tempo determinato.

Non è chiaramente l'intenzione di chi scrive fare il tifo per la precarizzazione del pubblico impiego, anzi. I contratti a tempo determinato sono però una risorsa importantissima nei momenti di grande evoluzione socioculturale e tecnologica, come sono indubbiamente i tempi in cui stiamo vivendo.

La possibilità di assumere qualcuno per un lasso predefinito di tempo rappresenta una risorsa per poter rendere più elastica l'organizzazione, senza gravare eccessivamente sulle sue casse in una prospettiva a lungo termine. Ad esempio, competenze nel mondo dell'IT e della compliance sono particolarmente ricercabili nel momento di forte innovazione tecnologica che stiamo vivendo, a cui si affianca una sempre più complessa disciplina in materia di trasparenza e relazioni con i cittadini rivolta alle pubbliche amministrazioni.

Specialmente nel primo caso, queste professionalità sarebbero diventate poi in parte sovrabbondanti dopo un primo momento. Certamente resta la possibilità dell'affidamento esterno. Ma questo porta con sé costi maggiori e non contribuisce a formare un'amministrazione più preparata sotto diversi punti di vista.

Le procedure di affidamento sono inoltre complesse, portano con sé molti rischi e riducono la capacità dell'amministrazione di reagire tempestivamente agli stimoli socio-ambientali per via dei tempi lunghi che la legge impone. Un ulteriore fattore da considerare è quindi il rapporto tra nuovi *know how* acquisiti e costo di essi, in termini di tempo e denaro impiegato.

Com'è noto, gli affidamenti a ditte esterne di compiti tecnici da parte delle pubbliche amministrazioni porta con sé altre questioni: a cominciare dal fatto che tale *missione* del privato deve essere incastonata in uno spazio definito, non potendo questi istituti essere "in bianco". Esistono possibilità di proroga, ma trascendono lo scopo originale dell'affidamento e potrebbero essere sintomatiche di ulteriori tipi di disfunzioni.

A seguito della chiusura di un periodo di impiego a tempo determinato, il lavoratore non sarà legato a una ditta privata e potrà comunque sperare in un'assunzione a tempo indeterminato che però, com'è ben noto deve essere preceduta da un concorso che si svolge secondo regole di diritto pubblico.

Non esiste una ragione o un insieme di ragioni per cui l'assunzione a tempo determinato è *sicuramente* preferibile all'affidamento a soggetti privati esterni. La questione è dipendente anche dal grado di complessità della missione. Se la Consob dovesse ristrutturare un'intera ala della propria sede di Roma, non potrebbe di certo rivolgersi a singoli lavoratori ma sarebbe costretta ad affidare il lavoro a una ditta.

Al contrario, per mansioni anche complesse, ma materialmente meno impegnative, la soluzione dell'assunzione a tempo determinato potrebbe essere preferibile.

Negli ultimi anni, però, la Consob ha fatto ricorso in maniera molto ridotta alle assunzioni a tempo determinato, calando una media che alla metà degli Anni Dieci del Duemila era comunque già molto bassa.

A differenza di quello che avviene in altre amministrazioni, dove le assunzioni a tempo determinato sono decisamente più frequenti, e che in alcuni casi sono talmente diffuse che potrebbero essere anche sintomo di abuso, la Consob sembra non essere particolarmente interessata a questo tipo di prestazione offerta dal mercato del lavoro.

Va anche detto, ed è forse l'elemento più importante di questo discorso, che il personale tipicamente impiegato in Consob rappresenta una categoria di lavoratori molto piccola ed estremamente qualificata. Ciò rende più difficile l'erogazione di prestazioni lavorative in modalità come il contratto a tempo determinato, date le ben più che ragionevoli alte aspettative dei candidati.

È ragionevole pensare che un lavoratore con requisiti adatti all'impiego in Consob possa ambire a obiettivi di carriera interessanti anche nel settore privato o in altre amministrazioni, sperando ragionevolmente di ottenere, con analoghe gratificazioni, prospettive di stabilizzazione più concrete.

Non è possibile quindi trovare una risposta univoca su quale sia la forma di rimedio ad esigenze di personale ristrette nel tempo. Sono molti i fattori che possono aiutarci a definire quale sia la soluzione più

opportuna e questi dipendono dal tempo necessario, la complessità della mansione, le disponibilità di competenze analoghe sul mercato del lavoro.

Un'ultima questione da considerare è quella del sistema dei *feedback*, come più volte già detto, l'elemento caratteristico e fondamentale delle organizzazioni aperte. Per essere classificata in quest'ultima categoria, una pubblica amministrazione deve avere quindi un sistema di *feedback* che sia in qualche forma disponibile a recepire informazioni dall'ambiente esterno.

Nel caso del personale di Area operativa, i *feedback* sono in buona parte inseriti in un contesto prettamente interno, poiché provengono dalla parte del personale inquadrato nel settore dirigenziale. I *feedback* esterni ci sono, ma sono meno formalizzati.

Mentre l'opinione dei superiori nei confronti dei dipendenti è un atto di valutazione rilevante per ottenere incentivazioni economiche e avanzamenti di carriera, quelle provenienti dagli operatori di mercato non sono inserite in un contesto formale (eccezion fatta per l'eventualità di reclami effettuati direttamente nei confronti del dipendente, che sarebbero sempre e comunque *feedback* negativi).

Ciò non significa che i *feedback* esterni non siano rilevanti, anzi, un rapporto teso con gli operatori di mercato può essere problematico specialmente in considerazione del fatto che il personale di Area operativa si relaziona con essi su base quotidiana.

Tensioni di qualunque tipo sono un ostacolo anche alle valutazioni positive provenienti dai dirigenti responsabili, poiché certamente difficoltà relazionali con gli interessati sono elementi che riducono la performance del dipendente.

Va da sé che un impiegato costantemente in viso agli operatori di mercato con cui ha rapporti di ufficio prima o poi sarà noto con pessima nomea anche al dirigente superiore.

L'assenza di *feedback* formalizzati con l'ambiente esterno non rende quindi la Consob una organizzazione chiusa. Nei fatti questi *feedback* esistono, ma sono meno standardizzati di quelli interni che possono invece essere nell'immediato estremamente rilevanti sulla vita lavorativa del dipendente.

Uno step ulteriore verso una maggiore apertura dell'organizzazione potrebbe essere costituito dalla formalizzazione di questi meccanismi relazioni ambiente-organizzazione che hanno già una grande rilevanza all'atto pratico, ma ben poca sul piano formale.

Formalizzarli significherebbe anche fornire un ulteriore canale di accesso diretto degli interessati al *core* della pubblica amministrazione e garantire minore arbitrarietà dei giudizi e delle valutazioni, oltre che fornire agli utenti importanti garanzie sul fatto che le loro osservazioni siano state ascoltate.

Capitolo 3

L'Arbitro per le Controversie Finanziarie

L'Arbitro per le Controversie Finanziarie rappresenta un elemento di importante innovazione rispetto al passato, su diversi fronti. Da un punto di vista strettamente della tutela dei diritti e da un organizzativo.

Sul primo fronte l'AFC si pone in una posizione terza rispetto a quella della Consob, facendo sua una certa indipendenza dal resto dell'organizzazione, pur rimanendone giuridicamente inserita. Lo fa però offrendo una tutela a posteriori rispetto a un eventuale torto subito. La Consob, invece, cerca in genere di agire preventivamente e ridurre i rischi sistemici.

Inoltre, garantisce maggiore flessibilità e rapidità rispetto alle soluzioni tradizionali di tutela dei propri interessi, poiché consente il ricorso stragiudiziale, un mezzo più economico e rapido.

Dal punto di vista organizzativo, che maggiormente interessa ai fini di questo elaborato, l'Arbitro per le Controversie Finanziarie si colloca nello schema duale costituito da un lato dalla stessa Consob, dall'altra dal sistema degli arbitrati.

In particolar modo si pone il suo stretto collegamento con "l'altro" arbitro di settore, l'Abf, l'Arbitro Bancario Finanziario. Quest'ultimo si incastona nella struttura di Banca d'Italia, accomunato dunque all'Acf nel fatto di essere entrambi derivati da autorità amministrative indipendenti, il che aumenta sicuramente la complessità di quest'ultime, che sembra muoversi su binari paralleli.

Nel novembre 2021, quindi in data estremamente recente, si è aperto il primo momento di coordinamento e sincretismo tra i due arbitrati, costituito nel forum tra i presidenti dei due istituti¹¹⁵. Lo stesso forum consiste nell'applicazione in ambito pratico del protocollo d'intesa del 19 marzo 2020 tra Banca d'Italia e Consob, precursore della formalizzazione ulteriore dei rapporti tra i due arbitri.

Questo protocollo prevede forme di collaborazione su più fronti, non concernenti solamente le forme di risoluzione stragiudiziale delle controversie per quanto quest'ultimo punto rappresenti il focus dell'intesa.

Vengono inoltre fissati appuntamenti periodici piuttosto frequenti, con cadenza semestrale¹¹⁶, tra i presidenti delle due camere di arbitrato, prevenendo dunque una forma di coordinamento e cooperazione continua, su un orizzonte di tempo che sia almeno quinquennale. Banca d'Italia e Consob si fanno a loro

¹¹⁵ Arbitro Bancario Finanziario. *Primo forum tra ACF e ABF in attuazione del Protocollo di intesa tra Consob e Banca d'Italia*. <<https://www.arbitrobancariofinanziario.it/novita/notizia/primo-forum-Acf-Abf/?dotcache=refresh>>; 19 novembre 2021; [consultato il 22 febbraio 2023].

¹¹⁶ Protocollo di intesa tra la Banca d'Italia e la Consob in materia di risoluzione alternativa delle controversie. 19 marzo 2020. Articolo 3.

volta garanti di questo protocollo d'intesa, impegnandosi a vigilare sull'applicazione, da parte dei due arbitrati, delle disposizioni generali e specifiche previste nella stessa.

Le nuove forme di coordinamento prevedono ulteriori miglioramenti ai sistemi informativi rivolti verso il pubblico. Questo tema risulta essere particolarmente rilevante in considerazione della scarsa alfabetizzazione finanziaria in Italia.

Difatti, secondo stime effettuate dall'Ocse nel 2020, il nostro paese occupa gli ultimi posti nella classifica in Europa in materia di alfabetizzazione finanziaria degli adulti¹¹⁷. Questo dato rappresenta una problematica soprattutto sul tema della sicurezza finanziaria, poiché soggetti adulti (e che facilmente percepiscono un reddito) con scarse se non nulle conoscenze sui prodotti di investimento o risparmio, così come assicurativi o pensionistici etc., saranno maggiormente esposti alle frodi.

Per questo motivo Banca d'Italia e Consob si impegnano congiuntamente, in base all'articolo 3 dell'intesa, a organizzare iniziative di carattere formativo e informativo, volte a garantire maggiore diffusione delle conoscenze in ambito finanziario.

Ciò al fine ultimo di consentire ai cittadini, destinatari ultimi della tutela offerta dalle due istituzioni, di poter esercitare in maniera più precisa ed efficace i propri diritti, specialmente quelli di natura oppositiva.

L'effetto ulteriore di queste iniziative consiste in una revisione dei rapporti tra soggetti interessati e arbitri. L'azione di questi ultimi assumerà quindi carattere bilaterale, incentrandosi maggiormente su elementi inerenti alla formazione.

Inoltre, questa campagna informativa ha l'ovvio pregio di portare, auspicabilmente, a una riduzione delle controversie in futuro, poiché molti disguidi potrebbero essere evitati semplicemente astenendosi da alcune forme di transazioni e contratti, o comunque ponendo maggiore attenzione a certi segnali "sintomatici".

Quello che è emerso da questo quadro di cooperazione, è che per quanto il settore bancario e finanziario restino due mondi separati, regolamenti da leggi diverse e controllati da enti distinti, cosa che tra l'altro avviene anche a livello comunitario e non solo italiano, questi siano comunque in qualche modo compenetrati.

Questo è evidente osservando la natura stessa dell'attività bancaria moderna: estremamente ampia e di larghe vedute, che va quindi a inglobare settori diversi, tra cui quello ovviamente dei prodotti finanziari di investimento e, non a caso, quello assicurativo.

Dal punto di vista della Consob, l'Acf rappresenta un importante punto di innovazione e la totale adesione dell'ente di vigilanza finanziaria al progetto del doppio binario di tutela in materia. Difatti, fin dal

¹¹⁷ Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico. *OECD/INFE 2020 International Survey of Adult Financial Literacy*. Pagina 15, Tabella 1.

2005 la chiara idea del legislatore è stata quella di creare massima cooperazione tra Banca d'Italia e Consob, senza però intaccare l'autonomia delle stesse.

In questo modo le tutele nei confronti dei consumatori di prodotti finanziari sarebbero state mosse su due binari separati, in stretta correlazione tra loro. Non a caso, infatti, la legge 28 dicembre 2005, n.262, la cosiddetta “Legge sul risparmio” o “Legge per la tutela dei risparmiatori”, dedica all'argomento della cooperazione gli interi capi I e II¹¹⁸.

Se da un lato l'Abf ha sempre trovato una sua indiscussa autorevolezza non solo come camera stragiudiziale delle controversie ma anche e soprattutto come produttore attivo di diritto, per la “precedente versione” dell'Acf non si può purtroppo dire lo stesso¹¹⁹.

L'istituzione dell'Arbitrato e la conformazione e la natura dei suoi stessi poteri rappresentano un aspetto concretamente innovativo in materia di tutela dei consumatori. Difatti, per quanto il termine “arbitrato” possa lasciar intendere una totale terziarietà rispetto a tutti i soggetti che operano sul mercato, l'Acf ha come scopo primario quello di tutelare i consumatori di prodotti finanziari dagli eventuali abusi degli altri soggetti, cioè gli intermediari¹²⁰.

La decisione di rivedere la vecchia Camera d'Arbitrato e di procedere alla riorganizzazione di questa rappresenta una chiara volontà del legislatore di porre l'accento sugli aspetti organizzativi per cercare di migliorare l'effettiva tutela nei confronti dell'investitore.

Questo aspetto pone anche un altro problema, ossia quello del conflitto di attribuzione con la giustizia ordinaria. Difatti gli illeciti finanziari rappresentano una categoria estremamente eterogenea, difficilmente categorizzabile e che spazia tra fattispecie molto differenti tra loro. Alcune irregolarità possono costituire illeciti civili o penali, quindi reati e crimini in quest'ultimo caso, il che sposta chiaramente il foro di tutela verso il giudice ordinario.

Per questo motivo, onde evitare l'ipertrofia dei conflitti di attribuzione, il regolamento, coerentemente da quanto stabilito dalla legge, stabilisce un limite oggettivo alla competenza dell'Acf, fissando il tetto di euro cinquecentomila al valore dell'oggetto di controversie papabili di essere adite in arbitrato.

¹¹⁸ La norma in oggetto in realtà dispone forme di coordinamento e cooperazione tra tutte le autorità che intervengono sul mondo del risparmio, compresa ad esempio l'Ivass. Allo stesso modo viene fissato il principio di massima collaborazione con l'autorità giudiziaria in generale e con la Guardia di Finanza in particolare.

¹¹⁹ Treccani. *Arbitro per le controversie finanziarie*. <[https://www.treccani.it/enciclopedia/arbitro-per-le-controversie-finanziarie_\(altro\)/>](https://www.treccani.it/enciclopedia/arbitro-per-le-controversie-finanziarie_(altro)/>); 2019, [consultato il 22 febbraio 2023].

¹²⁰ Commissione Nazionale per le Società e la Borsa. Regolamento concernente l'Arbitro per le Controversie Finanziarie. Adottato con delibera n.19602 del 4 maggio 2016, modificato con delibera n. 21867 del 26 maggio 2021 (di seguito “Regolamento dell'Acf”). Capo I, articolo 4, comma 1.

Ciò non deve stupire anche in un'ottica di ottimizzazione organizzativa e di coerenza con l'effettiva necessità di mezzi, quest'ultima è infatti certamente superiore nel caso in cui si debba indagare per decidere su una controversia con oggetto importi alti.

L'istituzione dell'Arbitrato rappresenta un'ulteriore tappa nel processo di europeizzazione delle istituzioni finanziarie, e la revisione degli antichi modelli organizzativi. Il nuovo paradigma è costituito dalle ADR, *Alternative Dispute Resolution*.

Questo nuovo sistema, pensato dalla dottrina giuridica comunitaria negli ultimi decenni, vuole spostare il carico di lavoro riguardo le controversie in materia di consumo (su categorie di mercati decisamente eterogenee) dalla giustizia ordinaria a forme appunto alternative.

Ciò rappresenta una nuova sfida per le pubbliche amministrazioni, specialmente quelle che hanno già un altissimo carico di lavoro e curano settori particolarmente tecnici¹²¹.

L'Acf rientra certamente in questa categoria delle ADR e su questo sussistono pochi dubbi, visto che le istituzioni che vogliono così qualificarsi devono essere iscritte in un elenco che viene tenuto dalla singola autorità competente¹²². Questo piccolo ma fondamentale elemento di innovazione organizzativa rappresenta in prospettiva uno strumento di grande estensione delle tutele al consumatore.

Rivolgersi all'autorità giudiziaria "tradizionale" ha costi che non tutti i cittadini possono sostenere e presenta spesso tempi particolarmente lunghi. In caso di controversie relative a piccole somme, rivolgersi a un giudice, cosa che necessariamente deve essere fatta con l'ausilio di un consulente legale iscritto nell'apposito Ordine, potrebbe essere uno sforzo insostenibile o superfluo. Del resto, i soli costi legali potrebbero superare da soli l'ammontare di risarcimento che è bene ricordare rimane all'inizio della procedura puramente eventuale.

D'altro canto, questo aspetto deve necessariamente apparirci problematico, poiché non si capisce da cosa dovrebbe essere giustificata la minor tutela dei consumatori in caso di controversie aventi oggetto contratti di importo ridotto. A maggior ragione, i limiti organizzativi, logistici e materiali non possono costituire ostacolo alla tutela per i cittadini meno abbienti, che difficilmente possono sostenere spese legali di importo sostenuto.

Questa predilezione per le forme alternative di risoluzione delle controversie nasce come detto dal diritto comunitario ed europeo. In ultimo luogo, questo input viene confermato dalla direttiva 2013/11/UE del Parlamento Europeo, che a sua volta modifica un regolamento in vigore in Unione Europea addirittura da prima del Trattato di Lisbona, fin dal 2004.

¹²¹ Ministero dello Sviluppo economico. *Controversie di consumo – ADR, risoluzione alternativa delle controversie*. <<https://www.mise.gov.it/index.php/it/mercato-e-consumatori/tutela-del-consumatore/controversie-di-consumo/adr-risoluzione-alternativa-controversie>>; 28 luglio 2022, [consultato il 22 febbraio 2023].

¹²² Decreto legislativo 6 settembre 2005, n. 206 (Codice del Consumo). Titolo II-bis, articolo 141-novies, primo comma.

Questa direttiva, conosciuta anche con il nome di “Direttiva ADR”, rappresenta la pietra angolare per la legislazione nazionale dei singoli stati membri su cui gettare le basi per la costruzione di forme diffuse di metodi stragiudiziali di risoluzione delle controversie in materia di consumo.

Da segnalare il fatto che diverse Autorità amministrative indipendenti hanno optato per l’istituzione di un arbitrato. Oltre alla Consob, anche Banca d’Italia (con il succitato Abf), Agcom e Arera¹²³. A queste ADR si aggiunge due elenchi piuttosto lunghi di fori alternativi nei settori delle Camere di Commercio e nei servizi pubblici, specialmente in materia di energia e telecomunicazioni.

Il capitolo che segue si pone l’obiettivo di analizzare in maniera approfondita l’organizzazione dell’Acf e come gli elementi strutturali di questo influenzino le relazioni con i consumatori e le tutele che queste possono ottenere.

Nelle pagine che seguono gli aspetti organizzativi verranno analizzati sotto i punti di vista della struttura gerarchica interna (con relativa suddivisione dei poteri e i rapporti interistituzionali), degli strumenti di relazione con il pubblico degli intermediari e soprattutto degli investitori e in ultimo luogo degli aspetti economici-finanziari e soprattutto dell’efficienza.

¹²³ Autorità di regolazione per energia reti e ambiente.

3.1: La struttura dell'Acf

L'Arbitro per le controversie finanziarie si configura come un soggetto giuridico del tutto integrato e immerso all'interno della struttura organizzativa della Commissione Nazionale per le Società e la Borsa. La sua istituzione, sancita sì con legge dello Stato (in attuazione della normativa europea), il decreto legislativo del 6 agosto 2015, n. 130, non toglie comunque che la grande maggioranza, se non la quasi totalità degli aspetti organizzativi e funzionali dell'Acf siano definitivi e disegnati dalla normativa interna della Consob.

Il decreto istitutivo dell'Acf stabilisce alcuni limiti organizzativi di principio che vengono imposti alla Consob nel momento in cui questa redige gli atti regolatori inerenti all'Arbitro. Questi atti devono tra l'altro sempre avere natura regolamentare¹²⁴, che rappresenta comunque la fonte normativa interna per eccellenza della Consob.

Questi principi generali sono voluti a garantire che la natura istituzionale dell'Acf non venga stravolta, e quindi far sì che l'imparzialità dell'ente non possa essere compromessa. La Consob ha totale autonomia decisionale della definizione dell'assetto gerarchico dell'Arbitro, potendo scegliere quantità e nomenclatura delle cariche, i rapporti tra i vari livelli organizzativi, la natura dei ruoli e la distribuzione dei poteri tra di essi.

Un ulteriore vincolo organizzativo è costituito dalla clausola di invarianza finanziaria, prevista dall'articolo 3 del decreto legislativo del 6 agosto 2015, n.130. Questa prevede che qualunque sia la scelta della Consob in materia di organizzazione dell'Arbitro per le controversie finanziarie, essa non può comportare ulteriori e nuovi oneri o spese per le casse pubbliche.

L'obiettivo chiaro è quello sì di ottimizzare i tempi di funzionamento amministrativo scaricando almeno parzialmente di responsabilità la magistratura, ma allo stesso tempo farlo in un contesto di rigido equilibrio di bilancio e di contenimento della spesa.

Dal punto di vista organizzativo l'Acf si pone sì dentro la Consob ma la sua operatività risulta almeno parzialmente differente. Se il compito principe della Commissione è quello di garantire il corretto funzionamento dei mercati e di ridurre distorsioni o esternalità negative su di questi, quello dell'Arbitro si pone su un piano diverso.

Innanzitutto, l'intervento dell'Acf si può materializzare solamente in un momento successivo rispetto a quando l'irregolarità si è verificata.

¹²⁴ Decreto legislativo 6 agosto 2015, n. 130. Articolo 1-bis, primo comma.

L'Arbitro stabilirà solo successivamente al verificarsi del fatto se quanto è accaduto rientra nelle sue competenze e valuterà gli eventuali provvedimenti che comunque non hanno un carattere propriamente sanzionatorio.

L'obiettivo dell'Arbitro per le Controversie Finanziarie non è infatti quello di *punire* i trasgressori della normativa in materia, quanto quella di garantire che il risparmiatore (nelle vesti di investitore in questo caso) possa vedersi risarcito il danno subito. Inoltre, a dimostrazione ulteriore della grande fiducia riposta nello strumento di risoluzione delle controversie in oggetto, il decreto legislativo che ha istituito l'Acf stabilisce, andando a integrare la legge sul risparmio del 2005, che la sottoscrizione della clausola di arbitrato sia vincolante per iscriversi al registro degli intermediari.

Per poter operare come intermediario finanziario, in Italia, occorre essere iscritti ad un apposito albo tenuto proprio dalla Consob, similmente a quanto avviene in ambito bancario in Bankitalia. Tutti gli intermediari che intendono iscriversi a questo elenco, e quindi esercitare in maniera non abusiva la professione, devono automaticamente sottoscrivere la loro intenzione di sottomettersi in caso di necessità alle decisioni dell'Arbitro e accettarne le conseguenze.

Il chiaro obiettivo di porre la sottoscrizione all'arbitrato con carattere vincolante sta nel desiderio di ridurre al minimo (e probabilmente a zero), il rischio che gli intermediari usino un'eventuale discrezionalità per aggirare la normativa, offrendo meno tutele agli investitori.

L'unico modo per non essere sottoposti dunque all'autorità dell'Arbitro è quella dell'esercizio abusivo di attività di intermediario, che rappresenta una scelta dalle conseguenze decisamente più rischiose, con seri risvolti nel diritto penale, a prescindere dalla conflittualità con gli investitori.

La Consob ha a disposizione uno specifico ufficio, la segreteria tecnica dell'Arbitro per le Controversie Finanziarie, che si occupa di mettere in relazione questo segmento organizzativo con il resto dell'ente e garantire, pur garantendo che venga rispettata l'imparzialità e l'autonomia di giudizio dei membri dell'Arbitro, un certo grado di coerenza con le attività della Consob. La Commissione, in ultimo nel 2021, ha specificato il funzionamento dell'ente di risoluzione stragiudiziale delle controversie, attraverso un regolamento.

Questo atto, adottato con delibera n. 19602 del 4 maggio 2016, modificato da ultimo con delibera n. 21867 del 26 maggio 2021, rappresenta l'ossatura regolatoria dell'Acf, e contiene la stragrande maggioranza delle disposizioni giuridiche necessarie per inquadrare con chiarezza il suo impianto organizzativo.

L'attuale testo è in vigore dal 1° ottobre 2021, con alcune eccezioni, la cui efficacia è rinviata in ragione di esigenze pratiche che sono elencate nell'ultima parte del regolamento dedicata alle disposizioni transitorie¹²⁵.

L'Acf si configura con una struttura che prevede due grandi livelli organizzativi costituiti dal Collegio, che in un certo senso rappresenta il vertice della struttura, e dalla Segreteria tecnica¹²⁶.

Il Collegio costituisce l'organo decisionale della Consob, che delibera ad esito di un procedimento che per quanto lungo e complesso, si svolge su tempi molto serrati e con scadenze estremamente rigide. Il Collegio dell'Acf che, potremmo dire, costituisce l'arbitro in senso stretto, cioè il decisore, è sempre composto da cinque membri.

L'articolo 6 del regolamento definisce i criteri e i requisiti che questi devono avere, sancendo l'incompatibilità a far parte del Collegio a tutti quei soggetti che negli ultimi due anni sono stati impiegati presso un intermediario a prescindere dalla condizione o dal contratto lavorativo o di collaborazione, indipendentemente dalla carica aziendale ricoperta. Allo stesso modo è incompatibile con il ruolo di membro del Collegio quello di rappresentante o compente di associazioni di consumatori, o che ricoprono cariche politiche.¹²⁷

I requisiti minimi sono ancor più stringenti e tipizzati. Possono far parte del Collegio dell'Acf solamente:

- Avvocati iscritti all'Albo abilitati al patrocinio innanzi alle alte magistrature;
- Dottori commercialisti iscritti alla sezione A dell'Albo;
- Esperti contabili iscritti all'Albo da un periodo minimo di almeno dodici anni¹²⁸;
- Notai iscritti all'Albo da almeno sei anni;
- Magistrati ordinari con almeno dodici anni di servizio;
- Magistrati amministrativi e contabili con almeno sei anni di servizio;
- Docenti universitari di materie di indirizzo giuridico ed economico;
- Dirigenti dello Stato (ivi comprese Autorità amministrative indipendenti) con vent'anni di anzianità almeno e laureati in discipline giuridiche e/o economiche.

Questi requisiti sono comunque insufficienti per tutti i dirigenti e i dipendenti della Consob che nel biennio precedente alla proposta di nomina abbiano svolto qualunque tipo di funzione in ufficio orientati ad attività di vigilanza e sanzionatoria.

¹²⁵ Arbitro per le Controversie Finanziarie. *Normativa ACF*. <<https://www.acf.consob.it/web/guest/normativa/normativa-acf>>; 6 luglio 2021 [consultato il 22 febbraio 2023].

¹²⁶ Commissione Nazionale per le Società e la Borsa. Regolamento dell'Acf. Capo II, articolo 5.

¹²⁷ Commissione Nazionale per le Società e la Borsa. Regolamento dell'Acf. Capo II, articolo 5, commi 1 e 2.

¹²⁸ Per "esperto contabile" si intende il professionista iscritto alla Sezione B dell'Albo dei commercialisti.

Sono inoltre esclusi dal comma 3 dell'articolo 5 dalla possibilità di nomina tutti quei soggetti sottoposti a qualunque forma di interdizione dai pubblici uffici, sottoposti a misure di sicurezza o prevenzione (arresto, domiciliari, custodia cautelare o altro provvedimento), condannati per qualunque tipo di reato finanziario oppure per usura o frode, radiati da un qualsiasi albo professionale nel lustro precedente.

Solo in questi ultimi casi, non occorre che la sentenza sia definitiva. Per quanto concerne i condannati ad altri reati, non per forza finanziari, il ruolo è sempre interdetto in caso di condanna per crimine non colposo, oppure per i crimini non colposi se la pena prevede la detenzione (anche in caso di patteggiamento).

Ciò che si evince chiaramente dalle disposizioni previste dagli elenchi dei precedenti paragrafi è l'altissimo grado di professionalità richiesta, oltre che le severe restrizioni in materia di dignità a ricoprire l'incarico.

Tutte le categorie sopra elencate costituiscono una grande fucina di competenze tecnico-specialistiche di altissima categoria, rappresentando, in virtù dell'elevata anzianità richiesta, la classe delle figure più esperte nel rispettivo settore. Particolarmente degno di nota il requisito dei venti anni di anzianità per la categoria residuale dei Dirigenti dello Stato, che costituisce un presupposto estremamente restrigente del palco dei candidati.

Come visto inoltre, i dipendenti della Consob stessa, impiegati in altro ufficio, possono ricoprire il ruolo di membri del Collegio dell'Acf ma i requisiti sono ulteriormente stringenti. Al di là della non banale combinazione di competenza ed esperienza richiesta, si aggiunge l'ulteriore periodo sospensorio di un biennio tra la cessazione della carica eventualmente incompatibile e quella di membro del consiglio.

Una restrizione del tutto sovrapponibile a quella prevista per i dipendenti e i dirigenti degli intermediari. L'intenzione della Commissione al momento della stesura del regolamento sembra essere quella di garantire una certa separazione funzionale tra il resto della Consob e l'Acf, distinguendo nettamente la funziona sanzionatoria/ispettiva a quella di conciliazione.

Inoltre, il regolamento, soprattutto nella sua versione più recente risalente alla fine del 2021, vede la sua maggiore novità nell'enfasi posta sul tema dell'assoluta integrità dei membri del Collegio, con una serie di fattispecie che comportano la cessazione in caso di problemi con l'autorità giudiziaria, non solo per delitti in ambito finanziario, che riducono il rischio di "imbarazzi" all'Acf e alla Consob.

La caratteristica più interessante della struttura del Collegio è costituita dai meccanismi di nomina, che rappresentano un forte punto di rottura rispetto a quanto visto riguardo alla Commissione della Consob. Per questo motivo, ma non solo come si vedrà più avanti, affermare che il Collegio sia stato strutturato a specchio della Commissione appare, a parere di chi scrive, un'affermazione decisamente imprecisa.

Tre membri del Collegio sono nominati dalla Consob stessa, in particolare dalla Commissione, a mezzo delibera¹²⁹. Tra questi vi è sempre il presidente. Quest'ultimo ha ovviamente un ruolo focale nello svolgimento dei lavori, con delle particolari attribuzioni stabilite dall'articolo 7 del regolamento. In particolare, il presidente costituisce il collegamento diretto tra l'Acf e il resto della Consob, garantendo piena informazione di quest'ultima rispetto ai lavori dell'Arbitro, indirizza i lavori della Segreteria tecnica, si pronuncia su eventuali inammissibilità dei ricorsi.

Inoltre, in quest'ultimo caso, coordina i lavori del Collegio scandendo i tempi del procedimento e nomina per ciascuno di essi un relatore responsabile. In ottica di maggiore coordinamento interistituzionale, il presidente ha anche il compito di mantenere vivi i rapporti con altri fori di risoluzione stragiudiziale delle controversie,¹³⁰ seppur, ovviamente, il suo "contatto più stretto" è rappresentato dai vertici dell'Arbitro Bancario Finanziario.

La nomina dei due membri restanti è prevista in un caso secondo modalità puramente sindacali: viene scelto dalle associazioni di categoria degli intermediari maggiormente rappresentative a livello nazionali. Tra queste si segnalano Associazione Finanziarie Italiane (Afin), Associazione degli Intermediari Bancari, Finanziari e Assicurativi (Ufi), Associazione Intermediari Mercati Finanziari (Assosim) e Federazione Italiana Finanziarie (Fedifin).

Il quinto e ultimo membro è invece selezionato dal Consiglio Nazionale dei Consumatori e degli Utenti. Quest'ultimo costituisce l'unione a livello nazionale delle più importanti associazioni dei consumatori di prodotti non solo finanziari, con sede presso il Ministero dello sviluppo economico¹³¹. Tra queste Codacons, Federconsumatori, Altroconsumo, Assoutenti etc.

La scelta di conferire il dovere di designare un membro ciascuno a consumatori e intermediari¹³² (con il tramite delle rispettive unioni associative nazionali), rappresenta un punto di equilibrio. Poiché l'Arbitro in sé è concepito primariamente come strumento di tutela degli utenti, sarebbe stato fattore di ingiustificato sbilanciamento a sfavore degli intermediari far nominare ai primi due membri del Collegio.

Si tratta inoltre dell'unico caso in cui un funzionario interno alla Consob viene nominato direttamente da soggetti all'infuori dell'organizzazione, il che corrisponde al momento di massima apertura di quest'ultima.

Del resto, l'Arbitro non difende a priori le ragioni dei consumatori, si assicura, come fa il resto della Consob, che la normativa in materia venga applicata correttamente e si pone più sul piano di questi

¹²⁹ Commissione Nazionale per le Società e la Borsa. Regolamento dell'Acf. Capo II, articolo 5, comma 4.

¹³⁰ Commissione Nazionale per le Società e la Borsa. Regolamento dell'Acf. Capo II, articolo 8, comma 1, lettera e.

¹³¹ Ministero dello sviluppo economico. *Il Consiglio Nazionale dei Consumatori e degli Utenti – CNCU*.

<<https://www.mise.gov.it/index.php/it/mercato-e-consumatori/associazioni-dei-consumatori/cncu>>; s.d. [consultato il 22 febbraio 2023].

¹³² Commissione Nazionale per le Società e la Borsa. Regolamento dell'Acf. Capo II, articolo 5, comma 4.

principalmente per via della loro ridotta capacità di far valere le proprie ragioni in virtù di una ridotta competenza tecnico-economica e di risorse più contenute. Questa sua “predilezione” non può comunque far passare il messaggio che gli interessi dei consumatori siano sovraordinati a quelli degli intermediari.

Qualora, alla scadenza della carica di uno dei membri designati dalle associazioni, nonostante debito sollecito nelle modalità stabilite dal comma 5¹³³, la Consob non abbia ancora ricevuto la nomina del nuovo membro del Collegio, questa interviene direttamente con dei poteri sostitutivi.

Va dunque a nominare un supplente a tempo indeterminato che attenderà che il nuovo membro scelto dalle rispettive associazioni sia stato scelto e pronto a subentrare nell’incarico. I poteri sostitutivi in questo senso non appaiono particolarmente punitivi e sembrano essere più che altro legati all’esigenza pratica di garantire la continuità operativa dell’Arbitro. Anche in casi di grave inerzia, le associazioni non perdono mai il loro diritto di nominare un membro ciascuna.

Assieme ai due membri non scelti dalla Consob, le associazioni nominano, con medesime modalità, anche la rosa dei supplenti, rispettando i requisiti degli articoli 5 e 6. Non è previsto un Presidente supplente, poiché in caso di dimissioni o qualunque altra causa di impedimento, diviene presidente il membro più anziano tra i due rimanenti scelti dalla Consob.

La stessa Consob è l’unica, indipendentemente da chi abbia scelto il membro, con facoltà di revocare l’incarico, comunque con una decisione motivata e che prevede che prima ci sia stato un confronto diretto tra il competente del Collegio, gli intermediari o i consumatori in base alla provenienza della sua nomina, e la Commissione.

Salvo revoche anticipate del mandato, questo dura tre anni (cinque per il presidente), prorogabile consecutivamente per una sola volta. Esclusivamente i supplenti possono essere nominati una terza volta solo nel caso in cui, dopo due mandati da sostituiti, vengano chiamati nel terzo a svolgere il ruolo di effettivi. Il conteggio dei mandati si “azzerà” comunque dopo due anni la cessazione del secondo.

L’articolo 7 del regolamento è forse quello di maggior rilevanza all’atto pratico, poiché definisce le linee guida operative del Collegio, stabilendo che vi è una clausola di astensione generalizzata per tutti i membri in caso di conflitto di interessi, per cui questi devono dichiararli ed eventualmente non partecipare alle sedute. Il Collegio delibera sempre con la presenza di tutti i componenti, il che non toglie che uno o più di questi possa essere un supplente, a maggioranza qualificata.

La Segreteria tecnica, come il nome lascia facilmente intendere, svolge compiti di natura più pratica e operativa, orientati in larga parte all’assistenza e al supporto dell’attività del Collegio. Le sue funzioni sembrano rispecchiare quelle di un ufficio di sostegno all’organo decisionale¹³⁴, pur mantenendo comunque

¹³³ Il termine è fissato a sessanta giorni dalla ricezione della comunicazione della Consob dove essa richiede la nomina del nuovo membro. Questa può inviare alla scadenza un sollecito fissando un nuovo termine.

¹³⁴ Commissione Nazionale per le Società e la Borsa. Regolamento dell’Acf. Capo II, articolo 9.

un certo margine decisionale. Infatti, la Segreteria tecnica si occupa del primo contatto con chi effettua ricorso, soprattutto per quanto concerne la verifica e l'integrazione documentale, fornendo un primo riscontro circa l'ammissibilità dei ricorsi.

Per quanto ciò possa apparire secondario rispetto al ruolo del Collegio, è proprio questo lavoro di filtro iniziale che garantisce la snellezza operativa di cui un Adf come l'Arbitro per le Controversie Finanziarie ha bisogno. Senza, il numero di ricorsi che si riversano sul Collegio sarebbe sproporzionato, minando la velocità nelle risposte. Il fattore tempo è uno degli elementi fondanti della *ratio* delle Adf, senza, la loro preferibilità rispetto alle forme giudiziali di risoluzione delle controversie (per così dire tradizionali), andrebbe scemando.

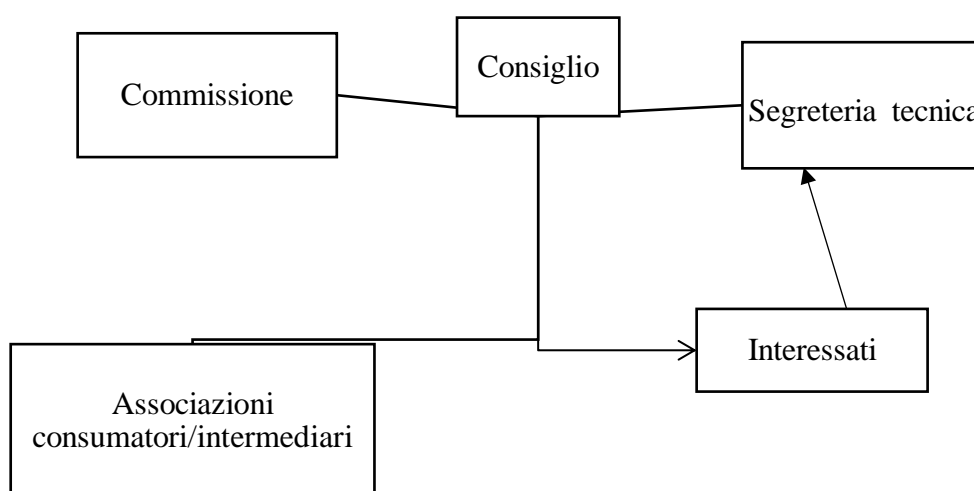


Figura 10: relazioni Acf-operatori/investitori

La Segreteria costituisce, come si evince in Figura 10, un canale di accesso, e quindi di apertura, continuo per gli interessati. Uno dei pochi casi in cui il flusso informativo è quasi esclusivamente diretto verso l'organizzazione da parte degli interessati. Questo viene poi trasmesso al Consiglio che la trasforma in una decisione reindirizzandolo verso gli interessati.

Il regolamento dell'Acf in tema di compensi si presenta in maniera decisamente sintetica, rimandando, esclusivamente per quanto concerne i membri del Collegio, a una futura decisione della Consob, sempre tramite delibera. Questa decisione è poi effettivamente arrivata l'8 giugno 2016, precedentemente all'approvazione della prima versione del regolamento, in virtù del succitato decreto legislativo 6 agosto 2015, n.130, che assegna alla Consob questa responsabilità nei confronti dell'Acf.

Quello che si evince nell'immediato, osservando la delibera in oggetto, la n.19622 del 2016, è la notevole semplicità della composizione delle retribuzioni, a differenza di quelle dei dirigenti e dei dipendenti della Consob, che a tutti i livelli godono comunque di un compenso composto da numerose voci. Nel caso dell'Acf invece, al presidente sono attribuiti ventimila euro lordi annui (più una diaria di

millecinquecento euro per ogni seduta a cui partecipa), agli altri membri effettivi di diecimila più una diaria di mille euro. I mille euro di diaria rappresentano per i membri supplenti l'unica forma di retribuzione.

Questa contenuta eterogeneità della retribuzione deve imputarsi al fatto che il ricoprire questi ruoli non comporta alcuna incompatibilità se non per i singoli casi specifici sopra elencati. La stragrande maggioranza delle volte si tratta di professionisti altamente qualificati, conosciuti e rispettati nel settore di provenienza, che svolgono la funzione di membro del Collegio più come un contributo alla collettività o una seconda occupazione. Lo si può evincere soprattutto dagli altissimi requisiti di anzianità richiesti per poter essere nominati anche solo come supplenti.

Inoltre, in un contesto del genere, le incentivazioni collegate ai risultati amministrativi sono difficili da implementare, essendo un arbitro un ente che agisce in senso soprattutto qualitativo e non quantitativo. Il problema della definizione di queste indennità che si era posto per il resto della Consob nel caso dell'Acf si ripresenta in maniera ancora più significativa.

Non è ancora possibile effettuare una comparazione o comunque un'analisi con riferimenti temporali sufficientemente ampi in termini di costi per le retribuzioni, anche per la giovanissima età dell'Arbitro per le Controversie Finanziarie. Difatti, ad oggi, la delibera sopraccitata risulta essere la prima è l'unica finora assunta dalla Consob in materia di compensi dei membri del Collegio.

Come ogni altra istituzione pubblica, l'Acf deve sempre confrontarsi, in un momento o l'altro della sua vita operativa, con le problematiche e le difficoltà che comporta relazionarsi con il pubblico. Potrebbe trarre in inganno, creando una falsa percezione, l'idea che si può avere dei mercati finanziari, intesi spesso come un ambito estremamente settoriale. In realtà, questo termine è un ombrello per definire una grande platea di operazioni e di conseguenza di operatori. Il numero di soggetti che intervengono nel settore finanziario è estremamente alto.

L'Acf pone la sua attenzione in particolare sui soggetti investitori. Questo termine non ci aiuta particolarmente a comprendere quale sia il pubblico dell'Acf. Con l'espressione "investitore" si associa di frequente il termine "istituzionale" (ancor più sovente declinato al plurale), intendendo quei soggetti che spendono denaro in attività fruttifere, capaci quindi di generare un profitto in un periodo più o meno lungo. Spesso tra gli investitori istituzionali si fanno rientrare le grandi banche, le società di investimento, i fondi pensione e le compagnie assicurative¹³⁵.

In realtà, sono investitori anche tutti i soggetti che contribuiscono alla raccolta da parte di quelli istituzionali, come i piccoli e medi risparmiatori o le aziende rientranti nella categoria delle PMI¹³⁶. L'esempio più evidente è costituito dai cittadini lavoratori che si affidano ai consulenti finanziari o alle banche (che in questa funzione assumono, dalla veste di investitore istituzionale, quella di intermediario).

¹³⁵ Treccani. *Investitore*. <<https://www.treccani.it/vocabolario/investitore/>>; s.d. [consultato il 22 febbraio 2023].

¹³⁶ Piccole e medie imprese.

Indirettamente, poiché il denaro viene in realtà movimentato da dei professionisti, loro sono investitori. Questo tipo di clientela viene definito dall'Arbitro per le Controversie Finanziarie "investitori *retail*"¹³⁷.

L'Acf non si pone l'obiettivo di proteggere gli investitori dai rischi di mercato, che sono l'essenza stessa dei mercati finanziari e che costituiscono una loro caratteristica all'atto pratico non negoziabile¹³⁸, bensì quello di tutelarli da eventuali abusi da parte degli intermediari. Questi intermediari possono essere gli stessi soggetti rientranti nella categoria di investitori istituzionali, nel momento in cui mediano la compravendita di prodotti finanziari per conto della loro clientela.

Come già anticipato, la normativa non conosce una gerarchia tra le ragioni degli intermediari e quelle degli investitori. D'altro canto, risulta evidente che ai blocchi di partenza questi non partano allo stesso punto. Gli intermediari sono avvantaggiati da un differenziale cognitivo a loro favore che, in caso di negligenza o di malafede, può sfociare in abusi. L'investitore, il privato cittadino, del resto, nella vita potrebbe occuparsi di tutt'altro e non conoscere i complessi meccanismi che stanno alla base dei mercati finanziari e che ne regolano il funzionamento.

Per questo motivo l'Acf si rivolge a una platea di papali ricorsisti decisamente ampia, decisamente estesa e che ricomprende soggetti provenienti dalle più diverse classi sociali e fasce di reddito, che potrebbero aver investito somme del tutto differenti o avere vari gradi di comprensione del settore, con un funzionamento pensato per tutelare i piccoli soggetti..

Lo stesso Acf qualifica gli investitori come quei soggetti che non dispongono (almeno, è ragionevole dare per scontato che sia così) delle competenze possedute invece dagli intermediari, il che li pone in una condizione di svantaggio in sede contrattuale oppure in caso di controversia¹³⁹.

Venendo al punto, ossia la questione organizzativa, si può notare subito come i requisiti oggettivi per poter effettuare un ricorso siano volti a ridurre il carico di lavoro non necessario e il sovrapporsi delle competenze di fori diversi.

Difatti, al di là del limite oggettivo di euro 500.000 per l'importo dell'oggetto della controversia, la facoltà di ricorso è riservata esclusivamente (senza che siano previste eccezioni) alla suddetta clientela *retail*. Inoltre, non è mai possibile effettuare un ricorso se questo è un *secondo* ricorso, nel senso che un procedimento analogo è in corso presso altro foro, anche non inerente ai mercati finanziari.

L'Acf si pone anche come strumento *last resort* prima del giudice ordinario, poiché si può adire all'Arbitro solamente nel caso in cui si sia già cercata una soluzione bonaria con l'intermediario e che questo tentativo sia sfociato in una risposta insoddisfacente o in un'inerzia prolungata per più di sessanta

¹³⁷ Commissione Nazionale per le Società e la Borsa. *Regolamento dell'Acf*. Capo II, articolo 2.

¹³⁸ Questo è tra l'altro la *mission* essenziale della Consob.

¹³⁹ Arbitro per le Controversie Finanziarie. *Quando e come fare ricorso*. <<https://www.acf.consob.it/ricorso/quando-come-fare-ricorso>>; s.d. [consultato il 22 febbraio 2023].

giorni. L'accorgimento di limitare l'oggetto del ricorso garantisce all'Acf di poter intervenire e decidere su casistiche accessibili alle infrastrutture dell'Arbitro, per via della soglia dell'importo.

Il legislatore ha probabilmente ritenuto che in caso di cifre superiori a euro cinquecentomila, la giustizia ordinaria resta il luogo più adatto. Questo si collega inoltre alla necessità di aver già tentato risoluzione bonaria con l'intermediario.¹⁴⁰ Se unito all'importo otteniamo un doppio limite pratico, nel senso che raramente controversie aventi oggetto importi molto alti possano sfociare in risoluzioni bonarie senza generare altissima conflittualità.

I limiti da un lato garantiscono che l'Acf non “pesti i piedi” ad altri arbitrati il che, oltre a creare un forte imbarazzo istituzionale, comporterebbe eventuali difficoltà al consumatore di prodotti finanziari, che in caso di decisioni diversificate da parte di due o più collegi distinti, non saprebbe più cosa aspettarsi.

D'altro canto, però, il requisito del fallito tentativo di risoluzione bonaria introduce un elemento formativo nei confronti del pubblico sul tema, poiché costringe gli investitori a informarsi e aggiornarsi quel tanto che basta per poter comprendere a pieno la risposta dell'intermediario. Questo aspetto, a parere di chi scrive estremamente sottovalutato all'interno di questo complesso apparato organizzativo, rappresenta un punto focale se si vuole proseguire sulla strada di ridefinire i rapporti tra cittadini e pubbliche amministrazioni.

L'ufficio che in prima battuta si occupa della ricezione delle richieste è la Segreteria tecnica. Una delle maggiori novità tecniche introdotte dal nuovo regolamento consiste dall'inderogabilità della forma digitale di presentazione del ricorso¹⁴¹. La precedente versione del regolamento mostrava sì una chiara predilezione nei confronti degli strumenti digitali lasciando però aperta la possibilità di disporre ulteriori modalità di presentazione del ricorso in forma cartacea.

Per quanto questa possa sembrare una sottigliezza, rappresenta uno snellimento operativo non indifferente. In primo luogo, riduce a zero i rischi di errate spedizioni della documentazione, il che può dar vita a sua volta a ulteriori ricorsi e allungamenti delle tempistiche. In secondo luogo, l'utilizzo del *web form* fornito a ogni investitore *retail* garantisce maggiore completezza e standardizzazione delle richieste, il che consente di gestirle con maggiore semplicità, oltre che certezza di trasmissione immediata del ricorso. A tutto questo va aggiunto l'impatto ambientale, notevolmente ridotto dalla smaterializzazione della documentazione, troncando il consumo superfluo di carta.

Questo elemento costituisce un fattore di apertura, pur limitando la varietà delle istanze presentabili. Se si è detto che il sistema di *feedback* deve essere formalizzato e deve essere orientato alla risposta da

¹⁴⁰ Commissione Nazionale per le Società e la Borsa. Regolamento dell'Acf. Capo III, articolo 10.

¹⁴¹ Commissione Nazionale per le Società e la Borsa. Regolamento dell'Acf. Capo III, articolo 11, primo comma.

parte dell'ente, la standardizzazione del modello di richiesta, con la maggior certezza di essere ascoltati che porta con sé, stabilizza il canale di trasmissione delle informazioni.

La definizione dei contenuti del *web form* è affidata alla Segreteria tecnica, che in quanto organo strumentale si occupa di tutta la parte multimediale dell'Acf, ivi compresa la gestione del sito web. Da segnalare che, per quanto i mercati finanziari possano considerarsi particolarmente orientati ad un'attività transnazionale, la lingua italiana è l'unica ammessa, salvo la possibilità per il ricorrente di allegare adeguata traduzione alla richiesta, così come stabilito dal comma 1-quater dell'articolo 11.

La Segreteria tecnica, una volta ricevuto il ricorso, ne cura la prima fase istruttoria, valutando l'eventuale irricevibilità per i casi sopra elencati. Quindi, qualora ad esempio un ricorso abbia oggetto una controversia del valore di un milione di euro, su di essa l'Abf non assumerà alcuna decisione, rigettandola al mittente. Analogamente il ricorso non sarà procedibile se la Segreteria tecnica, consultandosi con altre amministrazioni, dovesse rilevare un giudizio in corso presso altro arbitro.

Il regolamento al comma 2 dell'articolo 10 fissa il termine di dieci giorni per la Segreteria tecnica, utili per confermare al ricorrente la ricevibilità dell'istanza. In caso di esito negativo, viene informato il Presidente, che conferma o smentisce la prima valutazione della Segreteria.

Questo lavoro di “filtraggio” iniziale non può essere sottovalutato, innanzitutto per ragioni statistiche. Difatti nel 2021, anno dell'ultima rilevazione disponibile, i casi di inammissibilità hanno costituito più del 12% del totale delle istanze ricevute dalla Segreteria tecnica. Più modesto per ovvie ragioni il numero di ricorsi irricevibili, quindi impossibili da valutare ad esempio perché poco chiari o su cui l'Arbitro si è già espresso o che mancano del requisito del precedente tentativo di risoluzione bonaria della controversia presso l'intermediario, poco più dell'1,5%¹⁴².

Si sta parlando in termini assoluti di 227 ricorsi che senza la mediazione della segreteria tecnica sarebbero finiti direttamente sul tavolo del Collegio causando ritardi ad altri ricorsi che invece rispettano i requisiti e disagi tanto per gli intermediari tanto quanto gli investitori.

Il sito dell'Arbitro per le Controversie Finanziarie mette a disposizione dell'utente un *tool* decisamente innovativo nella sua grande semplicità. L'investitore intenzionato a effettuare ricorso contro un intermediario potrà verificare lui stesso in maniera intuitiva la sussistenza dei requisiti attraverso una pagina del sito dell'Acf dove gli sarà chiesto di rispondere a delle domande circa il suo ricorso. Soltanto nel caso in cui risponda “Sì” a tutte potrà effettuare il ricorso.

Questo strumento, piuttosto infrequente presso i siti delle pubbliche amministrazioni, esternalizza a un semplice programma informatico un'attività che in passato avrebbe richiesto spedizione di documentazione, analisi effettuate da un dipendente, rischi di refusi o di scarsa chiarezza delle informazioni

¹⁴² Arbitro per le Controversie Finanziarie Relazione annuale ACF 2021. Appendice statistica. Roma. 31 marzo 2022.

fornite¹⁴³. Il canale comunicativo esterno-Segreteria tecnica viene ulteriormente cementato, contribuendo all'apertura dell'organizzazione in modo sostanziale.

A questo punto il ricorso "esce" dall'Acf e, se ammissibile, viene trasmesso all'intermediario che, in base ai requisiti visti pocanzi, sarà sicuramente a conoscenza della controversia prima di ricevere la comunicazione. Comincia a questo punto uno scambio di informazioni tra intermediario e ricorrente, "mediato" a sua volta dall'Arbitro che li riceve, con termini fissati a trenta giorni in prima istanza e a quindici successivamente.

Tutto ciò avviene comunque sotto il controllo della Segreteria tecnica, che comincia a redigere il fascicolo, un dossier riassuntivo dei fatti e delle posizioni delle parti. La sospensione del procedimento può avvenire per esigenze istruttorie una volta sola, esclusivamente se entrambi le parti acconsentono, per un massimo di novanta giorni. In alternativa, il ricorso può essere interrotto su proposta del ricorrente in qualsiasi momento o in caso si aprano altre controversie in sede extragiudiziale¹⁴⁴. Solo in quest'ultima circostanza la sospensione del procedimento è obbligatoria.

Questo fascicolo, a conclusione della prima fase, viene tradotto in una relazione a sua volta trasmessa al Collegio per la decisione, che deve avvenire entro novanta giorni da quando viene ricevuto. La decisione è sempre motivata e contiene le azioni che l'intermediario deve intraprendere per ristorare il ricorrente se con esito positivo oppure il respingimento del ricorso in caso contrario. Un altro fattore che distingue l'Acf dalla giustizia ordinaria è l'inappellabilità della decisione¹⁴⁵, che non può essere né sottoposta a riesame né corretta, salvo che per errori materiali ma mai per vizi di merito, secondo quanto stabilito dall'articolo 17.

Data la particolare semplicità e asciuttezza organizzativa dell'Arbitro per le Controversie Finanziarie, il procedimento caratterizzante di questo organo si svolge su binari molto rigidi al fine di semplificare la varianza della casistica e diminuire gli sprechi. Non esiste alcun rimbalzo, salvo per il caso della conferma dell'inammissibilità o irricevibilità, tra Segreteria e Collegio.

La natura strumentale della prima e quella decisionale del secondo sono ben stabilite ma non gerarchicamente ordinate. Questo non potrebbe essere diversamente, considerato che la Segreteria tecnica non fa parte in senso stretto dell'Acf, ma è un ufficio non coordinato in staff alla Commissione della Consob messo a disposizione da quest'ultima al Collegio.

¹⁴³ Arbitro per le Controversie Finanziarie. *Verifica requisiti per il ricorso*.

<<https://www.acf.consob.it/web/guest/ricorso/verifica-requisiti-ricorso>>; s.d. [consultato il 22 febbraio 2023].

¹⁴⁴ Commissione Nazionale per le Società e la Borsa. Regolamento dell'Acf. Capo III, articolo 13.

¹⁴⁵ Fatto salvo quanto normalmente previsto dalla legge n.241 del 1990 in materia di procedimento amministrativo.

Come si può osservare nella Figura 10, l'Acf pur mantenendo comunque uno stretto contatto con la Commissione, agisce su un binario parallelo, e quindi separato, rispetto al resto della Consob, pur facendone sicuramente parte.

L'aspetto relazionale è quello che distingue maggiormente l'Acf dalla Commissione, per via della sua natura prettamente incentrata sulla bidirezionalità dell'azione. Partendo dal presupposto che l'Acf, come tutti gli arbitri nel diritto privato, si distingue da un tribunale per la necessaria doppia volontà preventivamente espressa dagli interessati (solitamente un investitore e un intermediario) a sottomettersi alle sue decisioni.

Nel caso specifico, la volontà è prerequisito per l'iscrizione all'Elenco della Consob per l'intermediario, e la sua sottoscrizione fa parte della documentazione che un investitore sottoscrive al momento dell'accordo con il primo.

In sostanza, l'origine della sua giurisdizione è di natura pattizia. Almeno in Italia, invece, non sta a noi decidere se intendiamo farci processare da un tribunale. La giustizia ordinaria funziona in modo più unilaterale. Evitare un procedimento è possibile ma deve sempre passare per la decisione di un giudice e la volontà da noi espressa precedentemente è del tutto irrilevante.

Questa particolarità, va detto, non è propria dell'Acf, ma è tipica di tutti gli arbitrati. Ciò non toglie che sia un elemento importantissimo e che rappresenti per la Consob una risorsa davvero insostituibile.

Una volta che le decisioni vengono assunte però, queste assumono carattere del tutto unilaterale. Ma la prima fase, in cui viene definita la composizione del Collegio e quella di fitto scambio informativo con la Segreteria, è prettamente bilaterale.

A livello organizzativo, quindi l'Acf è una struttura che presenta un'interessante desincronizzazione.

In un primo momento è aperta, consentendo agli interessati addirittura di nominare due membri del Collegio e garantendo canali comunicati formali e stabili, oltre che orientati alla decisione, per gli interessati.

L'aspetto istitutivo, per quanto importante, non deve comunque essere sopravvalutato, poiché il grado di apertura di un'organizzazione può essere valutato solamente osservando il suo comportamento nel tempo. L'adesione alle regole dell'arbitro è una situazione che invece si verifica una sola volta, mentre la scelta dei membri avviene periodicamente ma comunque in momenti ben distanziati nel tempo.

Come nei casi precedenti, il vero elemento di discriminazione è costituito dal sistema dei *feedback*. Proprio in questo ambito diventa ancor più rilevante la diversa natura dell'Acf rispetto agli altri organi e unità organizzative della Consob.

In un secondo momento l'organizzazione si chiude, quando deve effettivamente decidere e implementare la sua decisione secondo criteri di indipendenza e imparzialità assoluti. A questo punto l'azione è prettamente unilaterale e ricorda maggiormente l'attività tradizionale delle pubbliche amministrazioni.

Così come non ci stupisce che i magistrati siano del tutto esterni a qualsivoglia sistema di *feedback* e valutazioni esterne, come dimostra la disciplina costituzionale e non solo in materia di indipendenza della categoria, non dobbiamo rimanere sorpresi se gli arbitri godono di una simile garanzia, a maggior ragione se il loro "isolamento" assume rilevanza in un secondo momento.

Il loro compito, così come quello dei giudici, è quello di garantire il rispetto della legge, non necessariamente di accontentare gli utenti. Sarebbe sicuramente controproducente rendere possibile per i soggetti interessati fare leva sull'Acf in sede decisionale, poiché andrebbe ad alterare la natura stessa dell'istituto.

Come per i magistrati, ciò non significa che l'azione di un arbitro sia totalmente all'infuori di qualsivoglia forma di regolazione e controllo. Ciò è dimostrato da diversi elementi, a cominciare dalla facoltà dell'operatore destinatario di una decisione sfavorevole di rivolgersi alla giustizia amministrativa per effettuare un ricorso avverso a quanto stabilito dall'Acf.

Il numero di ricorsi bassi non è forse un *feedback*? In questo modo, a fronte di un numero di decisioni dell'Acf comunque sostanzioso, non rappresenta proprio un segnale di una generalizzata soddisfazione da parte degli operatori del mercato finanziario, specialmente gli investitori, nei confronti dell'Acf? Si tratta di *feedback* che si formano in via incidentale, attraverso istituti che hanno tutt'altro scopo, ma ciò non toglie la grande importanza di questi segnali.

Non è difficile immaginare che se così non fosse stato, quindi se gli operatori avessero manifestato con grande frequenza il loro disappunto nei confronti delle decisioni dell'Acf con numerosi ricorsi, frequentemente accolti, il legislatore si sarebbe comportato di conseguenza, modificando il funzionamento dell'istituto oppure sopprimendolo.

Gli operatori sono di conseguenza perfettamente in grado di fornire *feedback* nei confronti dell'Acf, ma questi non sono formali e sono indiretti. Difatti, in considerazione del fatto che a differenza del ricorso presso l'arbitro del settore finanziario, quello agli organi della giustizia amministrativa (Tar e Consiglio di Stato) non è stragiudiziale. Il che porta con sé inevitabilmente costi collegati alle spese legali che non tutti potrebbero essere in grado di sostenere.

L'unico caso in cui gli interessati possono fornire un *feedback* diretto all'Acf è al momento della nomina del membro di competenza di ciascuna associazione di categoria. Questo *feedback* è comunque mediato e avviene secondo tempi scanditi a priori.

Va da sé, in tal caso, che mentre i *feedback* positivi sono per così dire alla portata di tutti, poiché basta il silenzio e quindi la rinuncia al ricorso, quelli negativi portano con sé dei costi e ogni operatore valuta la possibilità di fornirli in base alle perdite attese a causa del giudizio avverso e alle spese che intende sostenere, oppure richiedono, come nel caso del mancato rinnovo della nomina, moltissimo tempo per poter essere applicati.

In questo modo, non solo la quantità di *feedback* negativi potrebbe essere sottostimata, ma non è neanche molto democratico, in primo luogo, fornire la possibilità a tutti di appellarsi all'arbitrato senza costi, per poi non consentire la possibilità di ricorso avverso alla decisione con le medesime spese da sostenere.

Chi scrive intende sottolineare il "potrebbe", poiché non è possibile quantificare con precisione se e quanto i *feedback* negativi rappresentati dai ricorsi effettuati vengano sottostimati. Si tratta di un esercizio logico piuttosto che di uno matematico.

Su tutt'altro piano invece il rapporto che c'è tra l'Acf e altri segmenti dell'ambiente esterno. Quanto di parla di organizzazione aperta, infatti, non va immaginata la relazione interno-esterno come prettamente *top-down*, bensì come un sistema di scambi di informazioni, *feedback* e conoscenze di natura multidimensionale.

Le relazioni non avvengono solo sul piano verticale, quindi con i diretti interessati attraverso la Segreteria tecnica ma anche su quello orizzontale, rappresentato da altre pubbliche amministrazioni nazionali e non solo. In tal senso, rilevante è il rapporto collaborativo che esiste tra Acf e Arbitro Bancario Finanziario.

Questa relazione, che risalta la logica collaborativa esistente tra Consob e Banca d'Italia, ha importanti implicazioni sul piano cognitivo. Difatti, una simile dinamica rappresenta la più importante risorsa di apprendimento per l'organizzazione.

Del resto, questo collegamento non è che una conseguenza diretta della fortissima integrazione tra mercato finanziario e bancario (che in certi contesti esteri sono indistinguibili agli occhi del legislatore¹⁴⁶). Uno scambio continuo di informazioni aiuta gli arbitri a garantire che la loro azione sia coerente con il funzionamento del mercato e quindi degli operatori, che, com'è ben noto, tende a cambiare notevolmente nel corso del tempo, così come quello del legislatore.

¹⁴⁶ Negli Usa, l'unione tra il mondo degli investimenti e il sistema bancario si è verificata nei primi Anni Duemila, quando sono state perfezionate diverse fusioni tra gruppi operanti nei servizi finanziari e nel risparmio (celebre l'esempio della fusione tra i giganti Citicorp e Traveler Group, che ha dato vita nel 1998 al conglomerato finanziario Citigroup), probabilmente in violazione del Glass-Steagall Act. La legislazione del 1933, che vietava questo tipo di operazioni, è stata soppressa definitivamente nel 1999, sancendo l'unione tra i due mondi, separati fin dai tempi del New Deal nel sistema giuridico statunitense.

Questa relazione, comunque abbastanza distante da un sistema di *feedback* propriamente detto, garantisce un minimo di apertura nei confronti dell'ambiente esterno sotto il fronte orizzontale che non va comunque sottovalutato. Si tratta di un elemento innovativo considerando la natura degli arbitrari.

Se per la maggior parte delle pubbliche amministrazioni siamo abituati ad aspettarci che ci sia un coordinamento, meno intuitivo che questa avvenga tra organi che si occupano di risoluzione delle controversie.

In sostanza, l'assetto puramente organizzativo dell'Acf consente una ben più che discreta apertura nei confronti dell'ambiente esterno sotto il punto di vista orizzontale e una in senso verticale, solo che quest'ultima varia la sua intensità a seconda del momento. In un primo momento, quello della nomina dei membri da parte delle associazioni di categoria, questa è massima, si riduce nel corso del procedimento. L'apertura è ancora (quasi) massima nel momento di relazione con la Segreteria tecnica e si riduce, fino a chiudersi nel momento decisionale e nelle fasi successive di implementazione.

La grande portata innovativa costituita dall'Acf, che non viene ovviamente intaccata da queste considerazioni, si esprime sia attraverso le possibilità di tutelare i propri interessi in modo semplice e poco oneroso, sia tramite una maggiore e più stretta relazione con la pubblica amministrazione.

Usando il filtro dell'organizzazione, occorrerebbe valutare la portata innovativa dell'Acf sulla base di una lente tarata per mettere in risalto l'aspetto della tutela dei propri interessi. Specialmente sotto il profilo dell'inclusività di questa possibilità.

L'organizzazione è orientata e strutturata per fornire mezzi di tutela per gli interessati e gli operatori, questa non è fine a sé stessa o rivolta al contenimento degli sprechi di risorse, bensì a venire incontro agli abitanti del mercato. Questo è, infine, il senso stesso dell'apertura organizzativa.

3.2: Costi, sostentamento e organizzazione territoriale.

Dal punto di vista economico, l'Acf si confronta con un conflitto tra due esigenze almeno apparentemente contrapposte. Da un lato vi è una procedura e una dimensione organizzativa che deve essere pensata anche per contenere i costi, a ridurre gli sprechi (anche materiali, come nel caso della carta), dall'altro non va dimenticata la *ratio* stessa di un arbitrato. L'obiettivo resta sempre quello di fornire un'alternativa più celere e scattante rispetto alle forme giudiziale di risoluzione delle controversie, che però deve essere gratuita o a costi comunque prossimi allo zero per il ricorrente, oltre che altamente qualitativa.

L'articolo 18 del regolamento lascia pochi spazi ad interpretazioni: "L'accesso al procedimento è gratuito per il ricorrente". Ciò non toglie che però mantenere in funzione questa organizzazione abbia dei costi, comunque non irrilevanti. Secondo il bilancio di previsione della Consob per il 2022, i costi connessi all'Arbitro per le Controversie Finanziarie ammontano a 5.293.631 euro, la maggior parte dei quali da imputare alle retribuzioni e ai relativi oneri fiscali e previdenziali.

Inoltre, vengono spesi circa 420.000 euro per spese connesse alle consulenze esterne fornite da esperti di settore o altri enti, una voce inevitabile e difficilmente comprimibile considerando la natura estremamente tecnica dell'attività dell'Acf. Per dare un'idea più chiara delle proporzioni di questi costi e dell'enorme mole organizzativa costituita dall'Arbitro per le Controversie Finanziarie, la Consob iscrive al bilancio per quest'ultimo all'incirca quanto dispone a favore della Direzione Generale¹⁴⁷ (questa gode di una dotazione di bilancio di circa 700.000 euro più capiente)¹⁴⁸.

L'Acf è certamente in grado di generare delle forme di entrate. Per il 2022, i contabili della Consob stimano un volume pari a circa 569.250 euro. L'importo è molto difficile da prevedere, poiché dipende in buona parte dall'ammontare delle sanzioni riscosse nel 2022, cosa che non è ovviamente possibile sapere a priori con un buon grado di certezza.

Si nota immediatamente che le entrate generate sono di gran lunga inferiori alle spese il che spiega l'attenzione particolare alla riduzione dei costi del procedimento e al contenimento degli sprechi. Sia chiaro, non se ne può certo fare una colpa dell'amministrazione: un foro di arbitrato, così come un qualunque tipo di organi giudicante, è difficile pensare che possa generare entrate tali da creare attivi da iscrivere al bilancio.

¹⁴⁷ In questo caso per "Direzione Generale" della Consob si intende l'ufficio del Direttore Generale e non tutte le ulteriori diramazioni organizzative.

¹⁴⁸ Commissione Nazionale per le Società e la Borsa. Preventivo finanziario annuale 2022. Parte II. Roma, 16 maggio 2022.

Del resto, però, questa proporzione sbilanciata tra entrate e spese non può che far porre alcuni interrogativi più che ragionevoli circa la sostenibilità, portando a pensare a soluzioni alternative, specialmente in ottica di una differenziazione del potenziale economico delle attività della Consob.

Al fine di mantenere la tutela offerta dall'Arbitro gratuita, interviene un fondo, introdotto nel 2017, contestualmente all'avvio delle operazioni dell'Arbitro per le Controversie Finanziarie, denominato *Fondo per la tutela stragiudiziale dei risparmiatori e degli investitori*.

Questo fondo è previsto dall'articolo 32-ter.1 del Titolo II, capo IV-bis del Testo Unico della Finanza, ed è pensato proprio per garantire pari accesso a tutti i cittadini, indipendentemente dal reddito e dalle risorse a disposizione, alla tutela stragiudiziale offerta dall'Arbitro¹⁴⁹. Concorrono ad alimentare il Fondo una serie di voci.

In primo luogo, una quota è di provenienza statale, poiché viene versata dal Ministero dell'Economia, in una percentuale stabilita al momento della redazione del bilancio del totale delle somme ricevute nel corso dell'anno precedente dai pagamenti delle tasse di concessione governativa, fino a 250.000 euro. Inoltre, finisce nel fondo la metà degli importi delle sanzioni emesse dalla Consob pagate e non più impugnabili.

Qualora il fondo non sia sufficiente per garantire la gratuità dell'Arbitro, la Consob può attivare una clausola prevista dalla legge 23 dicembre 1994, n. 724, che gli consente, all'articolo 40, terzo comma, di aumentare le spese contributive che i soggetti vigilati devono versare, in base alle necessità organizzative¹⁵⁰, in maniera proporzionata e non ingiustificatamente gravosa.

Al 2022, la capienza disposta dal bilancio di previsione di 250.000 euro provenienti dallo Stato per l'alimentazione del Fondo è completamente saturata, così come avviene ormai stabilmente. Nel 2021, il Fondo era stato alimentato da ulteriori 150.000 euro provenienti dalle sanzioni amministrative irrorate dalla Consob. Come stabilito dalla disposizione istitutiva del fondo, l'articolo 32-ter.1 del Testo Unico della Finanza, questo è gestito dalla Consob e non dall'Acf, che quindi è del tutto privo di una propria dotazione patrimoniale, dovendo dipendere dalle decisioni della Consob.

Allo stesso modo le sanzioni amministrative decise dall'Acf vengono inizialmente versate direttamente alla Consob, per poi essere dirottate in un secondo momento al fondo. Nel 2022 inoltre, la Consob ha iscritto al proprio bilancio buona parte della disponibilità del Fondo, arrivando a utilizzare circa 11.695.000 euro, quasi 11 milioni di euro in più rispetto al 2021, andando inoltre ad accantonare 250.000 euro¹⁵¹.

¹⁴⁹ Il Fondo può essere utilizzato anche per finanziare ulteriori iniziative a sostegno o a ristoro dei risparmiatori e degli investitori, sulla base di eventuali decisioni della Consob, fermi i limiti di disponibilità dello stesso.

¹⁵⁰ Decreto legislativo 24 febbraio 1998, n.58. Titolo II, capo IV-bis, articolo 32-ter.1, comma 2.

¹⁵¹ Commissione Nazionale per le Società e la Borsa. Preventivo finanziario annuale 2022. Parte I, pagina 5.

In realtà, l'Arbitro prevede delle spese per l'accesso alla sua tutela stragiudiziale, ma l'investitore è in avvio di procedimento esonerato dal pagamento di queste, che sono invece a carico del fondo. Le spese sono divise in tre fasce in base all'importo della controversia: cento, duecento e quattrocento euro rispettivamente per ricorsi il cui oggetto non supera i cinquantamila, centomila e cinquecentomila euro.

Nell'esonero di queste spese nei confronti del ricorrente si configura la gratuità del ricorso all'Acf. Da segnalare che il ricorso resta gratuito anche nel caso in cui questo venga respinto o dichiarato irricevibile o inammissibile¹⁵². Ciò evita di scoraggiare il cittadino, magari con minor capienza economica, per cui anche gli importi molto bassi delle spese di accesso sarebbero problematici in caso di rigetto.

Difatti, facendo uno sforzo di immaginazione, non è difficile pensare che normalmente chi si rivolge all'Acf ha già subito una perdita economica. Resta da dimostrare se questa è avvenuta a causa dell'intermediario o meno, ma il danno resta e sarebbe decisamente inopportuno richiedere nuovi versamenti anche in caso di rigetto.

Restano invece, a dimostrazione ulteriore di una predilezione, almeno in questa sede, alla tutela dell'investitore, delle spese a carico del solo intermediario che variano in base all'esito del ricorso. Anche in questo caso si tratta di spese di importi relativamente contenuti, dovute solamente nel caso in cui il ricorso venga accolto (anche solo parzialmente), e la *ratio* è presto spiegata. Il ruolo dell'Arbitro resta quello di risolutore delle controversie, non di sanzionatore e l'intermediario che ha appena visto accogliere un rimborso contro di lui affronterà già una spesa che può andare dalla nullità del contratto all'obbligo di risarcimento.

Rispettando le fasce basate sull'importo dell'oggetto del ricorso precedentemente segnalate in materia di spese di accesso del ricorrente, l'intermediario, in caso di accoglimento del ricorso, anche parziale, dovrà versare all'Acf rispettivamente quattrocento, cinquecento o seicento euro. Sarà comunque esonerato, e questo rappresenta una novità introdotta dal regolamento aggiornato del 2021, da queste spese nel caso in cui in fase precedente al ricorso avesse offerto al ricorrente una conciliazione di importo pari o superiore rispetto a quanto deciso dal Collegio ad esito del procedimento¹⁵³.

L'Acf mette a disposizione una serie di fonti statistiche, al momento aggiornate al 2021, da cui ricavare interessanti deduzioni riguardo la natura della sua attività. Partendo dall'importante presupposto che potendosi rivolgere ad oggi all'Acf esclusivamente via online attraverso un procedimento smaterializzato, l'Arbitro non dispone di vere e propri "filiali" o sedi in giro per il Paese. Dopodiché, la provenienza territoriale dei ricorsi e le statistiche su di esse offrono alcuni spunti.

Innanzitutto, il 95% dei soggetti i cui clienti hanno fatto un ricorso sono state banche, segna dell'immutato attaccamento del consumatore di prodotti finanziari medio italiano verso questo tipo di

¹⁵² Commissione Nazionale per le Società e la Borsa. Regolamento dell'Acf. Capo III, articolo 18.

¹⁵³ Idem.

intermediario. Attenzione però, in questo caso ci si riferisce alle banche esclusivamente quando queste esse svolgono servizi di investimento e non tradizionali strumenti bancari come raccolta del risparmio, mutui e prestiti.

A dimostrazione ulteriore invece che la platea a cui l'Acf si deve rivolgere è costituita principalmente da piccoli e medi risparmiatori, i ricorsi sono stati effettuati per la quasi totalità da persone fisiche e molto raramente da aziende, specialmente nella fascia d'età sopra i cinquant'anni. Inoltre, la fascia di importo dell'oggetto della controversia più frequente è stata quella tra 10.001 e 30.000 euro.

La regione da cui sono pervenuti la maggior parte dei ricorsi è stata la Puglia, da imputare sicuramente alla questione legata al *crack* della Banca Popolare di Bari (tra l'altro, l'intermediario che ha ricevuto più ricorsi in assoluto con la seconda percentuale di accoglimento più alta, essendo da sola destinataria di circa un quarto dei ricorsi totali), che ha portato all'attenzione dell'Acf 703 ricorsi, contando solo quelli ammissibili.

Al di là della Puglia, il volume dei ricorsi è importante anche in Lombardia, dove vi è un'altissima concentrazione di scambi di prodotti finanziari, specialmente a Milano, in Emilia-Romagna e nel Lazio¹⁵⁴, su cui pesa l'altissima densità abitativa di Roma.

L'Arbitro per le Controversie Finanziarie si è distinto, nel corso del suo primo lustro di operatività, per un comportamento particolarmente virtuoso in termini di celerità delle procedure ed efficienza, arrivando nel 2021 a rimborsare i risparmiatori per quasi 36 milioni di euro.

A questo dato se ne aggiunge un altro particolarmente notevole e che colpisce maggiormente: un tasso di ottemperanza del 97% degli intermediari alle disposizioni previste nelle decisioni.

Segno inequivocabile che l'Acf si è costruito in pochi anni un suo spazio regolatorio all'interno del settore, guadagnando grande rispetto e autorevolezza. Soprattutto in considerazione del fatto che non esistono ad oggi strumenti per costringere immediatamente gli intermediari a adempiere a quanto stabilito dall'Acf, il che rende il dato particolarmente lodevole.

Nonostante la natura stragiudiziale del foro però, ben più dei due terzi dei ricorsisti preferisce affidarsi a un procuratore il che, per quanto assolutamente legittimo, costituisce una stortura rispetto alla *mission* dell'ente, che vorrebbe invece proprio eliminare questi filtri tipici della giustizia ordinaria.

Non sono al momento disponibili dati sulle tempistiche dei procedimenti, con l'Acf che si limita ad informare il pubblico di una riduzione del 40% di quest'ultime rispetto al periodo della sua istituzione. Il che, per quanto possa essere un dato impreciso, fornisce comunque un dato su una tendenza nel lungo

¹⁵⁴ Arbitro per le Controversie Finanziarie. Relazione annuale ACF 2021. Appendice statistica. Roma, 31 marzo 2022

periodo di contrazione dei tempi e miglioramento della celerità organizzativa a fronte di volumi di ricorsi crescenti¹⁵⁵.

Pur con le sue limitazioni e difficoltà del caso, l'Arbitro per le Controversie Finanziarie sembra essere riuscito a trovare una propria dimensione all'interno dell'intricato sistema di vigilanza finanziaria/bancaria, mantenendo la sua peculiarità rispetto alle forme tradizionali della pubblica amministrazione. Del resto, le *Alternative dispute resolution* restano uno strumento relativamente recente e di conseguenza in larga parte perfezionabile ma che in molte parti del mondo ha riscosso grande successo.

Allo stesso tempo è bene segnalare la presenza di un ente che, nonostante le difficoltà riscontrate dal suo predecessore, ha trovato i modi e i tempi di ricreare una propria autorevolezza soprattutto lo ha fatto scegliendo la strada dell'efficienza e dell'apertura organizzativa.

Inoltre, va considerato l'alto tasso di integrazione tra l'Acf e l'Abf, che consente al cittadino risparmiatore e/o investitore di avere a disposizione degli strumenti di tutela integrati e interconnessi, in comunicazione tra di loro. Il che riduce il senso di smarrimento che ovviamente il consumatore di prodotti finanziari medio si deve ritrovare dinanzi a un mercato ad altissima complessità, e su cui proprio la pubblica amministrazione deve intervenire, anche con strumenti alternativi, come in questo caso.

Proprio l'integrazione rappresenta il principale punto di forza dell'Acf, che in questo modo può ridurre il numero di decisioni ridondanti e in conflitto rispetto a quelle assunte da altri enti, e che disponendo degli efficienti uffici della Consob può contare su mezzi istruttori veloci e precisi. A ciò va aggiunto la collaborazione in ambito europeo della stessa Consob che contribuisce a trasmettere all'Acf nuove competenze e *know-how* fonti di innovazione e miglioramento altrimenti difficili da reperire.

Nel comunicato stampa del 3 gennaio 2022, che non ha solo rappresentato la chiusura dell'anno, bensì del primo quinquennio di attività dell'Acf, si è rimarcata soprattutto la grande efficienza tecnico-pratica, ponendo particolare attenzione sulla definizione di alcuni parametri per quanto possibile oggettivi della valutazione della *performance*, un altro campo su cui l'Arbitro si è fatto innovatore. Inoltre, rimane centrale la necessità di migliorare la competenza e l'educazione finanziaria dei cittadini e degli intermediari, in modo che l'Arbitro diventi sempre di più una soluzione residuale rispetto alle forme bonarie.

Queste non sono solo sintomo di disponibilità, il che di per sé ha rilevanza molto limitata, quanto di consapevolezza delle proprie azioni. Ciò non potrà che portare in futuro a una riduzione della conflittualità in materia finanziaria, che rimane comunque il grande obiettivo a lungo termine dell'Acf tanto quanto della Consob.

Lo stesso comunicato rimarca l'importanza della collaborazione con gli altri Arbitrati, soprattutto con l'Arbitro Bancario Finanziario. In futuro, questa rete di strumenti di tutela stragiudiziali dovrebbe

¹⁵⁵ Arbitro per le Controversie Finanziarie. Comunicato stampa del 3 gennaio 2022. Roma, 3 gennaio 2022.

auspicabilmente essere arricchito dal nuovo Aas, l'Arbitro assicurativo al momento ancora in fase di istituzione presso l'Ivass. Nonostante i ritardi recenti di quest'ultimo, la direzione intrapresa sembra essere quella giusta.

Conclusioni al Capitolo 3

Ritornando al tema centrale dell'elaborato in oggetto, resta ora il dovere di valutare quanto detto riguardo all'Arbitro per le Controversie Finanziarie. Occorre, come è stato effettuato nei precedenti capitoli, capire se e quanto questo organo contribuisce al grado di apertura della Consob.

Resta quindi dato per assodato che, per quanto possa apparire "slegato" dal resto dell'organizzazione, l'Acf è comunque parte integrante della Consob, e ne costituisce un suo organo al pari di altre articolazioni organizzative, come può essere un ufficio coordinato dal Direttore Generale o in staff alla Commissione.

A ben pensarci, svolge una funzione che integra e contempla quelle normalmente di competenza del "resto" della Consob, di garanzia e vigilanza sul mercato, ma lo fa orientandosi nella fase successiva all'"incidente", dopo che la controversia ha avuto inizio. Queste funzioni necessitano di particolari attenzioni e garanzie, il che giustifica la separazione organizzativa e la regolamentazione specifica.

La funzione dell'Acf contribuisce comunque alla missione della Consob, per questo motivo va sicuramente inclusa nell'ambito della valutazione dell'ente nelle categorie organizzative di cui sopra. Detto ciò, occorre precisare sin da subito che l'Arbitro per le Controversie Finanziarie costituisce già da sé un grande plus per la Consob.

A parere di chi scrive, la particolare natura delle autorità amministrative indipendenti, in particolar modo se rivolte a settori delicatissimi come risparmio o finanza, dovrebbero prediligere un modello aperto di organizzazione. Per quanto i due idealtipi non siano sempre qualitativamente ordinabili, nel caso della Consob appare chiaro come essa, collocandosi in un mercato in continua evoluzione, debba certamente avere degli strumenti per garantire il recepimento degli impulsi innovativi provenienti da quest'ultimo.

L'Acf costituisce allora uno strumento insostituibile a tal fine. La sua stessa natura lo pone in una condizione di apertura privilegiata rispetto al resto dell'organizzazione per una serie di motivi che verranno qui di seguito elencati e approfonditi.

Innanzitutto, l'Arbitro per le Controversie Finanziarie è, insieme ad alcuni uffici specifici, l'unica articolazione organizzativa della Consob specificatamente concepita per relazionarsi in modo continuato con il pubblico. La funzione arbitrale, infatti, necessita obbligatoriamente di un sistema di audizioni e di recepimento delle istanze dei soggetti tutelati, nel caso specifico gli investitori non istituzionali. A questo provvede specificatamente la Segreteria tecnica.

Non va dimenticato che il Consiglio dell'Acf, organo decisionale posto al centro e al vertice della struttura organizzativa, opera in maniera prettamente unilaterale nella fase decisionale, ma si forma con il contributo degli interessati, rispettivamente intermediari e investitori, che ne nominano metà dei membri.

La Segreteria tecnica è, almeno potenzialmente, sempre “aperta”. La distinzione tra un’apertura potenziale ed effettiva non è da sottovalutare. Se da un lato la natura stessa dell’organo gli consente di avere in linea teorica tutto ciò che serve per garantire una continua innovazione organizzativa, che stia dietro agli impulsi e alle evoluzioni del mercato, che lo sappia “ascoltare”, non è detto che queste potenzialità vengano sfruttate del tutto.

Al di là dei meccanismi organizzativi, certamente ben predisposti, occorre una ferrea volontà politico-amministrativa per garantire l’apertura dell’organizzazione verso l’esterno. Non basta, per fare una metafora, avere una cassetta delle lettere spaziosa e un postino puntuale, serve anche qualcuno che presti attenzione al contenuto della posta ricevuta.

Se sotto il primo profilo, quello della “cassetta delle lettere”, l’Acf è una vera e propria eccellenza, avendo implementato una serie di strumenti dedicati alla ricezione di istanze di vario tipo, specialmente di natura contestatoria nei confronti degli intermediari, occorre però che ci sia la volontà di porre attenzione sui temi che gli operatori sottolineano.

Questi messaggi attengono certamente ai dissidi tra intermediari e investitori, ma costituiscono per la Consob un dataset fondamentale per la valutazione delle necessità organizzative.

Se, ad esempio, l’Acf riscontra una crescita esponenziale e continuata nel tempo delle controversie relative alle criptovalute, la Consob potrebbe avere a disposizione un dato per giustificare la creazione di un nuovo ufficio dedicato, specialmente in virtù delle restrizioni del budget. Senza questo canale informativo, andrebbero implementati centri studi, gruppi di ricerca e analisi, che impiegherebbero tempi lunghissimi, senza alcuna certezza di un riscontro utile.

La ricezione di riscontri attraverso le contestazioni, tra le altre cose, suggerisce la particolare urgenza e necessità di questi. Una ricerca in itinere invece non solo avrebbe il problema del reperimento delle istanze, ma dovrebbe anche graduarle dalla più alla meno grave per orientare le decisioni dell’amministrazione.

Il canale delle opposizioni registrate contro le decisioni dell’Acf, anche se non per questo esplicitamente concepito, può funzionare anche meglio. Ciò non significa che le analisi dei mercati siano inutili, ma solo che hanno poco senso senza l’enorme patrimonio informativo costituito dal sentire comune degli operatori.

La Segreteria Tecnica migliora la qualità di queste informazioni. Pochi dubbi sussistono sul fatto che una grande mole di informazioni, se non correttamente adoperata, rischia di diventare poco utile, se non deleteria. La quantità di dati e riscontri serve a poco se non accompagna dalla qualità di questi.

In questo senso, il lavoro della Segreteria Tecnica consente di ridurre il rischio di informazioni sovrabbondanti, poiché filtra tutti quei dati che non sono utili né al fine dell’esercizio del potere

stragiudiziale, né alla raccolta necessaria per garantire adeguata innovazione organizzativa. È bene ricordare che questa non è, in origine, una funzione della Segreteria Tecnica, e nemmeno dell'Acf in generale, ma ciò avviene per via di un quadro organizzativo che predispone correttamente il transito delle informazioni dall'Arbitro al resto della Consob.

La Segreteria tecnica, infatti, avendo un piede nell'Acf e uno nella Consob “tradizionale”, svolge questa importantissima funzione a beneficio di entrambi.

In base a quanto detto finora, appare evidente da dove nasce la convinzione netta di chi scrive circa l'elevatissima potenzialità dell'Acf in materia di trasmissione di impulsi esterni alla Consob. Preso nella sua interezza, l'Arbitro per le Controversie Finanziarie un'amministrazione aperta, pronta a ricevere ogni tipo di istanza e che ha la possibilità di farlo per tutto l'ente.

Ma l'apertura di un'amministrazione non si esaurisce in questo. Va infatti anche considerato il rapporto che c'è tra questa e la predisposizione di momenti innovativi dal punto di vista dell'organizzazione e della distribuzione delle competenze. Su questo fronte, la situazione è ben diversa.

Innanzitutto, va affrontata la questione dal punto di vista strettamente legato all'Arbitro per le Controversie Finanziarie. Il canale di accesso della Segreteria Tecnica¹⁵⁶, rappresenta un inizio di apertura ma vi è comunque la mancanza dell'assenza di garanzie sulla possibilità che quanto ricevuto si trasformi in un impulso destinato al Collegio. Non potrebbe essere altrimenti, del resto.

Seppure utili al fine di graduare la gravosità dei problemi percepiti e patiti dai mercati, specialmente dagli investitori, i documenti ricevuti dalla Segreteria sono e restano e resteranno volti alla funzione contenziosa e non analitico-statistica.

Non è nemmeno corretto nei confronti dei ricorrenti trasformare le loro comunicazioni in documenti che l'Amministrazione dovrebbe usare a tempo indeterminato per ragioni che non riguardano direttamente gli investitori. Appare ovvio, di conseguenza, che il sostegno che questi dati possono fornire all'amministrazione nell'individuare nuove formule organizzative non può essere inserito in un contesto formale, che rischierebbe di distorcere e disincentivare l'istituto.

Ma proprio l'assenza di una contestualizzazione formale di questi contributi¹⁵⁷ li castra e ne riduce le potenzialità. Senza un inquadramento normativo chiaro, mancano garanzie che questi possano essere utilizzati dall'amministrazione per poter migliorare il proprio assetto organizzativo e adattarlo ai nuovi contesti e alle nuove sfide che si snodano nei labirintici meandri dei mercati finanziari.

¹⁵⁶ Bene ricordare che questo ufficio non è del tutto parte integrante dell'Acf, facendo riferimento al Direttore Generale. Il motivo per cui è un sintomo di apertura dell'organizzazione solo per l'Acf è da ricercarsi nel fatto che la Segreteria Tecnica svolge queste funzioni solamente a favore dell'Arbitro.

¹⁵⁷ Che contributi non sono, essendo stati concepiti per tutt'altro scopo.

In sostanza, manca un elemento fondante dell'amministrazione aperta, la predisposizione all'innovazione in momenti formalizzati e prevedibili. Questo problema, comune alla stragrande maggioranza delle amministrazioni, ha a che fare soprattutto con la volontà politica di mettere in essere certe decisioni e di dare peso a certi dati.

Sarebbe, a parere di chi scrive, utile in tal senso una qualche forma di codificazione, che costringerebbe però il legislatore a rivedere la natura stessa della funzione stragiudiziale dell'Acf. Forse, considerando l'alta complessità di certe questioni e l'impossibilità di risolverle approcciandole solamente dal punto di vista di una singola amministrazione, occorrerebbe cedere il passo. Si tratta di una questione di altissima difficoltà concettuale, politica e soprattutto giuridica.

Occorre in questo caso bilanciare due esigenze diverse, e in questo caso forse anche contrapposte: da un lato occorre preservare l'integrità e indipendenza della funzione arbitrale, dall'altro garantire un certo grado di apertura dell'amministrazione. La scelta del legislatore di orientarsi alla prima appare comunque del tutto comprensibile. Del resto, solo l'Acf ha i mezzi e le risorse finanziarie e cognitive per garantire un corretto svolgimento della prima funzione, mentre la seconda può essere implementata sia attraverso altri uffici e unità organizzative, ma soprattutto attraverso un'adeguata volontà politica.

Proprio questo, come purtroppo spesso accade nelle pubbliche amministrazioni, è stata trascurata, ma rimane la preconditione essenziale di una amministrazione volta all'innovazione e quindi aperta.

In ultimo, va analizzata, al di là dei canali di recepimento degli impulsi, la capacità innovativa dell'Arbitro per le Controversie Finanziarie in quanto tale. Qui subentra la questione, impossibile da ignorare, della sua natura giuridica e soprattutto dell'insieme di regole che ne controllano il funzionamento.

Per quanto l'Acf possa avere a disposizione un mezzo importante per recepire, seppur in modo informale, le istanze esterne, non ha invece uno strumento per tradurre la teoria in pratica. Non avendo nel suo repertorio atti propri di autoregolazione, manca la possibilità che questi stimoli vengano tradotti in atti concreti nell'immediato, ma devono per forza transitare all'interno del resto della Consob.

In questo senso l'apertura dell'Acf in quanto organo a sé stante è limitata.

Come nel caso di cui sopra, grande rilevanza avrà la volontà politica. Data l'età relativamente giovane dell'Arbitro per le Controversie Finanziarie, però, è probabilmente prematuro effettuare giudizi in questo senso. Occorre prima di tutto verificare se l'attuale assetto organizzativo dell'Acf è in grado di soddisfare le correnti esigenze e complessità dei mercati finanziari. Questo sarà un dato che potremo vedere solamente nei prossimi anni.

Guardando però l'Acf nel contesto unitario della Consob, considerandolo quindi non come un soggetto giuridico a sé stante¹⁵⁸, ma parte dell'amministrazione in tutto e per tutto, si può intravedere un quadro più complesso e completo.

L'Acf, complessivamente, contribuisce certamente in maniera positiva all'apertura dell'organizzazione Consob, garantendo uno stretto e diretto canale di contatto con i cittadini e i soggetti vigilati. Al di là della formalizzazione di questo flusso informativo, non sempre riuscita o in certi casi addirittura impossibile, con la sua esistenza garantisce all'ente la possibilità di "ascoltare".

Apertura però non è solo ascolto, è azione, e su questo fronte sussiste la questione maggiormente problematica. Come nel caso degli uffici di cui al capitolo precedente, mancano elementi formali e prevedibili che garantiscano il recepimento degli impulsi esterni e la loro traduzione in atti concreti. Inoltre, la natura stessa dell'Acf gli impone di agire in maniera unilaterale (previo consenso degli interessati a sottoporsi alle decisioni) e in modo chiaramente indipendente.

Se volessimo fare un distinguo più preciso, sarebbe più preciso affermare che l'Acf in sé, quindi il solo collegio non è un'organizzazione aperta, se non al momento della nomina dei due membri scelti dalle associazioni di categoria, ma lo diventa grazie alla Segreteria Tecnica, che ha un ruolo estremamente recettivo e che in realtà non funziona solo per l'Arbitro.

Il patrimonio informativo, infatti, per quanto maggiormente rilevante per l'Acf, è a disposizione di tutta la Consob, e può essere utilizzato ad esempio per capire quali sono i malumori degli operatori e, di conseguenza, provare a capire come risolverli o quantomeno quietarli.

Su questo può intervenire la volontà politico-amministrativa della dirigenza, della Commissione e del legislatore, ma sarebbe certamente meglio una maggiore codificazione di questi meccanismi, senza arrivare però a snaturare la natura stessa dell'istituzione arbitrato.

In conclusione, il saldo dell'Acf sul sistema Consob è certamente positivo, nel senso che la avvicina all'idealtipo dell'organizzazione aperta, ma è incompleto.

Sulla possibilità che invece lo stesso Arbitro per le Controversie Finanziarie possa recepire impulsi esterni e sulla base di essi riorganizzare il proprio funzionamento in modo da attarvisi sussistono meno dubbi: in assenza di un vero e proprio potere di autonormazione ciò non può accadere prevedibilmente. Il che non rappresenta per forza un problema.

Del resto, chiunque di noi si aspetta una certa stabilità e solidità da parte di un organo giudicante.

¹⁵⁸ L'Acf è inserito nella Consob non solo convenzionalmente, ma anche secondo diritto.

Capitolo 4

Le valutazioni, migliorare l'efficienza e limitare gli sprechi

Il problema di verificare l'efficacia dell'azione amministrativa è un problema che storicamente, ma soprattutto in tempi più recenti, affligge gli studiosi del diritto pubblico. A differenza di un'azienda privata, che opera nel mercato e che si pone, in linea di massima, l'obiettivo di generare profitti intervenendo e operando sul mercato, una simile semplificazione non sembra praticabile.

I benefici creati dalla pubblica amministrazione sono molto diversi, e non corrispondono, salvo i rari casi degli enti pubblici di natura economica, tra cui la Consob non rientra, a quelli esemplificati poco sopra.

Nel nostro caso specifico, è difficile quantificare il beneficio di un'attività che ha come scopo quello di garantire la correttezza dello svolgimento delle operazioni su un mercato e assicurare correttezza, diligenza e parità informativa.

È bene tenere a mente, affrontando l'argomento in maniera più o meno specifica, che il tema della valutazione delle performance è relativamente giovane nel nostro Paese, è in piena fase di sviluppo e sta incontrando non poche resistenze e difficoltà nell'attecchimento a un tessuto burocratico-amministrativo tradizionalmente conservatore come quello italiano.

La prima menzione di questo concetto del nostro ordinamento risale a circa tredici anni fa, quando fu approvato il decreto legislativo del 27 ottobre 2009, n.150¹⁵⁹.

In particolare, l'atto in questione ha introdotto in Italia il *ciclo delle performance*, lo strumento universalmente riconosciuto come il più efficace tra quelli utili alla valutazione delle politiche pubbliche.

Sinteticamente, il ciclo delle performance si articola nelle seguenti fasi:

- Definizione degli obiettivi;
- Allocazione delle risorse;
- Monitoraggio dell'attività amministrativa;
- Utilizzo di sistemi premianti e di incentivazione;
- Rendicontazione dei risultati¹⁶⁰.

La norma del 2009 va vista in collegamento con il decreto legislativo 14 marzo 2013, n.33, una norma che coglie la necessità di garantire maggiore facilità di accesso e consultazione da parte dei cittadini

¹⁵⁹ Ministro per la Pubblica Amministrazione. *Performance*. <<https://www.funzionepubblica.gov.it/performance>>; s.d. [consultato il 22 febbraio 2023].

¹⁶⁰ Decreto legislativo 27 ottobre 2009, n.150. Capo II, articolo 4.

e pone in capo alle pubbliche amministrazioni diversi obblighi di pubblicità. Questo ha infatti modificato l'articolo 11 della riforma del 2009, integrando il più antico Piano triennale per la trasparenza e l'integrità, in cui si esplicava l'ultima fase del ciclo delle performance, con il nuovo Piano triennale per la prevenzione della corruzione.

Non è infatti possibile separare i due piani operativi, quello della valutazione delle performance, con quello della lotta alla corruzione. Questi due aspetti sono estremamente e chiaramente legati l'uno all'altro. La corruzione è certamente un elemento di disturbo dell'attività amministrativa che va a inficiare sulla qualità della stessa. Per questo motivo i due aspetti non possono essere del tutto separati ma devono essere visti in un'ottica integrata.

La corruzione non può e non deve essere messa in correlazione con la reattività dell'ente agli stimoli esterni. Difatti mentre la prima consiste in un uso improprio di mezzi di pressione o di strumenti illeciti con il detentore di un potere pubblico, al fine di trarne vantaggio. Nel secondo caso si parla di un'influenza esercitata nei confronti della pubblica amministrazione in modo lecito e secondo canoni e mezzi formalizzati.

Queste nuove metodologie faticano ancora ad affermarsi ma è innegabile che si stia attraversando una fase di crescita, per quanto moderata, con un'affermazione della materia tra varie pubbliche amministrazioni. Nel 2013, anno in cui è stato introdotto il Piano triennale delle performance, solo il 10,47% delle amministrazioni lo aveva trasmesso al Dipartimento per la funzione pubblica nei tempi previsti, oggi questo numero è aumentato di poco, circa l'11%, dopo aver raggiunto picchi del 16% nel 2021.

Tuttavia, le amministrazioni che aderiscono a questa nuova progettualità, trasmettendo al Ministro della Pubblica Amministrazione il Sistema di misurazione e valutazione delle performance, sono aumentate nello stesso periodo dal 9,86% al 16,15%¹⁶¹.

Nel caso specifico della Consob, che non rientra tra le amministrazioni ad aver trasmesso i documenti indicati dal governo, il che non è per forza problematico, dato il suo *status* di autorità amministrativa indipendente, la valutazione delle proprie performance rappresenta una sfida sotto diversi fronti. Innanzitutto, è impossibile ridurre questa valutazione ad un aspetto puramente numerico, per esempio conteggiando il numero di delibere approvate o di sanzioni emesse.

L'obiettivo a lungo termine della Consob resta sempre quello di intervenire solamente ove necessario, auspicabilmente non farlo mai. Una riduzione delle decisioni assunte non significa necessariamente un calo della performance amministrativa. Questo può avvenire per le ragioni più

¹⁶¹ Portale delle performance. *Amministrazioni pubbliche*. <<https://performance.gov.it/ppaa?anno=2022>>; s.d. [consultato il 22 febbraio 2023].

disparate, tra cui certamente può esserci un aumento dell'inerzia della Commissione ma non c'è un collegamento diretto e inequivocabile tra i due eventi.

Allo stesso tempo potrebbe essere un dato positivo, ad esempio perché il comportamento degli operatori di mercato è migliorato, o una nuova legislazione più chiara ha scaturito minori dubbi interpretativi da parte di quest'ultimi.

L'altro fronte su cui la Consob può intervenire è quello della riduzione delle spese, cercando di ammorbidire i propri bilanci e ridurre il peso al fine di fare lo stesso, se non di più, a parità di risorse impiegate. Il tutto, quindi, deve avvenire senza intaccare la performance istituzionale, aumentando di questa l'efficienza.

In conclusione, a questa parte introduttiva del capitolo che segue, qualunque riflessione riguardo al tema dell'analisi e valutazione delle performance non può che tenere conto di un contesto in continua e rapida evoluzione, che ancora fatica ad affermarsi ma che piano si sta ritagliando degli spazi sempre più ampi.

A quanto detto finora va aggiunto anche il continuo mutarsi dei parametri di riferimento ossia di quei valori, quegli indicatori e quelle statistiche che in diversi periodi storici possono aiutare a quantificare, seppur in modo parziale, la performance istituzionale di un ente.

Ciò che si richiede alla Consob oggi, in tutte le sue diramazioni e articolazioni, nei suoi vari compiti, è decisamente diverso rispetto a quello che gli si chiedeva dieci o quindici anni fa, soprattutto in virtù delle innovazioni tecnologiche portate dal mercato. Un fattore che le amministrazioni possono fare ben poco per controllare.

In ultimo luogo, si sommano le difficoltà delle nuove limitazioni di bilancio, che impongono alla Consob così come alla stragrande maggioranza delle amministrazioni una serie di limiti e paletti rigidi in materia di spese. Se da un lato questo ha il grande pregio di garantire o quantomeno provare ad assicurare la sostenibilità finanziaria della Commissione, ciò pone un freno agli strumenti innovativi utilizzabili e rischia di rallentare l'attività operativa ledendo le performance istituzionali.

Il secondo elemento essenziale dell'analisi delle performance istituzionali è la capacità dell'ente di prevedere e immaginare a priori gli effetti delle azioni di regolazione. Questo è possibile soprattutto attraverso il coinvolgimento dei diretti interessati nel processo decisionale, in modo da ricevere riscontri e impressioni sui progetti di intervento sui mercati, al fine di poter correggere eventuali possibili storture ancora prima che queste entrino in vigore.

Da un lato, ciò consente di ridurre i danni di un'eventuale errata decisione di intervento regolatorio, che potrebbe ledere gli interessi degli operatori di mercato, che siano investitori oppure intermediari. Il che semplifica l'eventuale ricorso a meccanismi compensatori. Nella sua applicazione ideale, questo

meccanismo di consultazione preventiva dovrebbe auspicare a ridurre le possibilità che qualunque effetto negativo possa scaturire dalla regolazione.

Dall'altro, questi strumenti di consultazione raccolgono in essi una funzione secondaria altrettanto virtuosa, ossia quella di avere un alto potenziale conciliativo. Se i soggetti regolati partecipano alla pari al processo anteriore alla formazione degli atti normativi, le probabilità che il conflitto intorno ad essi sia calmierato aumentano.

Per questo motivo intervenire ponendo attenzione agli aspetti qualitativi della regolazione, sia con un'analisi a priori, sia con una a posteriori è uno strumento potente in mano alla Consob, poiché permette di ridisegnare l'operatività agendo su tre fronti distinti: contenimento della spesa, se non riduzione della stessa; innovazione procedurale in relazione alle nuove e crescenti complessità di mercato; nuovi modelli organizzativi.

Nel capitolo che segue, l'aspetto delle performance verrà analizzato su due fronti distinti: quello della Consob intesa come ente, come questa consente di partecipare alla formazione delle decisioni i soggetti regolati, e quello dei dipendenti. Si andrà ad analizzare in quest'ultimo caso l'insieme dei meccanismi premianti e delle incentivazioni nei confronti del personale.

Di seguito, in conclusione di questa parte introduttiva, viene illustrata in maniera sintetica in Figura 11 una rappresentazione grafica del ciclo delle performance.

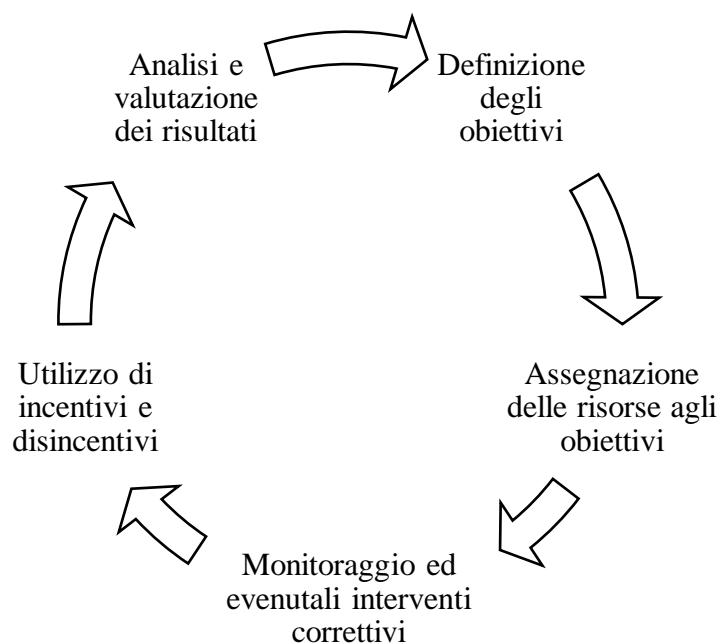


Figura 11: ciclo delle performance

4.1: Analisi e valutazione delle performance dell'ente. Uno sguardo d'insieme

Negli ultimi anni la Consob ha mostrato una certa resistenza alla pubblicazione di documentazione effettivamente attestante forme più o meno diverse di quantificazione dei risultati ottenuti. Il dato principale che viene messo a disposizione è quello delle gratificazioni offerte al personale dirigente in base alle performance¹⁶². Queste informazioni vengono pubblicate annualmente sul sito della Consob e si inseriscono nello schema di trasparenza richiesto dalla normativa recente.

A ciò va aggiunto che il tema specifico delle gratificazioni e in generale della retribuzione dei dipendenti, specialmente del personale dirigenziale, è quello che maggiormente tocca le corde dell'opinione pubblica. Non stupisce dunque che l'amministrazione abbia voluto porre particolare attenzione su un argomento così delicato.

Un altro documento di particolare rilevanza sul tema è la relazione annuale, che pur soffermandosi generalmente sull'interezza delle attività della Consob, consente di trarre alcune informazioni che, confrontati con analoghi dati nel corso del tempo, possono dare un'idea sull'efficienza operativa della Commissione e su cosa si è fatto per migliorarla e incentivarla.

La relazione annuale viene pubblicata ogni dodici mesi solitamente sotto forma di un discorso del Presidente della Commissione rivolto alla platea dei soggetti operanti sul mercato finanziario o al Ministro dell'Economia e delle finanze.

Nel 2021 la Consob ha operato con una notevole intensità nel settore del contrasto all'abusivismo finanziario, ossia quei soggetti, persone fisiche o giuridiche, che praticano l'attività di intermediazione, spesso a mezzo internet, senza essere iscritti nel relativo albo.

Ha infatti effettuato circa 400 ispezioni per questa ipotesi, aprendo un'istruttoria nella quasi totalità dei casi, un numero in realtà in leggera flessione rispetto agli anni precedenti ma che rende queste verifiche di gran lunga l'attività ispettiva preponderante della Consob¹⁶³.

Il tutto a fronte di una disponibilità allocata nel preventivo finanziario annuale di circa sette milioni di euro alla Divisione Ispettorato¹⁶⁴. Doveroso sottolineare che queste ispezioni, in virtù proprio dei suddetti mutamenti incorsi negli ultimi anni sui mercati finanziari, hanno una modalità tendenzialmente smaterializzata e si riferiscono a controlli di natura contabile-documentale.

¹⁶² Commissione Nazionale per le Società e la Borsa. *Autorità trasparente - Performance*. <<https://www.consob.it/web/area-pubblica/performance>>. 31 maggio 2022; [consultato il 22 febbraio 2023].

¹⁶³ Commissione Nazionale per le Società e la Borsa. *Relazione per l'anno 2021*. Roma, 31 marzo 2022.

¹⁶⁴ Commissione Nazionale per le Società e la Borsa. *Preventivo finanziario annuale 2021*. Pagina 10. Roma, 31 marzo 2021.

Per fare un passo indietro e avere un termine di paragone, nel 2020 il numero di siti web sottoposti a ispezione¹⁶⁵ era leggermente più basso, a fronte di una spesa della Divisione Ispettorato sempre intorno ai sette milioni di euro, sempre secondo quanto previsto dal preventivo finanziario¹⁶⁶.

Nel 2018 questo il numero di ispezioni effettuate nei confronti dei siti web era sensibilmente più contenuto, pari a 276, a fronte di una spesa per la sola Divisione Ispettorato superiore agli otto milioni di euro.

Non si può dire altro che la Consob ha saputo cogliere l'evoluzione del mercato e la crescita delle sue criticità, intervenendo su formazione e organizzazione per essere preparata all'eventualità di nuove minacce per il consumatore di prodotti finanziari.

Il tutto è stato fatto certamente risparmiando sulle fonti "tradizionali" di criticità, la cui rilevanza si assottiglia man mano che cedono in passo a nuove forme dei mercati, comunque a fronte di una sensibile riduzione della spesa, di gran lunga sopra il 10%, che non può non essere considerata.

D'altro canto, osservando le tavole statistiche della relazione annuale per il 2021, ci si rende conto immediatamente che l'attività ispettiva "tradizionale" è stata ridimensionata. Nel 2016, la Divisione Ispettorato ha effettuato 33 ispezioni su altrettanti intermediari, nel 2021 queste sono state 7 a fronte di una riduzione della spesa molto modesta.

Certamente una parte dei comportamenti devianti sono stati assorbiti da internet, che di per sé è già maggiormente un terreno fertile per eventuali attività dalla rettitudine rivedibile, per via dell'anonimato che offre. Non si può neanche pensare, visto che internet esisteva anche nel 2016, che non sia avvenuta comunque una riduzione dell'attività ispettiva dovuta anche ad alcune inefficienze. Di certo non tutti gli intermediari abusivi si sono spostati sul web né si può dire che la finanza "tradizionale" sia priva di rischi.

Questi dati, puramente esemplificativi, servono più che altro a dimostrare e sottolineare la notevole difficoltà nel dare un giudizio univoco sull'attività della Consob, che si articola su fronti diversi, con risultati che a volte possono sembrare in contraddizione tra loro. A maggior ragione se questa attività non produce di per sé un ritorno economico, salvo quella sanzionatoria, anch'essa fortemente ridimensionata nel 2020 e 2021.

Allo stesso tempo, così come un aumento dell'attività non è di per sé un indice di elevata performance istituzionale, non vale neanche l'inverso per una riduzione dell'attività. Il che ci pone nella situazione obbligata di valutare quando fa la Consob con quante risorse e se queste vengono gestite in maniera efficiente rispetto alle necessità.

¹⁶⁵ Restano comunque una minoranza, rispetto alla totalità di quelli analizzati, circa mille ogni anno.

¹⁶⁶ Commissione Nazionale per le Società e la Borsa. Preventivo finanziario annuale 2020. Pagina 3. Roma, 31 marzo 2020.

Un primo giudizio sembra andare in questa direzione. Contenere la spesa non è mai semplice per una pubblica amministrazione, in virtù dei costi fissi o semifissi come quelli riguardanti la gestione degli immobili e il personale. L'efficienza a fronte di elevate performance può essere ricercata solamente nei modelli organizzativi e nelle procedure.

In questo senso, certamente fungono da catalizzatori di innovazione e da strumenti di miglioramento dell'efficienza, le varie riforme all'assetto organizzativo del personale viste in precedenza. Lo snellimento dell'assetto del personale certamente garantisce una serie di opportunità interessanti dal punto di vista del miglioramento dell'efficienza, ma è il rimedio a maggior tasso di conflittualità.

Altri strumenti possono intervenire per ridurre sprechi e inefficienze. Come, ad esempio, l'utilizzo di meccanismi automatizzati e delle prime forme di intelligenza artificiale alla cui nascita siamo assistendo proprio in questi anni.

In questo caso il principale limite è rappresentato dalle tempistiche non sempre celeri dello sviluppo tecnologico, in questo periodo storico, tra l'altro nel pieno di una grandissima crisi di settore che ha reso i suoi costi operativi decisamente meno vantaggiosi rispetto al passato e ne ha complicato notevolmente il reperimento.

Così come si è già intervenuto moltissimo sul tema dell'impatto ambientale dell'attività della Consob, la cui riduzione rappresenta ormai da anni una delle direttrici focali della *mission* a lungo termine della Commissione¹⁶⁷. In questo il grande limite è rappresentato dalla natura stessa dell'attività che già di per sé non presenta gravi criticità in materia di impatto ambientale.

Al di là della riduzione dell'uso di carta, come visto specialmente nel caso dell'Arbitro per le Controversie Finanziarie e di una linea dura sul risparmio energetico, gli interventi diretti eseguibili sono ben pochi.

Anche sul fronte delle entrate non mancano novità rilevanti. La Consob, al di là del caso dei proventi derivanti dall'applicazioni di sanzioni amministrative nei confronti dei soggetti vigilati e degli abusivi, non ha molto spazio di manovra. La principale fonte di entrate, costituita dalla contribuzione degli iscritti all'Albo, ha visto crescere il suo monte ininterrottamente tra il 2016 e il 2021, passando da 108,3 a 122 milioni di euro. Il tutto a fronte di una quantità di trasferimenti provenienti dallo Stato invariata, ferma ormai stabilmente tra i 200 e i 300 mila euro¹⁶⁸.

¹⁶⁷ Commissione Nazionale per le Società e la Borsa. Relazione per l'anno 2020. Paragrafo A. Roma, 31 marzo 2021.

¹⁶⁸ Commissione Nazionale per le Società e la Borsa. Relazione per l'anno 2021. Appendice statistica, capitolo IX. Roma, 31 marzo 2022.

Ciò non può non essere un fattore di poco conto, poiché nonostante la sua natura non economica, la Consob riesce a mantenersi finanziariamente in buona parte in modo indipendente dallo Stato centrale, almeno in fase consuntiva, un traguardo che non tutte le amministrazioni riescono a raggiungere.

Un altro parametro di efficienza è rappresentato dal tasso con cui le decisioni della Consob e, cosa più importante, dell'Acf, vengono contestate con successo dinnanzi al giudice ordinario o a quello amministrativo. Il capitolo XII della Relazione annuale per l'anno 2021 ci suggerisce che il solo ricorso, a prescindere dall'esito, rappresenta una evenienza piuttosto infrequente nel primo caso.

In tutto il 2021 sono stati presentati a Tar o al Presidente della Repubblica (nella forma di ricorsi straordinari al Capo dello Stato) solamente otto ricorsi, meno degli anni precedenti. Di questi solo due si sono conclusi nell'anno passato, entrambi respinti.

Dinanzi al giudice ordinario si sono invece visti più ricorsi, comunque meno della metà del 2020, 38 in totale. Di questi, undici sono stati chiusi nel 2021, con un solo accoglimento, a cui si vanno aggiungere i due del 2020 e i cinque del 2019.

Un segnale molto chiaro che, nonostante l'alto volume di lavoro e la celerità media delle lavorazioni, la Consob e in particolar modo l'Acf riescono a garantire un elevato standard decisionale che regge anche il peso dell'esame svolto dalla giustizia amministrativa e ordinaria. Gli accoglimenti sembrano infatti essere casi isolati, tra l'altro in diminuzione.

L'attenzione posta sul tema della qualità delle decisioni non può essere irrilevante e dunque trascurata. La *mission* della Consob e di tutti i suoi organi rimane quello di offrire una tutela da fenomeni devianti nel mercato garantendo tanto la celerità delle decisioni quanto la correttezza secondo diritto e secondo giustizia delle stesse.

La Consob pone grande enfasi agli strumenti partecipativi dei soggetti regolati, oltre che quelli che consentono di intervenire nel processo decisionale a tutti quegli attori istituzionali che influenzano in maniera più o meno marcata il lavoro della Commissione.

In un'ottica di massima trasparenza, la Consob dedica un'intera sezione del suo sito internet alle consultazioni, rendicontandone i contenuti, i partecipanti e gli esiti, nonché mantenendo aggiornata la generalità del pubblico sullo stato degli stessi. La piattaforma sulle consultazioni è attiva all'interno del sito istituzionale della Consob ed è aperta a tutti, senza necessità di accesso all'Area riservata¹⁶⁹, con possibilità di effettuare una ricerca avanzata.

Sono proprio questo strumento, infine, il fulcro dell'apertura organizzativa della Consob, il momento di massimo collegamento tra ente e soggetti esterni. Costituiscono un canale privilegiato e

¹⁶⁹ Commissione Nazionale per le Società e la Borsa. *Area Pubblica – Regolamentazione - Consultazioni*. <<https://www.consob.it/web/area-pubblica/consultazioni>>; s.d. [consultato il 22 febbraio 2023].

cementato di comunicazione, con elementi formali a sorreggerne la struttura e garanzie su entrambi i fronti. Questo non è comunque sufficiente a garantire che esse possano essere strumenti per garantire l'innovazione organizzativa, almeno non in forma diretta

Le consultazioni annuali oscillano tra le tre e le otto, con il picco di undici nel 2019. Queste riguardano principalmente le modifiche dei vari regolamenti settoriali della Consob e vedono attori partecipanti molto diversi tra loro.

Qui si annida la limitazione intrinseca di questi strumenti sotto l'aspetto organizzativo. L'oggetto delle consultazioni non consiste nei regolamenti di funzionamento della Consob, bensì nella disciplina di settore. Il che non è per forza un *malus*, ma ne limita le potenzialità.

Prendendo a titolo puramente esemplificativo una delle ultime consultazioni tra quelle svolte e concluse di recente, quella riguardando i prospetti volta a modificare il Regolamento Emittenti. Questa è stata curata dalla Divisione Strategie Regolamentari, in consulto con le altre unità organizzative, che si è fatta carico della raccolta e verifica documentale¹⁷⁰.

Tale consultazione ha riguardato aspetti prevalentemente tecnici dell'attività delle emittenti di titoli, ma dalla fortissima portata di impatto operativo. Per questo motivo, la modifica regolamentare è stata accompagnata dall'ascolto di diversi soggetti. Questi possono essere classificati in due gruppi, una tipizzazione utilizzabile per qualunque consultazione:

- Portatori di interessi: soggetti che rappresentano a loro volta operatori di mercato di varia natura, di impianto privatistico, che si occupano di far sì che gli interessi di questi siano tenuti in considerazione nel procedimento decisionale. Si tratta spesso di rappresentanze di quei soggetti che, una volta avvenuta l'entrata in vigore della norma, saranno maggiormente impattati dalla portata innovativa di quest'ultima e che quindi ragionevolmente gradiscono far sentire la propria voce *prima* che la riforma entri in vigore. Nel caso specifico si citano tra gli appartenenti a questa categoria l'Abi (Associazione Bancaria Italiana), Assogestioni, Assonime, Assosim, rispettivamente le associazioni delle società di gestione del risparmio, delle società per azioni, inquadrata all'interno di Confindustria, e degli intermediari dei mercati finanziari. Da segnalare la partecipazione alla consultazione in oggetto di Borsa Italiana Spa, la società del gruppo britannico Euronext che gestisce Piazzaffari;
- Consulenti: partecipano alle consultazioni anche altri soggetti, di natura prevalentemente tecnica, che forniscono pareri utili alla definizione degli aspetti procedurali e formali della proposta di innovazione normativa. Questi attori, protagonisti delle consultazioni nei processi decisionali in tantissime amministrazioni, rappresentano uno strumento particolarmente utile nel caso della Consob, data l'alta complessità tecnica della materia di competenza. Su un altro fronte invece, sono

¹⁷⁰ Consultazione Consob-emittenti su "Modifiche al Regolamento Emittenti in materia di prospetti". Roma, 23 dicembre 2021.

attori frequenti gli studi legali (cinque in questo caso) e quelli di consulenza fiscale, per via della complessa integrazione dei vari livelli normativi da tenere in considerazione: europeo, nazionale, amministrativo, civile, penale, tributario. Non a caso, nel 2021, la Consob ha stanziato nel preventivo finanziario annuale più di 300 mila euro, come si può vedere a pagina 5 del preventivo 2022, per il pagamento degli onorari destinati ai consulenti.

Uno schema del tutto simile può essere riscontrato anche in altre consultazioni, riguardanti regolamenti o ambiti diversi. La consultazione chiusasi più di recente, ad esempio, relativa alla modifica del Regolamento Intermediari, ha visto sempre la raccolta documentale e le eventuali richieste di integrazione affidate alla Divisione Innovazione Regolamentare.

In seguito, si è vista la partecipazione di soggetti analoghi a quanto visti in precedenza, tra cui l'Abi e Assogestioni, ma anche dell'Ocf, l'organismo gestore dell'albo dei consulenti finanziari abilitati alla professione presso la Consob, trattandosi l'intervento in questione di una riforma impattante l'attività di queste figure nell'offerta fuori sede¹⁷¹.

Andando a confrontare queste due consultazioni con l'analogo procedimento del 30 novembre 2015, sempre riguardante il Regolamento emittenti come il procedimento e l'assetto organizzativo della procedura sia rimasto del tutto invariato, affidando sempre la gestione documentale e strumentale alla Divisione Innovazione Regolamentare. Così come, in linea di massima, il numero di partecipanti alle consultazioni rimane stabile. Un segno piuttosto chiaro che la cultura partecipativa e delle consultazioni è da tempo radicata nei mercati finanziari, anche e soprattutto per il grande sforzo propositivo in materia da parte della Consob.

Nonostante la grande portata innovativa delle consultazioni, specialmente nel periodo della loro creazione, i mercati e gli operatori, così come altre amministrazioni, sembrano aver reagito bene alla novità, con atteggiamento propositivo, consci dei grandi benefici collettivi che un'analisi dell'impatto della regolazione effettuata a priori ha rispetto a quella a posteriori. Il che non significa che ci debba essere consenso assoluto, non mancano infatti i casi di dissenso e di intese raggiunte in seguito a un percorso complicato e frutto di ardua mediazione.

Ciò non toglie però la grandissima portata conciliativa del mezzo a disposizione della Consob, che in ottica futura, dovrà riuscire a creare dal suo lato una maggiore integrazione degli uffici e delle diverse divisioni e garantire tempi sempre più rapidi.

¹⁷¹ Consultazione Consob-intermediari su "Modifiche al Regolamento intermediari relativamente all'adeguamento nazionale alla Direttiva (Ue) 2021/338 che modifica MiFID II nell'ambito del Capital Markets Recovery Package, agli atti delegati di implementazione delle normative MiFID II, UCITS e IDD in tema di finanza sostenibile, nonché alla direttiva (Ue) 2019/2034 che modifica MiFID II in materia di *reverse solicitation* - Ulteriori interventi di modifica". Roma, 17 febbraio 2022.

Il tutto, è sempre bene ricordarlo, deve rientrare all'interno dei parametri di sostenibilità finanziaria dell'ente, senza comportare ulteriori oneri o spese a carico della finanza pubblica. Questa impostazione deriva da una clausola inderogabile che deve regolare e fare da guida per tutti i progetti di riforma. E non può che essere questo il vero obiettivo dell'innovazione organizzativa: fare di più con meno, specialmente in un'epoca storica di grande scarsità di risorse pubbliche.

Le consultazioni non possono che andare in questa direzione. Con esse, la Consob è in grado di attrarre a sé conoscenze di problemi concreti, competenza e innovazione. Il che riduce sensibilmente i costi della ricerca delle stesse, garantendo allo stesso tempo maggiore attinenza delle decisioni ai reali bisogni dei mercati, grazie al coinvolgimento diretto degli operatori nelle stesse.

Anche le consultazioni seguono, da molto tempo, la linea della digitalizzazione, come visto in tutti i casi visti pocanzi. Infatti, seppur la Divisione Strategie Regolamentari resti protagonista dei processi finalizzati all'innovazione normativa, la Consob ha disposto un portale online per l'invio della documentazione. Il che consente di vedersi recapitati i documenti richiesti con maggiore celerità dato l'abbattimento dei tempi (ma soprattutto dei costi) di spedizione.

Tale portale, chiamato SIPE-Sistema Integrato per l'Esterno, è un servizio informatico, accessibile direttamente tramite il sito della Consob, dove chiunque ne abbia interesse può inviare osservazioni e pareri riguardo una consultazione in corso, che sta per aprirsi oppure appena conclusa¹⁷². Il nome non può che lasciar intendere un'esplicita volontà da parte dell'amministrazione di implementare la sua apertura organizzativa.

L'utilizzo di sistemi informatici è una soluzione organizzativa chiaramente gradita alla Consob, come si è visto anche in altri capitoli, poiché consente di intervenire direttamente su diversi fronti distinti: quello della riduzione dei costi, date le spese minori necessarie a garantire il funzionamento di un servizio informatico nel lungo periodo rispetto ai mezzi cartacei; quello delle tempistiche, data la grande velocità della trasmissione dei dati a mezzo internet; quello ambientale, vista la riduzione sostanziale del consumo di carta.

La strada dell'informatizzazione dei servizi è certamente una delle grandi direttrici a lungo termine della Consob, e agisce su fronti procedurali e organizzativi con effetti decisamente impattanti. Questa tendenza assume particolare rilevanza nelle procedure complesse, come le consultazioni, che comportano il coinvolgimento di tanti attori diversi, dove l'effetto innovatore assume caratteri più dirompenti e dove l'informatizzazione mostra tutte le sue grandi potenzialità.

La Consob sembra essere, osservando e rivedendo quanto detto finora, un ente che pone particolare enfasi sulla fase antecedente al procedimento finalizzato alla decisione, con l'obiettivo di migliorare a priori

¹⁷² Commissione Nazionale per la Società e la Borsa. *Area Pubblica – Regolamentazione – Consultazioni - Invio osservazione*. <<https://www.consob.it/web/area-pubblica/invio-osservazioni>>; s.d. [consultato il 22 febbraio 2023].

la qualità degli atti. L'assetto organizzativo è più pesante proprio in questa fase, che vede la collaborazione di diversi soggetti, sia interni, cioè gli uffici e le varie unità amministrative, sia esterni.

Nella fase posteriore alla presa della decisione si pone maggiore attenzione su aspetti non propriamente organizzativi, principalmente di natura statistica. I sistemi di incentivazione e premiazione, come si vedrà nel paragrafo che segue, sono generalmente tarati sul comportamento dei dipendenti piuttosto che sulla performance nella sua interezza.

In questa prima parte, si è potuta osservare l'essenza di una organizzazione aperta. Tornando sul punto della questione al centro di questo elaborato, ossia come si struttura un sistema di *feedback*, si può vedere in questo caso una grande attenzione alla messa in comunicazione tra interno dell'ente e ambiente esterno.

Ovviamente, ciò è avvenuto in continuità con l'enfasi posta su logiche partecipative che ha trovato grande risalto nel dibattito sulla pubblica amministrazione nel corso degli ultimi anni, il che, grazie all'intervento del legislatore, ha limitato il margine di scelta del singolo ente

Non sarebbe comunque corretto e non renderebbe giustizia alla storia, però, pensare che gli sforzi della Consob in questo senso nascano esclusivamente dagli obblighi imposti dalla legge. Ciò è dimostrato dalle soluzioni adottate, che vanno ben oltre la soglia minima indicata dalla legge in termini di estensione e complessità, e dall'ignavia diffusa in altre amministrazioni in materia.

Insomma, il fatto che la Consob sia stata obbligata a fare certi passi in una certa direzione non può sminuire il lavoro fatto, che di certo si pone qualitativamente ben al di sopra della media.

Un sistema di *feedback* per funzionare ha bisogno di alcuni elementi fondamentali, primo fra tutto deve esistere, nel senso che ci deve essere un modo ragionevolmente costoso e che non sia troppo complesso per mettere in comunicazione l'ente e l'esterno. Su questi due punti si insiste particolarmente, perché è qui che la Consob sembra aver colto nel segno la natura del problema.

Pensiamo a come è organizzata strutturalmente sul territorio la Consob, imperniata tra Roma, in quanto capitale e centro politico amministrativo del Paese, e Milano, fulcro economico finanziario. Per i cittadini del Meridione e delle aree rurali di tutta Italia, così come per gli abitanti della provincia e delle Isole, la relazione con l'ente può essere estremamente complicata per ragioni puramente logistiche.

Molti enti a competenza generale hanno compreso questa difficoltà fin dai tempi della loro istituzione. Basti pensare al Ministero dell'interno, organizzato su base territoriale secondo il sistema delle prefetture *de facto* fin dai tempi dell'occupazione dell'Italia da parte della Francia imperiale comandata da Napoleone Bonaparte.

Per gli enti che invece si occupano di settori specifici, l'aspetto sembra aver assunto una dimensione almeno all'apparenza problematica. Eppure, se si ritorna indietro alla natura dei ricorsi dell'Acf, che

possono rappresentare un discreto campione delle relazioni tese che potrebbero intercorrere tra un intermediario e un investitore, questi riguardano principalmente banche, più di nove volte su dieci.

Ovviamente, il settore bancario si occupa di offrire servizi di investimento e finanziari in generale su tutto il territorio, con una distribuzione capillare che non ammette eccezioni. Non infrequentemente, momenti di tensione tra i due “fronti” del mercato finanziario si verificano in contesti locali, come dimostrano alcuni casi recenti che coinvolgono banche molto legate al territorio, purtroppo con effetti molto drammatici.

La scelta della digitalizzazione dei procedimenti di processi dell’istanza ha sicuramente una dimensione estremamente positiva in tal senso, poiché riduce le barriere che riducono la semplicità di trasmissione dei *feedback* e democratizzano questa possibilità. Garantiscono dunque maggiore inclusività per i soggetti coinvolti e ciò sicuramente è un “punto” assegnato a favore del modello di organizzazione aperta.

Non che la questione sia risolta in questo modo, interventi ulteriori trascenderebbero quello che rientra nelle competenze della Consob.

Difatti, è cosa ben nota il grave *digital divide* che affligge il nostro paese, da intendere come la difficoltà di alcune fette, purtroppo spesso molto estese, della popolazione, di accedere a una connessione internet di alta qualità. Ciò non può che essere un limite per la fruizione di servizi del genere, che invece sono centrali per garantire un buon rapporto tra cittadini e pubbliche amministrazioni, anche quelle a competenza non generale, come la Consob.

Si tratta di un limite di cui non può però essere responsabile quest’ultima, ma che dimostra come quanto il grado di effettiva apertura di un’organizzazione passi anche e soprattutto per la volontà politica del legislatore e sulla condizione socioeconomica generale.

4.2: I sistemi di incentivazione e controllo

Venendo ora all'ultimo passaggio del presente elaborato, si andrà ad analizzare il sistema di incentivi e di meccanismi premianti che in Consob assicurano una migliore resa della performance lavorativa del personale, oltre che quelli volti al controllo del lavoro svolto.

Del resto, sebbene sia sempre e comunque l'ente a rispondere delle inadempienze performative, vale la pena analizzare come il problema viene affrontato sotto l'aspetto *micro*, ossia come ogni attività virtuosa di ogni singolo dipendente possa essere oggetto di attenzione e gratificazione.

Il che, in un sistema organizzativo complesso come quello della Consob, consente di migliorare e perfezionare l'attività di tutto il sistema, come se fosse una catena di montaggio, dal Presidente della Commissione, fino al meno anziano tra gli operatori. L'attività micro, quella del singolo dipendente, necessita di essere incentivata per una serie di motivi, anche psicologici. Prima di tutto perché l'impiegato non sempre riesce a capire, per via di una moltitudine di fattori, come l'alienazione generata dallo svolgere un lavoro a volte ripetitivo, la portata e l'importanza del suo mestiere.

Le incentivazioni, i bonus, i benefits e i premi sono strumenti potenti, capaci di far tirare fuori il meglio di sé ad ogni impiegato o dirigente. Ma nascondono nella loro natura una serie di insidie da non sottovalutare.

Prima di tutto, sotto un piano puramente pratico, i meccanismi premianti rischiano di diventare paradossalmente dei disincentivi, se usati in maniera troppo estesa e indifferenziata, poiché i dipendenti virtuosi non vedrebbero più il motivo di perseguire comportamenti lodevoli, se sanno che riceveranno lo stesso trattamento, per quanto gratificante, di chi si impegna di meno. Inoltre, possono diventare una leva troppo pesante da sostenere se usati in maniera sbagliata, capace di creare stress e ansia da prestazione a soggetti la cui salute mentale ne risentirebbe, così come le loro performance sul lavoro.

In terzo e ultimo luogo, tutti questi premi, di qualunque natura siano, non si può scappare dal fatto che hanno un costo, che deve essere sostenuto. L'utilizzo di questi strumenti in maniera indiscriminata o incauta potrebbe scatenare l'effetto contrario a quello sperato, causando un peggioramento delle condizioni tecnico-finanziarie dell'ente.

Inoltre, il compito di un buon sistema organizzato è anche quello di vigilare sui dipendenti che lavorano meno o peggio, o entrambe le cose. Per questo ben più che ragionevole motivo, la Consob si è dotata di un sistema di strumenti di controllo interno.

Questi non hanno solo una funzione di garanzia nei confronti dell'ente, ma anche del cittadino. Forme di controllo diffuso garantiscono minore rischio di errori o di difficoltà interpretative delle fonti normative di riferimento. In secondo luogo, ciò aumenta la possibilità che in caso di un disguido o di un

torto subito, il cittadino, l'investitore o l'intermediario danneggiato, possano avere maggiori garanzie di ristoro, poiché l'ente sarebbe in grado di ricostruire la trafila procedurale ed arrivare ad individuare l'ufficio dove si è verificato l'eventuale errore.

Il Regolamento del personale è l'atto normativo dal quale è possibile attingere più informazioni riguardo agli argomenti sopra indicati. Questo distingue tra due grandi macrocategorie i dipendenti della Consob, come visto ampiamente del Capitolo 2: personale di Area manageriale e personale di Area operativa. Il filo conduttore di questo paragrafo sarà appunto verificare quali sono le differenze tra queste due grandi branche dell'amministrazione, partendo dall'Area manageriale (o delle Alte Professionalità).

Come si è già visto, per il personale di Area operativa, la quota fissa compone il trattamento economico, secondo le varie contrattazioni individuali e in base al ruolo, solo in una parte. L'altra frazione della retribuzione dei dirigenti della Consob varia in base ad una serie di fattori che possono essere oggettivi, come il numero di membri del nucleo familiare, o soggettivi, come appunto le performance ottenute.

Innanzitutto, il Regolamento conferisce ai dirigenti il diritto a ricevere un premio di presenza, calcolato secondo un sistema a scaglioni crescenti in base alle presenze fatte registrare nell'anno precedente, liquidato solitamente nel maggio successivo.

Questo "premio", il cui importo è solitamente molto contenuto, con la fascia più alta fissata allo 0,180% dello stipendio¹⁷³, rappresenta uno strumento utile a contenere un fenomeno che purtroppo affligge da decenni le nostre pubbliche amministrazioni, quello dell'assenteismo, su cui da vari fronti si sta provando a porre rimedio con diverse iniziative¹⁷⁴.

Il secondo elemento premiante sul piano retributivo è costituito dalla gratifica, prevista dall'articolo 109 della parte I del Regolamento del personale. L'atto di rango secondario in questione non fornisce indicazioni precise sulla natura della gratifica, limitandosi a stabilire che essa venga quantificata con criteri stabili da una delibera della Commissione e che l'erogazione avvenga sempre nel mese di maggio dell'anno successivo.

Le gratifiche sono uno strumento utilizzato, solamente per l'Area manageriale, con una certa frequenza da parte della Commissione. I criteri da questa fissati nel 2021, infatti, hanno consentito la totale erogazione dei premi disponibili, per un totale di quasi 3 milioni di euro¹⁷⁵. Questi dati sono in linea con quelli degli anni precedenti, a partire dal 2013, il più lontano nel tempo disponibile. Infatti, in media, oltre

¹⁷³ Commissione Nazionale per le Società e la Borsa. Regolamento del personale (2020). Parte I, titolo XII, articolo 108.

¹⁷⁴ Università Cattolica del Sacro Cuore. Osservatorio conti pubblici italiani.; *Il disegno di legge "Interventi per la concretezza delle azioni delle pubbliche amministrazioni e la prevenzione dell'assenteismo"* di Gerotto L. <<https://osservatoriocpi.unicatt.it/cpi-archivio-studi-e-analisi-il-disegno-di-legge-interventi-per-la-concretezza-delle-azioni-delle>>; 28 Maggio 2019 [consultato il 22 febbraio 2023].

¹⁷⁵ Commissione Nazionale per le Società e la Borsa. Gratifica e efficienza aziendale 2021. Roma, 2022.

il 90% dei fondi stanziati per le gratifiche sono stati conseguiti dai dirigenti, che hanno quindi rispettato i canoni e i parametri fissati dalla Commissione per il loro conseguimento.

Al centro del sistema di controllo e indirizzo, e soprattutto di valutazione, dei dirigenti vi sono i *feedback*, ossia resoconti e relazioni annuali sullo stato dell'attività del funzionario. In questo sistema sono inseriti i Direttori, i consiglieri e gli esperti.

Sono esclusi, trovandosi ai vertici delle loro unità organizzative, i Direttori centrali e i Direttori che ne svolgono le mansioni, poiché essi già di per sé rispondono immediatamente al Direttore Generale. I vertici delle divisioni sono i “responsabili” degli altri dirigenti sottoposti, salvo il personale della Direzione generale che è posto sempre sotto l’egida del Direttore Generale.

Il Regolamento assegna al responsabile il compito di indirizzare il comportamento amministrativo dei dirigenti sottoposti creando obbligazioni di risultato e solo parzialmente di processo.



Figura 12: il sistema di indirizzo delle condotte

Il responsabile non impartisce quindi ordini, come potrebbe invece avvenire nel contesto delle forze armate, ma fissa degli obiettivi, spesso di natura prettamente pratica, ai dirigenti suoi sottoposti¹⁷⁶, prevedendo al contempo dei momenti di rendicontazione e confronto sugli stessi durante l’anno.

Su questi obiettivi, che devono essere chiaramente realistici e tenere conto della complessità dei compiti richiesti, delle risorse materiali e umane disponibili, oltre che delle tempistiche necessarie, il responsabile compilerà alla fine dell’anno il cosiddetto *feedback*.

¹⁷⁶ Commissione Nazionale per le Società e la Borsa. Regolamento del personale (2022). Parte I, titolo VII, articolo 55.

Questa valutazione non ha effetti immediati sull'assetto organizzativo dell'ufficio, nel senso che non può intaccare la carica di un dirigente nel momento stesso in cui viene pronunciato, se negativo.

D'altro canto, i feedback rappresentano la leva attraverso il quale funzionano le promozioni e gli avanzamenti interni essendo in alcuni casi addirittura causa ostativa al conseguimento di uno scatto di carriera.

Ancor più gravi e serie le conseguenze di tre *feedback* negativi in altrettante annualità consecutive. In tal caso, il Regolamento del 2020 stabilisce che venga disposta, in base all'articolo 97, la dispensa dal servizio del funzionario, adottata sempre dalla Commissione su proposta del Direttore Generale. Il che comporta la cessazione del rapporto d'impiego tra il funzionario e la Consob. In altre parole, un licenziamento per giusta causa.

L'insufficienza viene assegnata sulla base di una relazione compilata dal responsabile, salvo nel caso dei dipendenti del Segretariato generale, dove è ovviamente il Segretario a redigerla. Questa viene consegnata al Direttore Generale¹⁷⁷, che formalizza la valutazione negativa e dispone di informare il funzionario che ha venti giorni per opporsi in forma scritta, motivando il perché ritiene errato il *feedback* ricevuto, a cui risponde il responsabile eventualmente coordinandosi con altri dirigenti preposti all'ufficio.

Dopo ulteriori dieci giorni di tempo per presentare opposizioni, la Commissione decide sulla valutazione negativa proposta. In caso di accoglimento del *feedback* insufficiente predisposto dal responsabile, non esistono più strumenti interni di ricorso¹⁷⁸.

Alle valutazioni ricevute dal funzionario da parte del responsabile si aggiungono quelle previste dall'articolo 58 del regolamento, ossia quelle che fanno il percorso inverso, dal funzionario al responsabile, oppure sono su un piano orizzontale, cioè tra pari ruolo, in forma anonima. Redatte annualmente, queste sono compilate da altri funzionari del medesimo ufficio che inviano relazioni sui loro colleghi.

Questi non sono scelti casualmente, bensì tenendo conto della vicinanza organizzativa con il terzo interessato e dall'effettiva quotidianità delle interazioni tra di loro.

Come detto le insufficienze giocano un ruolo piuttosto importante nei meccanismi di avanzamento di carriera e di livello, anticipati nel Capitolo 2. Nel caso di passaggio di livello economico, come è noto, è necessaria una certa anzianità nel ruolo di appartenenza. Ebbene gli anni in cui si ha ricevuto un *feedback* insufficiente non concorrono alla quantificazione di questa anzianità, che quindi si “perdono”, non avendo alcuna rilevanza dal punto di vista della carriera.

Al contrario, l'articolo 61 stabilisce forti incentivazioni all'avanzamento dei funzionari con valutazioni particolarmente positive. Consiglieri ed esperti possono ambire a una progressione economica

¹⁷⁷ Salvo il caso in cui sia lui stesso a redigerla.

¹⁷⁸ Commissione Nazionale per le Società e la Borsa. Regolamento del personale (2022). Parte I, titolo VII, articolo 57.

dopo solo un anno in caso di performance particolarmente sopra la media, o dopo due nel caso di valutazioni “buone”. Per chi ha ricevuto giudizi insufficienti, invece, non avverrà neppure lo scatto economico automatico previsto al terzo anno di permanenza nell’inquadramento originale. Verrà poi fornito uno specifico *feedback* da parte del Direttore Generale, dove verrà spiegata e illustrata la ragione del mancato avanzamento di carriera¹⁷⁹.

Inoltre, da segnalare il ruolo delle valutazioni insufficienti nel contesto dell’avvio della carriera in Consob. Difatti, come visto nel Capitolo 2, il personale una volta assunto inizia il periodo di prova. Se questa fase di impiego non assume particolare rilevanza in termini di differenziazioni con il rapporto lavorativo ordinario, desta concreto interesse la conclusione dello stesso.

Al termine dei 180 giorni, infatti, il nuovo assunto riceve una valutazione corredata di motivazione e di un giudizio finale. Se questo è positivo, il dirigente viene inserito all’interno dell’organizzazione secondo le disposizioni previste dal Regolamento. In caso contrario, invece, il periodo di prova viene prorogato di altri sei mesi, al termine dei quali, se la valutazione risulterà ancora essere negativa, il rapporto di lavoro verrà risolto¹⁸⁰.

Si è parlato prima dei gruppi di lavoro, una soluzione organizzativa che consente di mettere in comunicazione le varie articolazioni dell’amministrazione, in modo da condividere competenze, *know how* e informazioni. Questi sono inoltre degli importanti momenti, come suggerito dall’articolo 56 del Regolamento, di osservazione della performance amministrativa dei partecipanti.

Per quanto questo possa sembrare a prima vista straniante, e portatore di comportamenti delatori che potrebbero inneggiare conflittualità, è essenziale per il mantenimento della credibilità ed efficacia dei gruppi di lavoro. Altrimenti, gli uffici che soffrono maggiormente di inerzia amministrativa, potrebbero impunemente scaricare il carico di lavoro su articolazioni della Consob più virtuose. Ciò, oltre a non essere eticamente giusto, e su questo pochi dubbi sussistono, genera danni non indifferenti, poiché rafforza comportamenti negativi e infruttuosi penalizzando i meritevoli, nuocendo al benessere funzionale dell’organizzazione.

A tal fine, il coordinatore di un gruppo di lavoro, cioè il dirigente preposto alla guida del gruppo e alla definizione delle priorità tecnico-operative e organizzative, redige una valutazione sul comportamento del gruppo, fornendone visione anche ai membri oltre che ai vari responsabili delle unità organizzative di cui fanno parte i partecipanti.

¹⁷⁹ Commissione Nazionale per le Società e la Borsa. Regolamento del personale (2022). Parte I, titolo VIII, articolo 63.

¹⁸⁰ Commissione Nazionale per le Società e la Borsa. Regolamento del personale (2022). Parte I, titolo VII, articolo 59.

Ciò avviene solo se i lavori superano le sei settimane, poiché da un periodo di tempo troppo breve le valutazioni potrebbero scaturire distorte o incomplete, a causa dello scarso patrimonio informativo a disposizione del coordinatore.

Le valutazioni assumono una rilevanza ancor più importante nel contesto appena descritto. Esse sono correlate agli obiettivi forniti dal dirigente che comanda l'unità ai dirigenti sottoposti, che a loro volta devono cercare, per quanto possibile, di valorizzare la dimensione collaborativa e di cooperazione tra i dipendenti di qualunque carica o grado gerarchico.

Difficile immaginare un luogo ulteriore ai gruppi di lavoro in cui queste dimensioni possano essere esaltate e messe in primo piano, si capisce allora la ragione di una così alta attenzione nei confronti di questi strumenti e sulla correttezza del loro funzionamento.

È bene segnalare che gli obiettivi su cui vengono effettuate le valutazioni non sono scelti arbitrariamente dai dirigenti di livello superiore, ma vengono concordati in massima parte anche da quei dipendenti che poi dovranno raggiungerli. In fase pratica, inoltre, gli obiettivi sono definitivi con un uso limitato della fantasia, preferendo di norma modelli predefiniti, modificati secondo le singole esigenze a seconda del contesto organizzativo, economico e temporale.

Le valutazioni vengono quindi effettuate sulla base di un *pool* di obiettivi che trova un suo riscontro, prima di tutto, basandosi su modelli preesistenti, su quanto stabilito e fatto in passato, con gli opportuni cambiamenti in base alle necessità, ma anche e soprattutto sul confronto tra i vari livelli.

Questi obiettivi non sono scelti arbitrariamente tra il *pool* disponibile, ma sono frutto di un processo collaborativo che vede coinvolti tutti gli attori interessati e che consente di ridurre il rischio di richieste inadeguate. Da un lato queste possono essere troppo ambiziose, il che in realtà scoraggerebbe i dirigenti sottoposti a controllo alle prime difficoltà e che porterebbe con sé una ondata di valutazioni negative, il che farebbe perdere ad esse il tradizionale peso che queste posseggono.

Dall'altro richieste troppo poco esigenti avrebbero effetti simili, rischiando di aumentare l'inerzia dei dipendenti, che non verrebbero stimolati a sufficienza¹⁸¹.

Il tutto deve essere bilanciato anche con l'esigenza di mantenere l'ambiente lavorativo sotto carichi di stress e pressione sopportabili, il che presuppone una grande conoscenza delle risorse umane a disposizione.

In questo contesto può certamente essere utile uno strumento come quello dei gruppi di lavoro, dove la dimensione collaborativa assume contorni più spessi e importanti.

¹⁸¹ Nota all'articolo 54, parte I del Regolamento (2022).

Nell'ambito della Consob, i dirigenti non sembrano essere isole, le cui relazioni sono guidate e regolate da un'organizzazione prettamente gerarchica e a compartimenti stagni, dove ci si può interfacciare solo con il proprio immediato superiore o sottoposto.

Al contrario, le relazioni sono decisamente più complesse, fatte di intrecci che toccano diverse unità organizzative e che attraverso le valutazioni consentono il propagarsi dei *feedback* all'interno dell'ente, permettendo a ciascun dipendente di conoscere e comprendere le difficoltà dell'altro, al fine di migliorare la *performance* finale dell'organizzazione.

Le valutazioni sono un sistema dall'obiettivo ben meno banale del semplice controllo.

In area operativa, invece, la prima differenza sostanziale in termini di incentivi e mezzi premianti rispetto all'area manageriale è rappresentata dalla quasi assenza delle gratificazioni economiche. Forse è questa la divergenza più macroscopica su questo tema tra i due gruppi di dipendenti. Ciò non significa che il trattamento economico di questi dipendenti sia interamente in componenti fisse.

Alcune frazioni variabili dipendono però solamente da situazioni oggettive, come dimensione e natura del nucleo familiare, distanza dal luogo di lavoro, turni notturni o festivi, straordinari etc. Sono presenti al contempo componenti a importo variabile, ma che vengono valutate e quantificate sulla base di criteri più semplici e immediati rispetto a quanto avviene per i dirigenti.

A titolo esemplificativo, è previsto come già detto in precedenza, un premio di laurea per i dipendenti che ottengono un titolo universitario magistrale nel corso del loro rapporto di impiego in Consob, oltre a quelli che pur assunti in Area operativa (dove il titolo non è richiesto), ne sono già in possesso.

In questo modo si riconosce il maggior peso dell'esperienza accademica maturata, prendendo atto del fatto che questi dipendenti, almeno sotto il piano degli studi completati, sono sovra-qualificati rispetto ai requisiti richiesti. Non potendo però intervenire attraverso un avanzamento di carriera, del resto avere una laurea magistrale non è l'unico requisito per diventare dirigente, lo si fa attraverso un bonus economico.

Esistono poi dei premi in senso stretto, cioè emolumenti riconosciuti solamente in casi di particolare merito o di alte qualità mostrate dal dipendente. Questi premi, detti "individuali di produttività", sono assegnati a quegli impiegati di area operativa che hanno ottenuto un giudizio almeno sufficiente e che non sono incorsi in sanzioni gravi.

Il limite tra "grave" e "non grave" è fissato oggettivamente dal regolamento ed è rappresentato dalla sanzione consistente nella riduzione della retribuzione, che corrisponde quindi alla sanzione non grave più severa .

Il premio può essere erogato fino a un massimo della metà di un quindicesimo del solo stipendio, non considerando quindi le altre componenti del trattamento economico.

Come si può vedere, nel caso dei dipendenti di area operativa, pur esistendo degli incentivi di natura economica per quest'ultimi, essi sono sporadici e calcolati in maniera immediata e diretta. Il ruolo delle valutazioni, pur presente, è molto ridimensionato rispetto all'area manageriale, dove invece queste hanno un peso preponderante nei vari calcoli che vengono effettuati per gratificare i dirigenti più virtuosi.

Tuttavia, anche in area operativa esiste un sistema di valutazione, disegnato e contenuto nel titolo VII della parte II del Regolamento del personale. Questa sezione del Regolamento prevede che ogni dipendente operativo, indipendentemente dal ruolo e dalla mansione, venga valutato annualmente dal responsabile dell'unità organizzativa di appartenenza.

Questo resoconto, chiamato "Rapporto valutativo annuale sulle prestazioni", è sempre predisposto in modo tale che la parte introduttiva sia costituita dall'illustrazioni delle mansioni del dipendente. Proprio a questa parte quest'ultimo può fare opposizione per iscritto, in caso ritenga di aver svolto compiti ulteriori e/o diverso rispetto a quelli assegnatogli. Resta fermo quanto scritto dal responsabile se questi replica all'opposizione in forma scritta, motivando¹⁸².

Di particolare interesse come strumento di incentivazione è la possibilità, o per meglio dire il pericolo, di una valutazione negativa, che ha diverse conseguenze. Questa non viene assegnata dal responsabile, bensì dal Direttore Generale, sulla base di una relazione compilata dal primo. Solo a questo punto, secondo quanto stabilito dall'articolo 55, il dipendente viene portato a conoscenza del giudizio insufficiente. Da quel momento in poi ha venti giorni di tempo per presentare opposizione scritta, direttamente al Direttore Generale, che poi, trascorsi ulteriori dieci giorni, decide definitivamente.

Come nel caso dei dipendenti di area manageriale, anche per quelli dell'Area operativa un triennio di valutazioni insufficienti ha l'effetto di causare la dispensa dal servizio, e di conseguenza la cessazione del rapporto di impiego. Questo accomuna le due aree di dipendenti, e rafforza il messaggio che la Consob pone particolare attenzione alle performance del personale, non creando una scala qualitativa decrescente sulla base della quale al diminuire della complessità della qualifica diminuisce l'enfasi e l'attenzione rivolta al servizio.

Tanto i dirigenti quanto gli operativi devono sottostare a una serie di standard che, soprattutto se visti sotto gli occhi dei possibili effetti nefasti sulla prosecuzione del contratto di lavoro, appaiono garantiti più che altro attraverso disincentivi¹⁸³.

Le valutazioni negative hanno altri effetti non auspicabili. Tra questi, quello di ridurre i giorni di servizio utili al calcolo del nuovo assegno di qualifica in caso di promozione. Anche in questo caso, si è scelto di intervenire sul piano economico seppur in maniera indiretta. Questo rappresenta per vari motivi

¹⁸² Commissione Nazionale per le Società e la Borsa. Regolamento del personale (2022). Parte II, titolo VII, articolo 54, comma 1.

¹⁸³ Commissione Nazionale per le Società e la Borsa. Regolamento del personale (2022). Parte II, titolo XII, articolo 96, comma 1, lettera c.

quello di maggior efficacia nell'immediato. Innanzitutto, consente di intervenire come leva sulla totalità dei dipendenti.

Infatti, porre veti o creare ostacoli alle promozioni e agli avanzamenti potrebbe non avere lo stesso effetto dissuasivo rispetto a comportamenti inadeguati per tutti i dipendenti. I requisiti per poter "fare carriera" sono ben più di uno, non solo legati all'efficienza e alla disciplina sul luogo di lavoro, e diversificati: dall'anzianità, ai titoli passando per gli altri ruoli ricoperti. Difficile pensare di intervenire su questi altri parametri quasi del tutto oggettivi o comunque inscalfibili.

D'altro canto, c'è un elemento fortemente personale nel peso che i dipendenti danno agli avanzamenti di carriera, per non dire psicologico. Non tutti hanno le stesse ambizioni e le stesse possibilità. Il che renderebbe i dipendenti che "si accontentano" poco colpiti da interventi di questo genere.

Questo però non significa che manchino strumenti del genere. Specialmente se consideriamo che in Area operativa la maggior parte degli scatti di carriera o di livello economico segue come criterio principale quello del merito. Certamente è difficile, se non impossibile, parametrizzare e rendere oggettiva la valutazione di questo criterio.

Altrettanto sicuro è che un dipendente che ha ricevuto una valutazione negativa nell'ultimo periodo, o comunque nel lasso di tempo preso a riferimento dalla commissione valutatrice un suo eventuale avanzamento, non può aspettarsi che ciò non venga considerato nell'ottica della decisione finale.

A maggior ragione considerando che sussistono poi specifiche promozioni nelle quali invece una valutazione insufficiente è ostativa alla promozione, o anche solo alla partecipazione al concorso interno. È il caso, ad esempio, della promozione alla qualifica di assistente, alla quale hanno diritto sì i dipendenti con almeno sei anni di anzianità e meno di otto, ma che allo stesso tempo non abbiano visto ricevere giudizi negativi nell'anno precedente o in corso. Ciò è del tutto analogo a quanto avviene per la qualifica di primo operatore¹⁸⁴.

Come dimostrano i due casi citati riferiti alle promozioni nelle qualifiche di assistente e di primo operatore, queste considerazioni valgono tanto per il personale di profilo amministrativo, tanto per quello di supporto amministrativo.

Venendo al caso specifico dei concorsi interni, ossia quelle procedure viste anch'esse nel Capitolo 2, che consentono il passaggio dall'area operativa all'area manageriale o dal profilo di supporto amministrativo a quello amministrativo, in entrambi i casi la valutazione insufficiente è ostativa alla partecipazione¹⁸⁵.

¹⁸⁴ Commissione Nazionale per le Società e la Borsa. Regolamento del personale (2022). Parte II, titolo VIII, articoli 58 e 59.

¹⁸⁵ Commissione Nazionale per le Società e la Borsa. Regolamento del personale (2022). Parte II, titolo VIII, articoli 66 e 67.

Nell'Area operativa i meccanismi di valutazione delle performance sembrano mostrare caratteri di maggiore semplicità e immediatezza. Ciò può essere imputato in primo luogo alla diversa natura delle mansioni che compongono le due grandi branche dell'amministrazione della Consob.

Se da un lato i dirigenti svolgono un'attività ad alto tasso di elaborazione intellettuale e che comporta ampi margini di autonomia di giudizio, per i dipendenti di Area operativa la situazione è leggermente diversa.

Infatti, pur mantenendo in alcuni casi, soprattutto nelle qualifiche con la denominazione di "coadiutore", un certo grado di autonomia, stando all'interno dei binari forniti dagli obiettivi e dalle regole formali e procedurali definite dai dirigenti, il lavoro andrà per forza di cose standardizzandosi.

Ciò diventa particolarmente evidente pian piano che ci si avvicina alla qualifica più basilare del profilo di supporto amministrativo. In tal caso, la natura della mansione consente di poterla valutare maggiormente attraverso modelli standardizzati, proprio in virtù della sua natura meno eterogenea nello svolgimento di essa da parte di un dipendente piuttosto che di un altro.

Va da sé che i modelli "preconfezionato", come visto nel caso dell'assegno per la produttività di cui sopra, assumono un carattere maggiormente rilevante.

Detto questo, le valutazioni sono e rimangono il punto focale del sistema di controllo delle performance dei dipendenti, col sistema dei *feedback* che resta un punto di riferimento fondamentale all'interno della macchina organizzativa anche a scopo dissuasivo di comportamenti inerziali e pigri.

Ciò che sembra potersi trarre come conclusione dal capitolo appena concluso, è che in Consob esistono due sistemi di incentivazione.

Uno per i funzionari e dirigenti, che presenta premi e incentivi in senso stretto. Questi sono economici, onorifici, conferiscono flessibilità al lavoro svolto e consentono di fare carriera all'interno dell'organizzazione Consob.

Si basano sia su meccanismi automatici (che si ricorda essere tendenzialmente mal visti e scoraggiati, specialmente dalla normativa europea in materia di pubbliche amministrazioni), sia su sistemi più complessi, che a volte nella loro elasticità e capacità di adattamento ai diversi contesti rischiano di diventare arbitrari e con contorni grigi, di difficile comprensione.

Esiste poi un secondo sistema di incentivi, dedicato agli "altri" dipendenti, ossia quelli di Area operativa. In questo caso si può notare una certa sproporzione tra meccanismi premianti e garanzie retributive.

Specialmente per il personale inserito nella cornice del profilo di supporto amministrativo, sembra di essere di fronte a un sistema di *malus*, piuttosto che di *bonus*, dove la valutazione, i meccanismi di

controllo e di report ai superiori sono maggiormente orientati a *scoraggiare* comportamenti inadeguati all'interno dell'amministrazione, piuttosto che a incentivare quelli più virtuosi.

Tuttavia, è bene ricordare che questa normativa regolamentare rappresenta un primo passo di una riforma del ruolo della pubblica amministrazione e del personale dello Stato che trascende i confini dell'ente in questione.

A maggior ragione, questo clima di cambiamento va inserito nel contesto operativo della Consob, che svolge le sue mansioni in un mercato ad altissima complessità e in continua evoluzione, pieno di spinte contrastanti e di natura e messaggio contraddittorio.

Le pressioni esterne provenienti dai futuri grandi cambiamenti che aspettano dietro le onde del mare, attualmente in tempesta, dei mercati finanziari, provocheranno nuove necessità di nuove soluzioni organizzative e procedurali, che non potranno non coinvolgere, in maniera più o meno diretta, la principale risorsa che le pubbliche amministrazioni, ivi compresa la Consob, hanno a disposizione: il capitale umano.

Il grave limite della disciplina pocanzi analizzata è rappresentato proprio dal limitato ricorso a meccanismi di incentivazione per l'Area operativa, rispetto a quelli visti in Area manageriale. Una siffatta distribuzione dei benefici legati alle performance dovrebbe far storcere il naso per una serie di ragioni.

Innanzitutto, riprendendo il parallelismo visto nei capitoli precedente riguardo alla Securities and Exchange Commission, si può osservare come questa, presa normalmente a riferimento come ente di vigilanza sui mercati finanziari per eccellenza, non sopravvaluti la distinzione tra le due categorie.

Difatti, la componente variabile della retribuzione è elevatissima a tutti i livelli operativi (senza considerare il largo uso che la Sec fa dei consulenti esterni). Non è chiaro come mai la Consob debba applicare un sistema così differenziato, che appare anche iniquo.

Inoltre, proprio l'Area operativa presenta maggiori opportunità di premiazione. Stando a stretto contatto con il pubblico e svolgendo funzioni più semplici e standardizzate, il confronto tra l'attività di due dipendenti è molto più semplice rispetto a quanto avviene per il personale dirigenziale. Sarebbe un elemento che porterebbe certamente benefici all'apertura dell'organizzazione, legando il rapporto con gli interessati a meccanismo di *bonus e malus*.

Si potrebbe ad esempio pensare di introdurre strumenti aritmetici o informatizzati per calcolare la produttività di un dipendente, parametrandola agli impegni e alla mole di lavoro. Il tutto sarebbe ovviamente temperato da una percentuale ridotta assegnata in via discrezionale sulla base di valutazioni del dirigente responsabile.

A giovarne sarebbe sicuramente il dipendente, che trarrebbe maggiore soddisfazione dal suo lavoro, vedrebbe la bontà del suo mestiere formalmente riconosciuta e otterrebbe un gradito beneficio economico.

D'altro canto, l'utente avrebbe dall'altra parte dello sportello un soggetto motivato e con gradi di soddisfazione maggiori, vedendo ridotti i rischi di inerzia amministrativa.

La scarsa performance amministrativa riscontrabile in alcuni uffici della nostra pubblica amministrazione è certamente dovuta a fattori formali che si possono e si devono eliminare o contenere per via legislativa. Questi non vanno però sopravvalutati, e va vista con occhio attento la componente psicologica del pubblico impiego.

Riducendo gli automatismi, facendo sentire i virtuosi premiati per il loro lavoro e creando un ambiente dove il lassismo e l'inerzia siano sanzionati, si può colpire l'inefficienza forse più di quanto una nuova legge sul procedimento amministrativo, spesso invocata, possa fare.

Investire nel personale, specialmente in un'amministrazione di contatto col pubblico come la Consob, può avere effetti positivi dirompenti, che potrebbero addirittura, in certi casi, compensare alcune storture o inefficienti della struttura organizzativa.

La situazione appena descritta fa chiaramente riferimento a un sistema di *feedback* prettamente interno, poiché si rivolge a tutti i dipendenti o alla maggioranza di essi e tiene in considerazione parametri più o meno oggettivi, che sono però tutti accumulati dalla caratteristica di essere tarati esclusivamente su fattori interni all'amministrazione.

Si ritorna in parte su quanto detto a conclusione del Capitolo 2. I meccanismi di incentivazione dei dipendenti sono tendenzialmente interni, su questo non c'è dubbio, ma eventuali *feedback* negativi provenienti dall'esterno in altri contesti potrebbero inficiare e incidere negativamente sulla valutazione della performance dell'impiegato.

L'influenza della valutazione da parte dell'interessato viene esercitata quindi in maniera del tutto indiretta, e forse anche involontaria da parte di quest'ultimo, in un contesto che non prevede un meccanismo formalizzato di recepimento della sua lamentela o di qualunque sua altra considerazione.

Non per questo deve essere sottovalutato il sistema dei *feedback* interni, che ha comunque una rilevanza non trascurabile anche sull'ambiente esterno, poiché concorre ad un miglioramento della performance amministrativa di cui tutti beneficiano. Sia i dipendenti che vedono crescere la propria retribuzione e ne traggono soddisfazione, sia i cittadini, che fanno altrettanto avendo a disposizione un'amministrazione più efficace e più efficiente.

I *feedback* interni, come illustrato in Figura 12, sono inseriti in un contesto ampio di incentivazione e disincentivazione di certi comportamenti piuttosto che altri. Tutti questi sistemi sono accomunati dal loro stretto collegamento con gli obiettivi fissati dai dirigenti superiori.

Questi obiettivi sono a loro volta frutto dei *feedback* esterni, sia orizzontali, come possono essere quelli derivanti dalle elaborazioni dei suddetti uffici che si occupano delle relazioni con Governo e

Parlamento, o con Banca d'Italia, o ancora con enti esteri analoghi della Consob, sia verticali, ossia provenienti dal mercato o in generale dai cittadini.

In quest'ultimo caso si può pensare ai *feedback* provenienti dalle consultazioni in forma digitale o dalle relazioni delle Segreteria tecnica, oppure dai reclami. Proprio le consultazioni sono frequentemente alla base degli obiettivi posti dalla dirigenza ai funzionari e al resto dei dipendenti.

Queste concorrono alla definizione di una strategia, decisa in definitiva sul livello politico o dagli organi superiori (Commissione, Segretario Generale, Avvocatura etc.) ma con la partecipazione dei diretti interessati. Per poter essere seguita questa strategia necessità di obiettivi di intermedi che vengono fissati in maniera via via più specifica ai singoli uffici e quindi ai singoli dipendenti.

Ovviamente, si presuppone che i vertici, in assenza di disposizioni normative che impongano il recepimento delle istanze esterne e la loro trasformazione e inclusione in obiettivi ben definiti, ne tengano ragionevolmente conto. Senza porre attenzione a queste risorse, per il momento non siamo all'infuori della legge ma sicuramente non sarebbe rispettoso dello scopo per cui questi meccanismi sono stati creati.

Si può dire in un certo senso che i *feedback* esterni aiutano a definire i parametri con cui funzionano quelli interni. All'inverso, i *feedback* interni sono finalizzati in ultimo a orientare i comportamenti degli impiegati e dei funzionari al raggiungimento di determinati obiettivi. Questi ultimi saranno più o meno intermedi a seconda della natura dell'ufficio e delle mansioni del dipendente. Obiettivi che sono a loro volta fissati sulla base dei *feedback* esterni.

Per quanto non concorrano direttamente a individuare un'organizzazione aperta, i *feedback* interni si può dire che discendano da quelli esterni e viceversa. Il loro ampio sviluppo non può che essere un fattore positivo.

Conclusioni al Capitolo 4

Siamo ora all'ultima valutazione analitica di quanto detto finora, tenendo a mente la particolarità del capitolo appena concluso. Nelle pagine che precedono queste righe, si è voluto analizzare lo sforzo che la Consob ha fatto negli ultimi decenni per aggiornarsi, rimanere al passo coi tempi, che dir si voglia.

Il Capitolo 4 ha quindi voluto legare l'impostazione teorica vista nelle parti precedenti e iniziali di questo elaborato con riferimenti pratici, tangibili e che trovano, per fortuna, anche un discreto spazio nella cronaca politico-mediatica dei nostri tempi.

Seguendo l'ordine dei paragrafi, la prima questione è quella della valutazione delle performance e dell'efficienza dell'azione amministrativa. Questi termini sono ormai risalenti nel linguaggio amministrativo e mediatico, e forse sono stati usati per farcire una certa retorica efficientista, tipica della scuola del *new public management*, in cui i cittadini sono clienti e vanno soddisfatti nel miglior modo possibile, facendoli spendere quanto serve e a costi per l'amministrazione contenuti¹⁸⁶.

Questa logica aziendalista non ha particolare rilevanza dal punto di vista dell'analisi svolta da questo elaborato. Che l'obiettivo e la forma mentis siano quelle di fornire servizi secondo logiche manageriali proprie del settore privato o con ambizioni socialdemocratiche di universalismo non cambia il fatto che in entrambi i casi sarà importante garantire un minimo grado di apertura dell'organizzazione.

Un sistema chiuso, infatti, si pone come obiettivo quello di svolgere una funzione, non avendo a disposizione mezzi che lo aiutino a recepire le necessità esterne. Al contrario di una organizzazione aperta o parzialmente aperta. Sia che la logica è quella del *new public management* sia che è una più tradizionale, occorre recepire le istanze esterne, almeno in piccola parte.

L'efficienza rimane in ogni caso un mezzo e non dovrebbe mai trasformarsi in un fine. Non dovrebbe essere concesso ad esempio, che in nome dell'efficienza possano essere ridimensionati gli obiettivi dell'ente, specialmente nel caso della Consob, che esercita funzioni da essa unicamente conosciute poiché molto specifiche, che non possono essere riassegnate ad alcun ente. L'efficienza dovrebbe essere un aspetto relativo all'organizzazione, e non ai fini dell'amministrazione.

Nell'ottica della distinzione tra organizzazione chiusa e aperta, una corretta attenzione all'efficienza e alla performance amministrativa è di centrale importanza. Partendo dall'enfasi sulla prima, appare evidente che la grande rilevanza attribuita all'efficienza deriva in primo luogo dalla rinnovata attenzione ai problemi della finanza pubblica.

¹⁸⁶ La Spina, A. (2020). Politiche pubbliche. II edizione. Bologna: Il Mulino.

La Consob, come tutte le altre amministrazioni, deve fare i conti con i limiti strutturali imposti dalle disponibilità economiche delle casse dello Stato.

E come è noto, i conti pubblici hanno vissuto anni migliori di questi. Come si è detto prima, i fronti su cui un miglioramento può avvenire sono tendenzialmente limitati, per via della natura stessa dell'operatività della Consob. Resta però ferma una grande attenzione alle tendenze più in voga nel mondo dell'amministrazione negli ultimi decenni e la reattività sulle nuove risorse.

Ad oggi la Consob mostra altissimi livelli di digitalizzazione, riscontrabili in ben poche amministrazioni pubbliche nel nostro ordinamento. È semplice ricondurre questa grande attenzione alla natura del mercato vigilato, uno dei primi a porre una particolare enfasi sulle esigenze di digitalizzazione sin dagli inizi del Nuovo Millennio, e forse anche prima¹⁸⁷. In realtà, non va sottovalutato il grande impegno della Consob in questo senso.

Innanzitutto, non molte amministrazioni possono vantare simili gradi di digitalizzazione, eppure è ormai un problema sentito in tutto il settore pubblico. Inoltre, per quanto il settore finanziario abbia fatto da precursore per moltissimi versi sul tema, ormai la stragrande maggioranza dei mercati è quasi del tutto digitalizzato. Eppure, molte amministrazioni arrancano.

Da un punto di vista pratico, al di là delle schematizzazioni teoriche che rischiano di diventare riduttive dinnanzi all'elevatissima ed eterogenea casistica dei fatti empirici, esiste una migliore prova, una più efficace testimonianza della natura aperta di un'organizzazione della sua celerità nel reagire ai cambiamenti?

La Consob si è trovata, suo malgrado o per sua fortuna, a seconda dei punti di vista, in mezzo a un mercato che è cambiato profondamente in pochissimo tempo, e ha saputo, con grande merito adattarsi. Non a caso nel corso del Capitolo 2 si è parlato degli uffici come un sistema tendenzialmente aperto, capace di recepire le novità provenienti dai mercati e di tradurle in innovazioni organizzative concrete.

Manca anche in questo caso, e ciò va riconosciuto, una predisposizione tipica delle amministrazioni aperte, ossia la previsione di momenti formalizzati di innovazione, prevedibili e codificati. La Consob, come buonissima parte delle pubbliche amministrazioni, non prevede generalmente momenti di questo genere, o concertazioni periodiche dove il tema viene affrontato.

Si è detto, nelle pagine precedenti, sovente della necessità di una forte volontà politica per far sì che l'apertura potenziale dell'organizzazione espliciti i suoi effetti in un contesto pratico. Proprio in questi casi, la grande attenzione rivolta dalle varie dirigenze che si sono succedute alla digitalizzazione ha reso possibile una transizione precoce, battendo sul tempo buona parte del pubblico settore.

¹⁸⁷ Di Gaspare, G (2011). Teoria e critica della globalizzazione finanziaria. III edizione. Milano: Cedam.

La questione digitalizzazione nel caso specifico della Consob, a differenza di quanto avviene per altre amministrazioni non è solo una questione di miglioramento dell'efficienza, ma di sopravvivenza. Senza una particolare attenzione alla questione, infatti, vigilare non sarebbe più complicato, lento o costoso, sarebbe impossibile.

Questa particolare celerità di intervento sul tema della digitalizzazione ha rappresentato un sintomo, un chiaro segnale del corretto funzionamento dell'organizzazione che, grazie al suo assetto tendenzialmente aperto e ad una certa volontà politica ha superato senza troppi intoppi il dosso della *tech revolution*.

Per quanto concerne il primo aspetto, solo grazie a un sistema organizzativo aperto è stato possibile recepire i cambiamenti che stavano investendo in quel periodo il mercato. Oggi può sembrarci scontato, ma non si poteva sicuramente dare per certa la transizione al digitale nei primi anni dell'esplosione di internet. Il grande merito delle strutture della Consob è stato quello di rendere possibile l'ascolto di questi segnali.

D'altro canto, però, a nulla serve sentire se poi si interviene. E qui subentra la volontà politica di legislatore e soprattutto dirigenza, che ha saputo cogliere l'importanza di questi riscontri e pensare a soluzioni organizzative che consentissero all'ente di reggere l'impatto con quello che si sarebbe poi rivelato un vero e proprio tsunami.

Dal punto di vista della valutazione della performance restano invece più questioni aperte. Innanzitutto, un'organizzazione aperta dovrebbe porre maggiore attenzione sulla valutazione delle performance da parte degli utenti, oltre che su quella effettuata internamente.

Certo è che la natura delle funzioni della Consob, che non fornisce servizi in senso stretto, rende piuttosto complicata un'analisi del genere. Come si fa a valutare dall'esterno l'attività di un'autorità amministrativa indipendente? È chiaro che, ad esempio, i soggetti sanzionati, per quanto il provvedimento possa risiedere nel giusto, si sentiranno, in linea di massima, vittime di ingiustizia e potrebbero valutare negativamente l'operato della Consob sulla base di un *bias*.

Non ha a questo punto molto senso interrogarsi su come la Consob valuti queste considerazioni da parte del pubblico. In realtà, si potrebbe far riferimento più al dato citato precedentemente relativo al numero di provvedimenti dell'ente contestati con successo in sede giudiziale ogni anno per cominciare valutare la performance amministrativa.

Più che sulla performance amministrativa, l'apertura all'innovazione della Consob, rispetto agli stimoli esterni, è particolarmente visibile nel succitato sistema delle consultazioni. Questo modello è piuttosto infrequente, e rappresenta uno dei rari momenti di ascolto da parte dell'amministrazioni che sono anche completamente formalizzati.

Le strutture organizzative non sono solamente orientate a "favorire" il recepimento degli stimoli esterni, ne dispongono il loro inserimento in contesti formali, verbalizzati e messi agli atti al momento della

scelta regolatoria. Le consultazioni conferiscono anche legittimità ai provvedimenti amministrativi con la loro capacità di concertazione tra regolatore e regolati che aiuta a ridurre il tasso di conflittualità in un mercato in cui questo è altissimo.

Per quanto efficaci, mancano però di un legame stretto, chiaro e nitido con le problematiche organizzativo-gestionali. Difatti, le consultazioni riguardano principalmente le revisioni degli atti di regolamentazione del mercato finanziario, e ben poco hanno a che vedere con le questioni organizzative interne alla Consob.

Costituiscono però un modello di grande efficacia e prestigio che potrebbe essere la base per la costruzione di strumenti simili, altrettanto potenti e innovativi, anche in ambito organizzativo. Non è difficile immaginare questi mezzi anche per altri tipi di atti di regolamentazione, stavolta però interni. Il che, ancora una volta, ci riporta alla necessità di una chiara e cristallina volontà amministrativa e politica.

Ad esempio, per affrontare il problema delle relazioni tra soggetti regolati (ivi compresa la generalità dei cittadini) e regolatore (la pubblica amministrazione, la Consob), non sono difficili da immaginare momenti e tavoli di concertazione in cui oggetto della procedura sia la definizione di un nuovo regolamento interno della Consob. Questo nuovo regolamento auspicabilmente dovrebbe ridisegnare l'assetto organizzativo in modo da consentire ai regolati di relazionarsi e interfacciarsi in maniera migliore con l'ente.

Questa ipotesi formalizzerebbe e stabilizzerebbe ancora di più lo status della Consob come regolatore, migliorando i rapporti con cittadini, investitori e intermediari. Sarebbe anche in linea con le nuove forme di partecipazione verticale, tendenza dell'ultimo decennio. Il tutto non richiederebbe nuove spese particolari oltre a quelle che già vengono sostenute per il regolare svolgimento delle ordinarie procedure di consultazione.

Chiaramente, ciò non dovrebbe mai spingersi fino a spogliare la Consob, o peggio ancora la legge, della sua capacità normativa circa il suo funzionamento interno. Le decisioni concertate potrebbero riguardare questioni come il design del sito web, l'organizzazione sul territorio o le possibilità di ricorso, la scelta di frazioni dei membri degli organi collegiali di vertice

Queste ipotesi presuppongono comunque un certo grado di volontà da parte del legislatore e dall'alta dirigenza della Consob (fino alla stessa Commissione), nel desiderio di formalizzare questi momenti.

Un discorso diverso e separato è invece quello relativo ai sistemi di incentivazione e sanzione nei confronti dei dipendenti, ivi compreso il personale dirigenziale.

Il sistema a cui ci troviamo di fronte, descritto nel capitolo appena concluso, ha certamente le caratteristiche proprie di un'organizzazione chiusa. Infatti, nonostante l'altissimo numero di *feedback* che

vengono prodotti e il loro legame con l'ambiente esterno costituito dagli obiettivi amministrativi, questi restano una questione puramente interna.

Come detto più volte, non per forza una struttura organizzativa chiusa deve destare preoccupazione o essere interpretata come un fattore negativo e limitante. Questo è uno dei casi in cui un certo grado di chiusura serve a garantire un fattore di rilievo dell'ente stesso: la sua indipendenza.

Infatti, mentre altre amministrazioni pongono enfasi sull'imparzialità come un loro dovere costituzionale, condiviso da tutto il settore pubblico¹⁸⁸, per le autorità amministrative indipendenti questo valore non è solo relativo ai provvedimenti, ma riguarda la loro collocazione nel mercato di riferimento.

Devono porsi come un arbitro si deve porre nei confronti dei ventidue giocatori, dovendo dirimere controversie di natura prevalentemente tecnico-giuridica.

La definizione delle performance del singolo dipendente, indipendentemente dalla natura e dal livello del suo incarico, è una questione prettamente e tendenzialmente interna. Un coinvolgimento degli interessati rappresenta potenzialmente un pericolo per lo status di *indipendente* dell'amministrazione.

Consentire ai soggetti regolati di partecipare a questo passaggio aprirebbe anche rischi di corruzione, un problema che per fortuna e per merito del personale ha toccato molto di rado la Consob negli ultimi decenni, e chiaramente ci si auspica così continuerà ad accadere.

In conclusione, l'assetto organizzativo tendenzialmente chiuso relativo alle questioni inerenti alla performance dei dipendenti, con un sistema di riscontri e valutazioni completamente interno, non rappresenta sempre un *malus*. È invece uno strumento di garanzia nei confronti dell'amministrazione, per proteggerla da inique influenze esterne.

Questo spiega anche la scarsa trasparenza relativa alle valutazioni, che non sono pubbliche e nemmeno frutto di una discussione in sede di concertazione, tantomeno (e al momento non ce ne sarebbe motivo). Questi documenti sono attinenti esclusivamente all'organizzazione interna e una loro diffusione, tra le altre cose, lederebbe il diritto alla riservatezza di dipendenti e funzionari.

Costruire i rapporti con l'esterno del sistema organizzativo di una pubblica amministrazione non è un lavoro che punta alla "massima apertura", ma a un sistema complesso di pesi e contrappesi per bilanciare esigenze spesso difficili da sintetizzare in un unico modello.

¹⁸⁸ Costituzione Italia. Parte II, titolo III, sezione II, articolo 97, comma secondo.

Conclusioni

In riferimento a quanto visto nei capitoli precedenti, si possono ora tirare le somme.

La Consob presenta un assetto organizzativo fortemente imperniato su due grandi centri di potere, la Commissione e il Direttore Generale. La prima è il fulcro esecutivo, dove vengono assunte le decisioni, il centro del potere istituzionale della Consob. Questa rappresenta anche l'ente, se ne assume le responsabilità e prende le decisioni fondamentali nei limiti previsti dalla legge dello Stato e in armonia con la normativa europea.

La Direzione Generale è invece il centro e il fulcro dell'amministrazione in senso stretto, che ha la responsabilità e la facoltà di prendere le decisioni più importanti riguardo al comportamento operativo della Consob. Semplificando, la Direzione Generale è responsabile dell'attività strumentale, di tutti quei compiti e funzioni che, pur non essendo gestite dalla Commissione, sono necessarie per il corretto funzionamento istituzionale dell'ente.

Si possono immaginare quindi due catene di comando, l'una con al vertice la Commissione, l'altra la Direzione Generale. Il che però non comporta una parificazione gerarchica, poiché è la prima a scegliere il dirigente di vertice della seconda. La Commissione ha allo stesso tempo una sua amministrazione dedicata, che svolge funzioni sì strumentali, ma specificatamente orientata al supporto dell'attività dell'organo esecutivo.

Guardando la proporzione tra le due classi di unità organizzativa, da un lato quella più politica, dall'altro quella amministrativa, si vede chiaramente che la Consob svolge un'attività in cui la seconda è dominante.

Il che non deve stupire, se si considera la natura della Consob di autorità amministrativa indipendente. È inserita all'interno dei mercati finanziari, un settore prettamente tecnico e in cui dottrina prevalente è orientata a scelte liberiste, volendo ridurre l'intervento diretto dello Stato.

Considerando quanto detto, non deve stupire che l'organizzazione della Consob sia particolarmente orientata all'attività prettamente amministrativa, ai rapporti con il pubblico e alla relazione con i soggetti vigilati. L'attività "politica" e di relazioni istituzionali con gli altri attori che definiscono lo spazio regolatorio è funzionale alla definizione dei macro-obiettivi, delle priorità strategiche.

Inoltre, le relazioni istituzionali hanno un'importantissima funzione di arricchimento cognitivo per tutti i soggetti coinvolti. Grazie ai continui scambi di informazioni, la Commissione può orientare l'attività dell'amministrazione, indirizzandola in binari maggiormente precisi, che consentano nuovi e migliori livelli di efficienza.

Dall'altro lato, invece, gli uffici che svolgono attività che comportano il contatto diretto con il pubblico consentono anche alle altre unità organizzative, fino ad arrivare ai vertici e alla Commissione, di ottenere un importante arricchimento cognitivo "dal basso". Lo spazio regolatorio può essere definitivo anche dalle volontà e dalle opinioni dei soggetti regolati.

Una catena chiara e coincisa che prevede passaggi semplici tra un livello e l'altro consente scambi informativi veloci. In questo modo, in tempi relativamente brevi, la Commissione può avere a disposizione contributi e sensazioni provenienti da soggetti garantiti e regolati, che siano investitori o intermediari, potendo a sua volta orientare nuovamente la sua attività regolatoria, adattandola alle continue evoluzioni del mercato.

La struttura organizzativa non serve solamente a funzioni puramente pratiche, come la trasmissione delle istruzioni dai livelli superiori a quelli inferiori, o alla riduzione del carico di lavoro individuale attraverso la frammentazione dello stesso ai diversi uffici. Svolge un importante ruolo nel mettere in relazione il pubblico con i vertici dell'amministrazione, filtrando e indirizzando le informazioni ricevute.

Com'è facile immaginare, questo non può che migliorare la qualità della regolazione, soprattutto se associato al già presente sistema delle consultazioni, che però interviene solamente nel momento in cui l'ipotesi di riforma si è già costituito.

Avere uffici a stretto contatto con il pubblico consente di recepire la maggior parte delle informazioni necessarie, con largo anticipo, migliorando l'efficienza e la qualità del funzionamento dell'organizzazione.

Queste due direzioni creano un sistema di scambio informativo complesso e articolato, in grado di recepire impulsi su entrambi i livelli. Sia dal lato delle altre istituzioni, nazionali ed europee, e in parte anche internazionali, con il ruolo in tal senso affidato principalmente alla Commissione e anche al Segretariato Generale, oltre che a diversi uffici, con diverse proporzioni.

Dal lato dei soggetti regolati e tutelati, invece, questo compito di relazione è affidato ai vari uffici, che intervengono su diversi livelli e con modalità molto eterogenee. Il tutto è accompagnato dal lavoro dell'Ufficio Stampa che, interviene sul terzo fronte relazionale, quello mediatico, strettamente collegato agli altri due.

Il rapporto con i media è fondamentale per la Consob, così come per tutte le altre amministrazioni, per via della grande influenza che questi hanno sull'opinione pubblica. Quest'ultima non può neanche essere considerata ridimensionata dall'alba dei social media, che rappresentano un segmento decisamente non sovrapponibile a quello tradizionale.

L'opinione pubblica, con la sua capacità di "contagiare" altri soggetti, a cominciare dai partiti che, come è noto, svolgono un ruolo fondamentale nel sistema politico, a cui la Consob è per forza di cose legata, è una risorsa fondamentale, spesso sottovalutata.

Va da sé che in caso di un'opinione pubblica ostile, lo spazio regolatorio si ridurrebbe significativamente, per via della compromissione della fiducia tra regolatore e regolato. Tutto ciò che è stato detto finora, in termini di benefici di una più stretta comunicazione verrebbe ridimensionato, se non annullato. La creazione di una buona immagine dell'amministrazione, strettamente legata alle performance istituzionali, non può che essere dovuta in larghissima parte all'efficienza organizzativa e funzionale.

La Commissione si presenta dunque come il perno dell'organizzazione della Consob. L'organo fondamentale e fulcro della vita amministrativa dell'autorità. Tutti gli uffici contribuiscono, in maniera più o meno diretta, al miglioramento, semplificazione e perfezionamento dell'attività della Consob.

Il fattore dell'immagine dell'amministrazione viene particolarmente valorizzato nei momenti di maggiore difficoltà economica, durante le crisi e le recessioni. In questi momenti concitati e di apprensione, infatti, i mercati finanziari sono particolarmente attenzionati. Alcune volte, questi vengono considerati i responsabili delle crisi, come avvenne durante il *credit crunch* del 2008, che ha a sua volta innescato la Grande Recessione, altre, e non mancano gli esempi recenti.

Va da sé che nella casistica sopra descritta le autorità di vigilanza finanziaria vengano messe sotto la lente di ingrandimento dai media, per via dei sospetti che potrebbero aleggiare intorno a loro possibili omissioni.

Dal punto di vista dei dipendenti, la Consob si inserisce chiaramente nel sistema già descritto dalla legge ordinaria riguardante la regolamentazione del pubblico impiego.

Ciò che attira maggiormente l'attenzione e che desta un interesse significativo, al di là della diversa nomenclatura rispetto a quella riscontrabile in altre amministrazioni, è il sistema messo a punto per garantire migliori benefici ai dipendenti più virtuosi e che hanno dimostrato maggiori capacità, impegno e diligenza. Si tratta di dinamiche non scontate, per niente comuni e che lasciano forse presagire una certa rinnovata attenzione nel mondo della pubblica amministrazione a certe tematiche, a volte troppo trascurate.

Il sistema delle valutazioni presenta caratteri innovativi per una serie di ragioni diverse. Innanzitutto, questo apparato organizzativo di istituzione recente presenta le caratteristiche di un sistema di controllo diffuso. Non sono soltanto i dirigenti apicali a dover valutare i comportamenti dei loro sottoposti, ma qualunque dipendente con responsabilità di coordinamento.

Il messaggio molto chiaro è che nessun impiegato o dirigente, a prescindere dal ruolo, ha il diritto di sentirsi esonerato da una valutazione, quantomeno sintetica, della propria attività. Soprattutto, non può

sentirsi privo di responsabilità nel caso in cui il suo operato venga considerato e valutato da chi di dovere come insufficiente.

La responsabilità arriva fino ai vertici apicali, ma se fino alla carica di Direttore centrale mostra i caratteri di quella amministrativa, al di sopra assume quelli di politica. Per quanto la responsabilità del Direttore Generale, del Segretario oppure dell'Avvocato siano comunque interne all'amministrazione, queste è direttamente nei confronti della Commissione.

Quest'ultima ha in mano una serie di poteri conferitogli dalla legge istitutiva della Consob e dalla disciplina regolamentare¹⁸⁹ che rendono i vertici della Direzione, del Segretariato etc. responsabili nei suoi confronti, poiché potrebbero veder vista compromessa o ritirata la propria carica e il proprio ruolo in caso di scarse performance.

La stessa Commissione non è esente da responsabilità, che si configura come propriamente politica. Innanzitutto, rappresentando l'ente, è responsabile in caso di controversie e del resto anch'essa viene nominata da altri soggetti istituzionali. Ciò avviene all'infuori della Consob, tra le stanze del Parlamento e quelle del Governo. Sia l'esecutivo sia le Camere sono a loro volta investite dalla responsabilità nei confronti del corpo elettorale, se non di tutta la popolazione indipendentemente da età o reddito.

Il che, per quanto sembri distante dall'operatività quotidiana della Consob, è di fondamentale importanza, dato che, dovendo qualunque potere pubblico essere inserito all'interno del circuito della rappresentanza, garantisce ad essa un collegamento con la popolazione in generale, non soltanto con i regolati e i tutelati dalla sua missione amministrativa.

Del resto, un comune fraintendimento è che le autorità amministrative indipendenti tutelino solamente gli interessi dei soggetti regolati. In realtà, lo spettro d'azione di questi enti consente di intervenire a protezione preventiva di un parco decisamente più ampio. Tutti i cittadini beneficiano dell'operato delle autorità amministrative indipendenti, chiaramente ciascuno in maniera diversa in base a caratteristiche del tutto personali e soggettive.

Nel caso specifico della Consob questa percezione distorta può essere amplificata dall'idea che, in media, l'opinione pubblica ha dei mercati finanziari, percepiti come distanti, lontani dalla quotidianità di un cittadino comune e soprattutto dai meccanismi di funzionamento oscuri, complessi, quasi incomprensibili e soprattutto artificialmente distorti, spesso in maniera non proprio lecita.

In realtà, il panorama degli investitori che hanno bisogno di tutela, proprio per la natura appena descritta dei mercati, è molto ampio, e comprende certamente soggetti con elevatissime disponibilità

¹⁸⁹ In realtà, l'impatto del Regolamento del personale sulla Commissione è molto limitato, poiché generalmente derogabile, salvo quanto previsto dalle leggi istitutive, dalle decisioni dell'organo esecutivo.

economiche, che pur contribuendo a buona parte dei volumi monetari che si trovano nel settore, rappresentano la minoranza.

Sono investitori anche quelle persone che decidono di spostare il trattamento di fine rapporto accumulato all'infuori dell'azienda, o che affidandosi a un consulente finanziario decidono di acquistare piccoli pacchetti azionari o obbligazionari.

L'importo non è una discriminante in termini di tutela a cui si ha diritto e rientrano nella categoria degli investitori tutti coloro che investono, a prescindere dalle somme. Le soluzioni organizzative sono pensate anche e soprattutto per garantire la possibilità di tutelare tutti gli investitori, che sono estremamente numerosi, e gli uffici sono strutturati in modo da dividere il carico di lavoro, in base principalmente alla fase del procedimento o su criteri tematici, per far sì che la Consob sia pronta a processare e gestire una mole di richieste estremamente ampia.

A ciò va aggiunto che il mercato finanziario basa la sua esistenza sull'economia reale, e che gli effetti di quanto avviene all'interno del primo si propagano sulla seconda e viceversa.

Una maggiore stabilità finanziaria delle società quotate è certamente un obiettivo della Consob, che a sua volta garantisce anche i non investitori. Questi possono acquistare prodotti, in alcuni casi depositare denaro o essere impiegati presso queste aziende. In caso di una gestione imprudente o negligente, senza la tutela fornita dalla Consob in termini preventivi queste persone potrebbero patire conseguenze estremamente gravi, pur mantenendosi all'infuori dello status di investitore.

A dimostrazione di ciò, la Consob è strutturata in modo tale da garantire che la vigilanza sia efficiente tanto sul fronte della correttezza delle transazioni e degli scambi, tanto in termini di partecipazioni, composizione dei consigli di amministrazione ed eventuali interferenze sugli stessi¹⁹⁰.

Ciò ha un effetto dirompente sulla struttura organizzativa, che deve diversificare in maniera molto eterogenea gli uffici. Ma al di là dell'aumentata complessità organizzativa, il problema diventa estremamente rilevante dal momento che questo comporta nuove necessità, specialmente in termini di ricerca delle competenze. Tanti uffici diversi comportano know how estremamente diversificati, eterogenei, il che richiede dirigenti e operatori di ogni grado, provenienti da carriere accademiche e professionali differenti, con preparazione dai più disperati campi e settori.

La grande novità presentata dalla Consob è rappresentata, in epoca recente, dall'introduzione dell'Arbitro per le Controversie Finanziarie. Questo strumento di arbitrato rappresenta un tassello di una strategia a livello nazionale ed europea che vuole rivedere l'essenza della risoluzione delle controversie:

¹⁹⁰ Vedasi la parte dell'introduzione dedicata alla classificazione dei poteri neutri della Consob.

spostarle dall'arena giudiziale a quella stragiudiziale per i motivi, essenzialmente di natura pratica, visti prima.

Questa essenza pratica delle ragioni della riforma è però indirettamente un modo per conferire e garantire nuove forme di tutela e di assistenza agli investitori, che già di base patiscono una grave asimmetria informativa (salvo casi molto rari), rispetto agli intermediari¹⁹¹.

A dimostrazione ulteriore della grande ampiezza del parco dei vigilati, l'Arbitro per le Controversie Finanziarie è strutturato chiaramente con l'intenzione di sostituire gratuitamente una forma di tutela, rappresentata dal patrocinio di un legale, normalmente estremamente costosa. Il che naturalmente la rende meno adatta ai cittadini meno abbienti.

La soluzione organizzativa scelta per l'Arbitro per le Controversie Finanziarie dimostra ulteriormente la volontà, tanto della Consob quanto del legislatore, di puntare a un'ottimizzazione della spesa e delle risorse orientandosi alla digitalizzazione e alla smaterializzazione delle procedure.

Sia chiaro, l'Arbitro per le Controversie Finanziarie ha una sede fisica, rappresentata dall'Ufficio di Segreteria Tecnica dell'Acf, sito in Via Giovanni Battista Martini, 3 a Roma, nello stesso edificio dove si trova la Consob.

Le operazioni si svolgono però in larghissima parte in forma quasi del tutto digitale, il che ha effetti virtuosi su una lunga serie di fronti, tra cui quello della sensibile riduzione del consumo di carta, decimare i tempi dei procedimenti e maggiore certezza del corretto invio della documentazione.

Questa scelta è almeno in parte pionieristica, poiché rappresenta un rarissimo caso di una singola unità organizzativa, tra l'altro di straordinaria e particolarissima rilevanza, orientata quasi del tutto alla completa digitalizzazione. Il che può essere sicuramente un *pull factor* per altri organi o unità, se non per tutte le altre amministrazioni.

A tal proposito, quello della digitalizzazione, è bene soffermarci in conclusione sulle nuove frontiere e opportunità che si presentano davanti alla Consob, soprattutto in riferimento alle nuove sfide che si pongono dinanzi ad essa. Con i nuovi tempi in arrivo, non è difficile immaginare la complessità delle sfide che si pongono davanti.

La pandemia da Covid-19 rappresenta forse il caso più eloquente e nitido di un improvviso stravolgimento che ha colpito anche i mercati finanziari che, dopo un crollo rovinoso, hanno ripreso la loro attività specialmente nella fase successiva alla fine del periodo dei grandi *lockdown* in giro per il mondo.

L'emergenza ha mostrato alcuni limiti delle pubbliche amministrazioni, tra cui è risaltata soprattutto la difficoltà di svolgere a pieno le proprie mansioni senza che questo comporti consentire l'accesso

¹⁹¹ L'Arbitro per le Controversie Finanziarie, tra l'altro, si autoimpone nella sua *mission* di rivolgersi agli investitori non professionali, la cui natura strutturalmente non può che portare ad asimmetria informativa

illimitato agli uffici pubblici. Il che, ovviamente, in tempi di distanziamento sociale obbligato, rappresenta un gravissimo impedimento.

Non a caso, in virtù dell'esperienza maturata nel corso dei due anni di pandemia, nella relazione 2020 e in quella 2021, viene posta una particolare enfasi sul tema della digitalizzazione, individuata dalla stessa Consob come la più grande sfida del futuro, da due lati diversi.

In primo luogo, dal punto di vista dei mercati, che verranno completamente stravolti, è ragionevole immaginarlo, dalla quasi completa smaterializzazione dell'economia, accelerata dal distanziamento sociale e dai pregressi tecnologici. Dall'altro lato sarà la pubblica amministrazione, ivi compresa la Consob, che dovrà prendere atto delle trasformazioni in corso e intervenire di conseguenza.

Rispetto al passato, la domanda di servizi pubblici in forma digitale è aumentata, così come, di conseguenza, la sua offerta.

Basti pensare alle numerose innovazioni negli ultimi anni: carta d'identità elettronica, Spid, passaporto con dati biometrici, cassetto fiscale e fascicolo sanitario del cittadino completamente digitalizzati, impensabili fino a pochissimi anni fa.

La Consob, essendo inserita in un mercato già tecnologicamente molto avanzato, storicamente attento alle innovazioni e che comunque resta in un periodo di grande rinnovamento, più di molte altre pubbliche amministrazioni dovrà porre enfasi e risorse sulle sfide digitali del futuro.

Al contempo c'è da dire che questa sembra essere una consapevolezza già chiaramente raggiunta dalla Consob, che ha da tempo cominciato a impiegare risorse e tempo significativi sul tema della digitalizzazione, come detto sottolineandolo più volte anche nel suo documento programmatico per eccellenza, cioè la Relazione Annuale. A questo dato va aggiunto quello visto nel Capitolo 4, relativo alla vigilanza sui siti web.

La Consob sembra aver chiaramente recepito un elemento dei tempi moderni spesso sottovalutato: internet rende accessibili alcuni mezzi a persone che normalmente ne sarebbero state del tutto escluse.

Nel mercato finanziario, come in tanti altri settori, ciò è un'arma a doppio taglio. Se da un lato una maggiore libertà di accesso a un settore dovrebbe essere sempre auspicabile per i benefici che un mercato più aperto porta con sé (sincretismo di conoscenze, diffusione di ricchezza culturale, aumento della competitività e della concorrenza), dall'altra vanno ricordati i pericoli che ciò comporta.

Grazie a internet, principalmente per via della diffusione delle piattaforme di trading online, si sono moltiplicati gli investimenti di piccole somme, effettuati da persone con poche o nulle conoscenze in materia.

Questo comporta una nuova sfida organizzativa, quella di orientare la propria tutela a soggetti diversi, molto numerosi, che proprio per questo meritano di essere attenzionati in maniera particolare e di essere “osservati speciali”.

Ciò significa innanzitutto una nuova spesa ma anche e soprattutto la necessità, a livello organizzativo, di separare l’attività rivolta ai piccolissimi investitori, che agiscono tramite consulenti professionali iscritti all’Ocf o anche a mezzo siti web, e gli altri, che pur comunque meritevoli di tutela, posseggono da sé alcuni strumenti, principalmente conoscitivi e relazionali, in grado di permettergli di proteggersi, almeno in parte e in forma preventiva, da soli.

Non manca inoltre una particolare attenzione alla ricerca di nuove soluzioni attraverso il continuo contatto e la costante interazione e scambio di informazioni con il mercato, rappresentata dall’iniziativa Consob-Tech¹⁹².

Il progetto è orientato a garantire da un lato il massimo coinvolgimento degli operatori nei progressivi cambiamenti digitali e strutturali che interesseranno i mercati, dall’altro di facilitare la comprensione e mantenere aggiornati gli stessi sull’evoluzione tecnologica e normativa del settore.

Consob-Tech è articolata in due grossi filoni.

Il primo, chiamato Liftech, è il servizio di consultazione ed assistenza rivolto agli operatori e investitori meno esperti, che poco o nulla sanno di tecnologia e IT, (d’ora in poi ci si riferirà a questa commistione dei due settori con il nome di *FinTech*), in modo da assisterli nell’interpretazione della normativa e soprattutto nella riorganizzazione delle loro attività in senso maggiormente orientato al digitale.

Il secondo segmento di attività, chiamato Sandbox, è quello maggiormente innovativo. Legato alle già viste consultazioni, rappresenta un esperimento estremamente raro nelle pubbliche amministrazioni e che rende la Consob un istituto che sta agendo con largo anticipo rispetto al resto del panorama pubblico anche su questo fronte.

Sandbox prevede di coinvolgere gli operatori, specialmente quelli più avanzati in tema e attenti al tema della *FinTech*, per discutere e disporre le nuove soluzioni e opportunità derivanti dalle crescenti innovazioni.

Se da un lato la Consob può ricevere riscontri per comprendere e categorizzare meglio le nuove attività di questi operatori innovativi, quest’ultimi possono avere l’opportunità di partecipare al processo decisionale al termine del quale verrà ridefinito un nuovo assetto organizzativo per garantire migliore vigilanza sui nuovi mercati finanziaria FinTech.

¹⁹² Commissione Nazionale per le Società e la Borsa. *Area pubblica – Consob - Tech*. <<https://www.consob.it/web/area-pubblica/consob-tech>>; s.d. [consultato il 22 febbraio 2023].

In realtà, Sandbox e Liftech non sono attività complementari, ma si escludono a vicenda, nel senso che possono partecipare alla prima sono un gruppo ristretto di intermediari, mentre la seconda ha un carattere maggiormente orientato all'informazione di quest'ultimi su larga scala, piuttosto che di luogo di consultazione.

In particolare, possono partecipare a Sandbox solamente soggetti regolati esclusivamente dalla Consob, il che esclude ad esempio le banche¹⁹³, probabilmente gli intermediari finanziari più importanti in assoluto. A questi si aggiungono tutti quelli che svolgono funzioni sì regolate dalla Consob, ma lo fanno in outsourcing¹⁹⁴.

L'iniziativa Liftech ha invece caratteri più ampi ed è rivolta a tutti coloro che, essendo vigilati anche da Banca d'Italia o da Ivass, per via della eterogeneità della loro attività, non hanno potuto accedere al Sandbox. La scelta della Consob sembra essere stata quella di focalizzare i propri sforzi nell'ambito Sandbox, che è più impegnativo, nel senso che sarà questo quello in cui verranno definite le nuove soluzioni, organizzative e regolatorie per il futuro, e più complesso.

In Figura 13 e in Figura 14 si può osservare una schematizzazione del funzionamento delle due iniziative. Liftech mostra caratteri più vicini a quelli tipici della tradizionale attività amministrativa. La monodirezionalità del flusso informativo ricalca maggiormente le tradizionali logiche *top-down*.

Per quanto possa sembrare un passo indietro, la decisione di un modello così semplificato è una scelta organizzativa obbligata in virtù della necessità di controbilanciare la grandissima ampiezza dell'iniziativa. Come si è visto, se Sandbox è dedicata a un gruppo di intermediari con caratteristiche precise, Liftech volge lo sguardo al resto del mercato, quindi a un numero altissimo di soggetti.

L'iniziativa Liftech più che a migliorare la qualità delle relazioni tra Consob e operatori, sembra voler ridurre l'incertezza circa l'interpretazione della normativa tecnica di settore e le decisioni dell'ente, oltre che quella relativa ai nuovi mezzi a disposizione.

È una risposta naturale all'improvvisa crescita di complessità della disciplina, già di per sé non alla portata di chiunque per via dell'altissimo numero di tecnicismi.

Liftech si pone quindi su un piano preventivo: se le norme e il funzionamento delle innovazioni tecnologiche sono noti a tutti gli operatori, il rischio che se ne faccia un uso inefficiente o, in casi peggiori, deliberatamente distorto. Maggiore comprensione delle norme e dei mezzi vuol dire anche meno lavoro per la Consob sul fronte sanzionatorio.

¹⁹³ Le banche sono sempre regolate in primo luogo dalla Banca d'Italia e, se sopra la soglia di significatività, dalla Banca Centrale Europea.

¹⁹⁴ Pur non essendo intermediari finanziari in senso stretto, questi soggetti svolgono un'attività regolamentata dalla Consob sulla base di un mandato conferito da un terzo iscritto all'Albo, che è quindi un intermediario autorizzato.

Questa *mission* non potrebbe essere più coerente con il fine ultimo della Consob, che deve proteggere il mercato in senso ampio, non solo da condotte fraudolente o comunque illecite ma anche da tutti quei comportamenti che porterebbero ad allocazioni inevitabilmente inefficienti.

Sandbox mostra caratteristiche di ulteriore complessità, e per questo motivo la decisione, ben più che condivisibile, è stata quella di limitare l'accesso all'iniziativa a un numero di soggetti più ristretto. La grande distinzione con Liftech è costituita dalla bidirezionalità del flusso informativo. La sperimentazione in ambito *tech* viene incentivata attraverso meccanismi di agevolazione che pongono le imprese partecipanti in un regime *de facto* derogatorio. In questo sistema pubblica amministrazione e imprese collaborano nella definizione di procedure e strumenti innovativi in materia.

Alla fine del progetto Sandbox, la relazione delle imprese coinvolte costituirà la base per i cicli di sperimentazione successiva. L'iniziativa è stata fortemente sostenuta dal governo durante il corso del 2021, e ha riscontrato un discreto favore da parte degli operatori di mercato.

L'iniziativa verrà adottata anche da Banca d'Italia e Ivass, per le materie di loro competenza. Il che spiega il perché si possa fare domanda di adesione a Sandbox solamente nel caso il cui si sia regolati *esclusivamente* dalla Consob.

Va riconosciuto però, che il favore del mercato sia stato riscontrato principalmente da parte del settore bancario e in parte da quello assicurativo. Da parte del mercato finanziario, purtroppo, non ci sono ancora dati certi in merito alla sua voglia di partecipazione all'iniziativa.

Non essendo stato fissato ancora un termine ultimo per la presentazione della domanda, né uno che imponga alla Consob di comunicare l'esito della stessa e di disporre la pubblicazione, non sono disponibili i nomi degli intermediari che hanno deciso di partecipare¹⁹⁵.

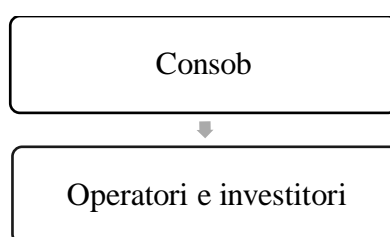


Figura 13: funzionamento di Liftech

¹⁹⁵ Dipartimento del tesoro. Registro FinTech. Roma, 15 febbraio 2023.

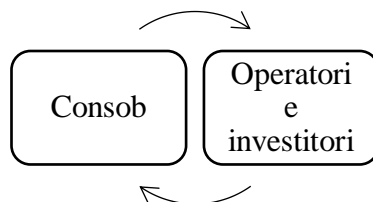


Figura 14: funzionamento di Sandbox

La Consob, tuttavia, già oggi dimostra di essere in buona parte preparata ad affrontare le difficoltà provenienti dall'economia digitale, con il lavoro in tema per il momento ancora diviso secondo le varie competenze degli uffici e delle unità organizzative già presenti.

Per quanto possa sembrare paradossale, la scelta di non dedicare un intero ufficio alla questione *FinTech*, alla luce di quanto detto pocanzi, rappresenta un messaggio chiaro del fatto che quest'ultima diventerà strutturalmente l'area di interesse su cui la Consob si dovrà confrontare negli anni, se non nei decenni a venire.

Non avrebbe infatti senso creare un ufficio separato dedicato alla finanza digitale, poiché in futuro tutto la finanza sarà digitale. Questo avrebbe poi dovuto in ogni caso relazionarsi in continuazione con altri uffici, poiché la maggior parte delle competenze si trova ancora distribuite all'esterno nelle diverse unità organizzative.

Se si prevede, come è ben più che ragionevole fare, che la *FinTech* diventerà la materia di interesse del futuro, appare ridondante e controproducente creare un singolo ufficio dedicato. Se l'attività orientata in questo senso diventerà il principale nucleo di interesse della Consob, cosa molto probabile, è inutile a questo punto attendere per poi dover separare di nuovo l'ufficio dovendo poi per forza di cose attuare obbligatoriamente un approccio sistemico.

Sicuramente più conveniente dal punto di vista economico e organizzativo attendere e consentire a tutti gli uffici di acquisire le nuove conoscenze, senza confinarle in un'unica unità organizzativa.

La cronaca recente ci suggerisce però un ulteriore elemento, che lascia presagire le vere nuove frontiere dei mercati finanziari, che prevederanno in futuro, certamente, un cambio radicale di paradigma nell'approccio alla vigilanza. Le criptovalute rappresentano la grande, enorme novità dei tempi recenti. Al di là delle considerazioni personali sui limiti di questo nuovo strumento, su cui sussistono ragionevolmente dubbi in merito alla volatilità e all'affidabilità delle transazioni, è innegabile che queste presentino nuove insidie in termini di approccio alla vigilanza.

Le criptovalute portano con loro una nuova necessità di conoscenze fresche e innovative, che innovano quanto assorbito in precedenza. Va da sé che questo comporterà necessariamente rivedere l'approccio strutturale alla vigilanza, come organizzare questa nei confronti del mercato e distribuire le nuove competenze all'interno degli uffici già esistenti. È chiaro che molto di questo dipenderà dal futuro

delle criptovalute, quanto queste potranno e sapranno continuare ad affermarsi sui mercati finanziari mondiali e quanto usciranno dalla loro immagine “di nicchia”.

Soprattutto in caso positivo, ossia se le criptovalute dovessero affermarsi ad esempio come metodo di pagamento globalmente accettato anche dalle autorità monetarie nazionali¹⁹⁶, chiaramente l’assetto organizzativo dovrà essere rivisto.

Se invece questo non dovesse avvenire, probabilmente gli affari legati alle criptovalute potrebbero essere gestiti in un singolo ufficio, con il coinvolgimento delle altre unità organizzative estremamente ridotto, sostanzialmente ai soli contributi necessari per la gestione dei singoli casi.

Al momento, la Consob non ha ancora dedicato ad esse alcuna unità organizzativa in futuro ma solo una sezione del suo sito¹⁹⁷, dove si può intravedere un certo scetticismo nei confronti del mezzo criptovaluta.

Da segnalare anche che buona parte dei siti per cui la Consob ha disposto l’oscuramento, hanno come oggetto proprio le criptovalute, a conferma che tale strumento ancora non si trova tra le simpatie della comunità finanziaria e istituzionale “mainstream”, cioè banche, grandi finanziarie e importanti società di intermediazione, che preferiscono per il momento rivolgersi agli strumenti di investimento tradizionali, il che ad oggi semplifica il lavoro della Consob.

Soprattutto grazie alle criptovalute, ma non solo, il settore finanziario, in particolar modo l’attività di intermediazione, si sta allargando sempre di più. Aumentano vertiginosamente gli investitori così come i broker, il che spinge l’attività della Consob verso una vigilanza diretta di massa, orientata a un ampissimo numero di soggetti.

In un periodo storico di grandi restrizioni finanziarie, aumentare la propria capacità operativa senza comportare altre spese o nuovi impegni da parte dello Stato è una sfida non indifferente. Con i tempi che cambiano, la Consob si trova pian piano ad aumentare il raggio d’azione della sua attività di vigilanza e controllo senza avere ulteriori risorse significative.

Decisamente apprezzabile l’approccio estremamente responsivo che la Consob è riuscita a mantenere nei confronti del mondo cripto, segno che i canali di comunicazione e di trasmissione dei *feedback* hanno fatto il loro lavoro.

Infatti, non sarebbe stato semplice senza strumenti di relazione con l’ambiente esterno organizzati su un’impostazione multilivello “captare” la novità. La Consob è riuscita anche a percepire le forti incertezze che gli investitori e buona parte degli intermediari temono in merito a questo mezzo.

¹⁹⁶ Al momento attuale, i casi di banche centrali che accettano, o asseriscono di farlo, criptovalute come metodo di pagamento, sono estremamente rari. Tra questi si segnala El Salvador.

¹⁹⁷ Commissione Nazionale per la Società e la Borsa. *Educazione finanziaria – Le criptovalute*. <<https://www.consob.it/web/investor-education/criptovalute>>; s.d. [consultato il 22 febbraio 2023].

Non è forse questo un buon risultato per un'organizzazione aperta? Grazie al suo sistema di *feedback* (anche) orientato all'esterno, è riuscita a percepire le necessità del mercato e a fornire una risposta adeguata in tempi utili, mantenendo comunque una grande solidità organizzativa.

Il primo momento di confronto e valutazione sarà quando terminerà il periodo transitorio delle disposizioni del nuovo Regolamento del personale. A quel punto, l'organizzazione del personale ne uscirà completamente stravolta, specialmente a livello dirigenziale, proporzionalmente più costoso, e si potrà verificare se e quanto i costi e l'efficienza siano stati modificati dalla riforma regolamentare.

Ma soprattutto, si potrà capire se il nuovo assetto organizzativo riuscirà a mettere maggiormente in comunicazione l'ambiente esterno e l'ente, creando un sistema di *feedback* esterni che non siano solamente rivolti agli uffici di contatto con il pubblico ma che siano in grado di attraversare trasversalmente l'organizzazione.

Il timore è che queste nuove disposizioni possano trovare applicazione più tardi del previsto, o che anche solo alcune di esse vengano alla luce in una data diversa da quella originariamente programmata. Anche in quest'ultimo caso, un risultato comunque parziale, sarebbe difficile trarre conclusioni sull'efficacia della riforma, visto che molte parti dell'organizzazione della Consob potrebbero non essere innovate dalla riforma.

La Consob sembra essere orientata nell'ambizioso progetto di proseguire su queste due direttrici: aumentare la propria capacità operativa, seguendo i nuovi orientamenti e le nuove sfide dei mercati finanziari e garantire allo stesso tempo un miglioramento della condizione economica dell'istituto, riducendo la spesa dove possibile.

L'espansione operativa a sua volta si articola in due modalità, strettamente legate tra di loro, ossia l'ampliamento della platea dei soggetti vigilati e tutelati, garantendo la medesima qualità della regolazione e dell'attività sanzionatoria (con importante contributo dell'Arbitro per le Controversie Finanziarie) e coprendo nuove frontiere seguendo l'innovazione in termini di prodotti e strumenti finanziari.

Entrambi gli aspetti sono fortemente collegati al tema dell'apertura organizzativa. Poiché entrambe le direttrici si muovono sul piano quantitativo ma anche qualitativo, l'entità di questa estensione operativa dipenderà molto dal grado di responsività e sensibilità della Consob in futuro.

Più questa sarà in grado di percepire e codificare le nuove tendenze del mercato finanziario, più la sua giurisdizione si espanderà.

Non mancano comunque alcuni elementi problematici su cui, senza la presunzione di voler trovare una soluzione in poche righe, vale la pena soffermarsi.

Innanzitutto, l'amministrazione della Consob presenta un'impostazione gerarchica che fa perno, nel collegare politica e burocrazia, sulla figura del Direttore Generale. Questi è però totalmente tagliato fuori

dalle decisioni esecutive riguardo all'azione esterna dell'ente. Altre amministrazioni, come la Banca d'Italia hanno optato per una soluzione alternativa, puntando sul suo coinvolgimento nel processo decisionale¹⁹⁸.

L'approccio scelto dalla Consob segue una logica almeno nella forma del tutto top-down, in cui gli impulsi della politica vengono trasmessi all'amministrazione ma non per forza avviene l'inverso.

Per quanto sia ragionevole pensare che il Direttore Generale possa farsi carico delle istanze provenienti dal corpo amministrativo per presentarle alla Commissione, non vi sono garanzie in questo senso. L'unica possibilità che ciò accada è la presenza di un rapporto fiduciario stretto, ben oltre quello che il costume istituzionale e la legge impongono.

Sarebbe invece ragionevole, date anche le tendenze del diritto pubblico e amministrativo dell'ultimo trentennio, ridisegnare il sistema organizzativo in modo che consenta lo scambio informativo e il dialogo tra i due livelli. Ciò dovrebbe avvenire in modo continuato, senza dipendere da fattori estemporanei come le relazioni personali e professionali tra i vari livelli dell'amministrazione.

La seconda questione riguarda invece l'annosa polemica relativa agli stipendi e quella riguardo i meccanismi di incentivazione del personale. Anche in questo caso, si tratterebbe di mettere la Consob in pari rispetto ad altri enti, soprattutto stranieri, che hanno da tempo adottato per tutto il personale un approccio alla retribuzione basato su logiche orientate alla performance.

Considerando la natura estremamente operativa della Consob, i parametri di riferimenti andrebbero individuati in fattori come il tasso di risposta, il numero di procedimenti contestati in sede giurisdizionale e il numero di reclami.

Questo tipo di approccio quantitativo, tipico dei servizi pubblici, segue logiche *customer-oriented*¹⁹⁹, consentirebbe di mettere al centro dell'attività il cittadino, anche se è decisamente troppo arrivare a definire clienti quelle persone che si rivolgono alla Consob e il paragone con i servizi pubblici deve essere preso esclusivamente a scopo illustrativo.

Questi meccanismi in parte guidano la quantificazione degli elementi di incentivazione. Manca, come spesso accade nella pubblica amministrazione, una chiara e inequivocabile codificazione dei parametri utilizzati. Ciò consentirebbe, tra le altre cose, di legittimare i premi erogati sulla base di una norma che li renderebbe prevedibili e quantificabili con un certo anticipo.

Le questioni organizzative presentano ulteriori criticità. Anzi, sarebbe più corretto parlare di possibili future criticità. Fatica, come fa in genere una certa parte della pubblica amministrazione, a contenere le dimensioni del personale. L'aumento, per quanto contenuto del numero di persone impiegate,

¹⁹⁸ In Banca d'Italia, il Direttore Generale è inserito nel Direttorio, insieme al Governatore e a tre vicedirettori generali. Al Direttorio competente l'approvazione di tutti i provvedimenti a rilevanza esterni della Banca d'Italia. In caso di parità decide sempre il Governatore.

¹⁹⁹ Mattarella, B.G. (2007). *Le regole dell'onestà – Etica, politica, amministrazione*. Bologna: Il Mulino.

sembra comunque non arrestarsi, oltre che andare di pari passo con la spesa. Ciò non trova riscontro nelle tendenze del settore pubblico. Questo, a partire dalla Grande Recessione, ha sempre ridotto il numero di impiegati²⁰⁰.

A maggior ragione se si considera il grande sviluppo delle nuove scienze tecnologiche, che forniscono strumenti per automatizzare alcuni passaggi dei procedimenti amministrativi gestiti dalla Consob. Ciò non significa escludere il personale dal futuro della Consob, o trasformarla in una distopica pubblica amministrazione guidata dagli algoritmi.

Le opportunità offerte dai progressi tecnici devono però essere sfruttati a pieno, in primo luogo per una ragione fondamentale: ridurre la pressione dei costi della pubblica amministrazione sulle tasche dei cittadini.

L'ultima complicazione è rappresentata dalla presenza, al vertice dell'amministrazione, di un organo puramente collegiale. Questa non è una vera e propria criticità, poiché il fatto che ci sia una Commissione e non un singolo commissario al vertice della Consob non comporta di per sé un effetto negativo sui costi o sul funzionamento dell'amministrazione.

D'altro canto, però, l'organo di vertice collegiale è una soluzione organizzativa alquanto originale. Il Direttorio della Banca d'Italia ricalca in qualche modo questo assetto, ma il ruolo del Governatore, non paragonabile in termini di autonomia decisionale e presa del suo potere sull'amministrazione al presidente della Consob, lo compensa.

Il vertice di Bankitalia, infatti, è un vero e proprio protagonista della scena politica e del dibattito economico e sociale nel nostro paese.

È anche un membro del Consiglio Direttivo della Banca Centrale Europea, il che lo rende fondamentale nelle relazioni con una entità sovranazionale di grandissimo rilievo nel settore finanziario.

Il Presidente della Consob mantiene una sua centralità a livello mediatico, purtroppo specialmente nei momenti in cui l'attenzione dei mezzi di informazione è rivolta ad eventi dalla dubbia moralità o a rivedibili legami con la politica.

Questo suo ruolo non è però paragonabile con quello del Governatore di Bankitalia. Come si è potuto vedere nel Capitolo 1, gli atti che gli competono direttamente e le responsabilità che lo differenziano dal resto della Commissione sono ben pochi.

²⁰⁰ Osservatorio conti pubblici italiani. *L'occupazione nel settore pubblico in Italia*. di Bella E. <

Il suo inserimento nel Sistema europeo di vigilanza finanziaria ha effetti molto ridotti se paragonato a quanto avviene nella Banca Centrale Europea. È possibile che questa soluzione di un vertice collegiale possa essere rivista in un prossimo futuro, avvicinandola a quella dei ministeri, che strutturalmente prevedono un'organizzazione con vertice monocratico.

Tutte queste questioni si ricollegano a quanto spiegato in apertura di paragrafo. L'aspetto più rilevante è costituito dalla possibilità di estensione operativa macroscopica, dovuta alla crescente responsabilità della Consob in materia di finanza digitale, settore le cui potenzialità sono ad oggi inimmaginabili. La grande sfida sarà quindi mantenere questa efficienza, questa elasticità e soprattutto questa apertura organizzativa anche in un contesto di fortissima espansione della propria giurisdizione.

Molte questioni rimangono aperte, ma la Consob rappresenta, soprattutto in un contesto complesso come il mercato finanziario, una risorsa importantissima per la pubblica amministrazione italiana, aiutando a conferirgli credibilità e rispetto, specialmente nel più ampio contesto delle strutture di cooperazione delle amministrazioni europee.

È arrivato il momento di rispondere alla domanda posta in apertura di questo elaborato: la Consob rientra nelle pubbliche amministrazioni la cui organizzazione può essere classificata come aperta, o invece fa parte del secondo gruppo, quello delle organizzazioni chiuse?

La risposta, alla luce di quanto detto nelle precedenti pagine, è particolarmente complessa. Difficile pensare di sintetizzare in un "sì" o in "no". Le categorie di cui sopra, all'atto pratico, non si presentano come "scatole" chiuse, bensì come gruppi fluidi. Non solo raramente una pubblica amministrazione può essere considerata completamente chiusa o aperta, ma la stessa potrebbe variare il suo status nel corso della sua attività.

Aperta e chiusa sono due categorie "aperte", che ammettono l'entrata e l'uscita continua. Inoltre, alla luce di quanto detto, il grado di apertura può essere valutato almeno in due modi diversi.

In un primo caso, lo si può considerare alla luce delle disposizioni formalmente previste che garantiscano in tal senso.

Ad esempio, se all'interno dell'amministrazione sono previste forme di consultazione e di coinvolgimento dei cittadini o, come nel caso delle autorità amministrative indipendenti, di soggetti regolati, questo è certamente sintomatico di una tendenza all'apertura.

Se invece questi strumenti sono assenti perché ignorati, oppure, caso ben più raro, esplicitamente proibiti, certamente ci troviamo in un contesto che, per motivi che possono essere del tutto legittimi, predilige l'atteggiamento organizzativo chiuso.

La presenza di meccanismi di contatto tra interno ed esterno formalizzati è il primo passo, ma non esaurisce la descrizione di una organizzazione amministrativa aperta.

Serve un ulteriore sforzo, costituito dalla volontà di implementare all'atto pratico questi strumenti. E proprio in questo aspetto si forma la zona grigia che divide il bianco e il nero, l'idealtipo aperto dall'idealtipo chiuso.

Qualunque meccanismo formalizzato avrà ben poca utilità se mancherà la voglia di applicarlo in maniera severa, facilitando meccanismi di partecipazione verticale e orizzontale non solo sulla base di quanto previsto dal diritto.

Lo sforzo deve avvenire garantendo risorse adeguate, mezzi e personale dedicato consono, aggiornamento scientifico e giuridico, un'interpretazione delle norme orientata a questo obiettivo. In un certo senso, ciò che le norme creano a livello potenziale, la volontà politico-amministrativa lo mette in atto trasformandolo in realtà a livello pratico.

Certo, sono presenti casi in cui, nella pubblica amministrazione, momenti di raccordo tra l'esterno e l'interno dell'organizzazione sono inseriti in binari rigidi, che ne prevedono l'obbligatorietà. Un buon esempio, che attiene proprio agli aspetti puramente organizzativi, è quello della contrattazione collettiva. Questa non è una facoltà dell'amministrazione, ma è prevista dalla legge per determinati aspetti del rapporto di lavoro.

La questione relativa alla contrattazione collettiva dei dipendenti non è stata valutata al fine ultimo di questo elaborato, e il motivo è presto detto. Questa si muove su binari definiti dalla legge e le singole amministrazioni possono fare ben poco per differenziarla rispetto alle altre, ivi compresa la Consob. È una caratteristica propria delle pubbliche amministrazioni e non ha direttamente a che vedere con il mercato finanziario, poiché attiene al rapporto di lavoro tra pubblica amministrazione e dipendenti.

Rimanendo sul tema della volontà di attuare certe strategie e procedure "di apertura", si può citare per la Consob il caso delle consultazioni. Sono momenti di concertazione, e per certi versi anche di codecisione. Vengono adoperati largamente per le scelte di regolazione ma mai per quelle che riguardano gli atti organizzativi.

Difficile pensare che siano fattibili per quanto concerne la strutturazione degli organi di vertice, le consultazioni sarebbero però un utile strumento per garantire il coinvolgimento dei soggetti regolati nella definizione dell'assetto degli uffici di contatto diretto con il pubblico.

Nulla lo vieta, ma è evidentemente mancata fino ad oggi una chiara volontà politica di utilizzare uno strumento già esistente, quello delle consultazioni, per migliorare la qualità degli atti inerenti all'organizzazione.

Forse la Consob come altre amministrazioni è molto protettiva nei confronti della propria autodeterminazione interna, forse si sottovaluta il peso delle dinamiche organizzative nella qualità dell'azione amministrativa e quindi anche nei rapporti con il pubblico.

Difficile dare una risposta definitiva al perché le consultazioni non vengano usate in tal senso, anche perché, come si evince facilmente consultando l'elenco di quelle svolte, il problema è estremamente risalente, fin dalla nascita dell'istituto. Non è quindi una "colpa" da imputare all'una o l'altra composizione della Commissione o a una presunta diminuzione della qualità della classe dirigente. Questa mancanza ha ragioni culturalmente distanti.

Per fare questo nuovo passo in direzione di un'amministrazione più aperta, più orizzontale, andrebbe rivisto il peso che si dà agli aspetti organizzativi non solo in senso di miglioramento dell'efficienza, ma anche come un mezzo per garantire una migliore relazione tra cittadini e pubblica amministrazione.

La volontà politica non si può certo trovare solo nelle leggi o in una ipotetica grande riforma amministrativa, quando in un cambio di marcia culturale. Ciò dovrebbe orientarci anche a un superamento della logica aziendalista della pubblica amministrazione, per cui ogni attività deve essere indirizzata alla riduzione della spesa e a un miglioramento della produzione²⁰¹.

Questa necessità è sicuramente impellente e urgente per via dei ben noti problemi che affliggono la finanza pubblica, ma deve tener conto che le pubbliche amministrazioni non sono aziende e devono svolgere funzioni in base a una serie di principi, tra i quali c'è sicuramente una maggiore apertura e trasparenza nei rapporti con il pubblico.

Non si può quindi rispondere sì o no in maniera manichea. È possibile invece dire, che in linea di massima, la Consob tende ad essere un'amministrazione la cui organizzazione ricorda maggiormente quella riconducibile al modello-idealtipo aperto.

Si potrebbe dire altrimenti che la maggior parte delle caratteristiche organizzative e strutturali della Consob sono riconducibili al modello aperto, mentre solo una parte minoritaria, inerente principalmente alle strutture di vertice e alle relazioni con i dipendenti appartengono al modello chiuso.

Prima di concludere occorre fare alcune precisazioni. Innanzitutto, non esiste alcuna predilezione tra un modello di organizzazione chiuso e uno aperto. Entrambi hanno caratteristiche che possono presentare sia rischi che benefici per una pubblica amministrazione. Diverso il discorso nel diritto privato, che non è in questo momento di nostro primario interesse, dove strutture troppo chiuse potrebbero essere sintomo di un pericolo isolamento dal mercato.

Però a parere di chi scrive, per quanto una struttura chiusa sia accettabile nel settore pubblico in una grande quantità di casi, come nei servizi di sicurezza, nell'esercito e nella polizia o nella magistratura, un discorso diverso vale per le autorità amministrative indipendenti.

²⁰¹ Anche perché, specialmente in amministrazioni come la Consob, che svolgono un'attività principalmente regolatoria, dare contenuto alla nozione di "prodotto amministrativo" potrebbe rivelarsi difficile se non impossibile.

Queste, infatti, necessitano di un legame stretto e dialogico con il mercato su cui vigilano. Specialmente la Consob, inserita nel contesto di un mercato tra i più fluidi e vivaci che esistono nel tessuto economico, come può pensare di chiudersi in sé stessa quando fuori dal palazzo la complessità tecnica cresce a dismisura?

La loro indipendenza, elemento portante di questa nuova categoria di pubbliche amministrazioni, deve essere protetta con altri mezzi, come ad esempio un'adeguata normativa sul conflitto di interessi. E su questo la Consob ha sempre applicato scrupolosamente le indicazioni dell'Autorità Nazionale Anticorruzione in materia, intervenendo su tutti i fronti problematici da essa segnalati nel corso degli anni²⁰².

Non può essere certamente attraverso un contenimento del flusso cognitivo di natura tecnica proveniente dai mercati che si garantisce l'indipendenza della Consob. Queste innovazioni finanziarie sono in teoria quanto nella pratica la base attraverso la quale la Consob ha saputo negli anni ridisegnare, pur senza mai andare incontro a pesanti riforme organizzative, la propria struttura, per rispondere meglio alle esigenze dei mercati.

Né è un chiaro esempio l'Arbitro per le Controversie Finanziarie, sicuramente la novità organizzativa più importante sia in termini logistici sia economici ma anche simbolici, della Consob dalla sua istituzione. Grazie a un certo grado di apertura la Commissione è riuscita a percepire lo stato di sofferenza e di abbandono degli investitori *retail* con capienza ridotta. Al recepimento di una criticità è corrisposta un'innovazione.

Allo stesso modo parimenti innovativo è stato l'approccio alla digitalizzazione. Tema, come si è accennato più volte, su cui la Consob ha mostrato grande reattività. Se nell'attenzione al tema dei meccanismi di risoluzione alternativi delle controversie si può dire che la Consob si inserisce in un contesto ben più ampio, in cui per primo il diritto europeo ha spinto in tal senso, nel caso della digitalizzazione la celerità dimostrata è frutto di una significativa lungimiranza politica.

Ciò che la struttura ha reso potenzialmente innovativo, tramite strumenti di recepimento delle istanze esterne, volontà e attenzione da parte di legislatore, politica e dirigenza lo hanno trasformato in innovazione.

Questo ci porta a un altro punto: la Consob si presenta come un sistema tendenzialmente aperto proprio per la sua attenzione alle innovazioni e alle nuove tendenze della pubblica amministrazione mostrata negli anni. In un certo senso, le novità introdotte sono un sintomo di un'organizzazione aperta, le cui caratteristiche possono quindi essere rintracciata anche svolgendo il percorso logico inverso. Si parte

²⁰² Autorità Nazionale Anticorruzione. La prassi dell'Anac in materia di conflitto di interessi. Roma, 17 settembre 2019.

quindi dalle innovazioni di cui si ha evidenza e si arriva a rintracciare i tipici segni di un'organizzazione aperta.

La prossima grande sfida, nella transizione dalla finanza tradizionale a quella digitalizzata, è già sotto la lente d'ingrandimento della Consob attraverso quei meccanismi di consultazione e concertazione che sono stati evidenziati in apertura delle conclusioni.

Non potrebbe esserci un segno più chiaro di un assetto tendenzialmente organizzativo aperto di un sistema in cui momenti di relazione dialogica con il pubblico e il mondo della tecnica si svolgono in un momento ancor precedente alla trasformazione tecnologica.

Il contesto Sandbox è spiccatamente paritario e rivolto a favorire la massima partecipazione di tutti quei soggetti che caratterizzeranno il mercato finanziario del futuro o che comunque ne saranno in qualche modo coinvolti e influenzati. L'innovazione qui è prevista, auspicata e ricercata, non è frutto del caso o un obiettivo secondario.

In chiusura, un piccolo accenno sulla questione dell'apertura potenziale e al suo legame con la volontà politica. La rilevanza di questa distinzione non va in realtà enfatizzata dal punto di vista scientifico. Se l'apertura di un'amministrazione può essere certamente rintracciata a priori osservando l'insieme di norme e atti regolamentari che la governano, difficile fare lo stesso con la volontà politica dei soggetti che questa struttura la dirigeranno.

Non è infatti possibile sapere con sufficiente anticipo su quali temi si orienterà la dirigenza pubblica del futuro. Si può solo valutare il grado di preparazione organizzativa di cui la Consob dispone per essere reattiva nel caso in cui la volontà sposerà i mezzi a disposizione.

In conclusione, possiamo dire che la Consob è certamente pronta con delle strutture tendenzialmente adeguate ad affrontare le sfide più importanti che la pubblica amministrazione dovrà affrontare nei prossimi anni. Ancora oggi un'eccellenza amministrativa nel presente, che si prepara ad esserlo anche nel futuro.

Elementi di apertura	Elementi di chiusura
Presenza di personale esterno nelle file dirigenziali	Incentivi agli avanzamenti di carriera piuttosto che al ricambio del personale
Diffusione di professionalità tecniche	Ridotte responsabilità dirigenziali del personale con competenze tecniche
Meccanismi di relazione bilaterale con l'ambiente esterno	Nessun coinvolgimento ulteriore degli interessati nel procedimento amministrativo rispetto alle modalità previste della legge
Incentivi basati su obbligazioni di risultato	Meccanismi di incentivazione veri e propri solo per il personale dirigente
Iniziative a sostegno dell'innovazione	Scarsa formalizzazione delle procedure di recepimento dei contributi esterni
Attenzione agli sviluppi sociopolitici e tecnologici	Mancanza di una struttura dedicata all'innovazione

Tabella 4

Bibliografia e sitografia

Arbitro Bancario Finanziario. *Primo forum tra ACF e ABF in attuazione del Protocollo di intesa tra Consob e Banca d'Italia*. <<https://www.arbitrobancariofinanziario.it/novita/notizia/primo-forum-Acf-Abf/?dotcache=refresh>>; 19 novembre 2021; [consultato il 22 febbraio 2023].

Arbitro per le Controversie Finanziarie. *Normativa ACF*. <<https://www.acf.consob.it/web/guest/normativa/normativa-acf>>; 6 luglio 2021; [consultato il 22 febbraio 2023].

Arbitro per le Controversie Finanziarie. *Verifica requisiti per il ricorso*. <<https://www.acf.consob.it/web/guest/ricorso/verifica-requisiti-ricorso>>; s.d.; [consultato il 22 febbraio 2023].

Arbitro per le Controversie Finanziarie. *Relazione annuale ACF 2021. Appendice statistica*. Roma. 31 marzo 2022.

Arbitro per le Controversie Finanziarie. *Comunicato stampa del 3 gennaio 2022*. Roma, 3 gennaio 2022.

Arbitro per le Controversie Finanziarie. *Quando e come fare ricorso*. <<https://www.acf.consob.it/ricorso/quando-come-fare-ricorso>>; s.d.; [consultato il 22 febbraio 2023].

Autorità Nazionale Anticorruzione. *La prassi dell'Anac in materia di conflitto di interessi*. Roma, 17 settembre 2019.

Banca Centrale Europea. *Eurosistema - BCE, SEBC ed Eurosistema*; <<https://www.ecb.europa.eu/ecb/orga/escb/html/index.it.html>>; s.d.; [consultato il 22 febbraio 2023].

Banca Centrale Europea. *Eurosistema. BCE, SEBC ed Eurosistema*. <<https://www.ecb.europa.eu/ecb/orga/escb/html/index.it.html>>; s.d.; [consultato il 22 febbraio 2023].

Banca d'Italia. *Consistenza numerica del personale e relativo costo complessivo*. <<https://www.bancaditalia.it/chi-siamo/personale/consistenza-numerica/index.html>>; s.d.; [consultato il 22 febbraio 2023].

Banca d'Italia. *Funzioni e governance – Consiglio superiore*. <<https://www.bancaditalia.it/chi-siamo/funzioni-governance/consiglio-superiore/index.html>>; s.d.; [consultato il 22 febbraio 2023].

Banca d'Italia. *Organigramma*. Roma. 27 giugno 2022.

Banca d'Italia. *Retribuzione dei capi delle strutture 2021*. Roma. 2022.

Carloni, E. e Cortese, F., (2020). *Diritto delle autonomie locali*. Milano: Wolters Kluwer.

Clarich, M (2013). Manuale di diritto amministrativo. IV ed., Bologna: Il Mulino.

Commissione Nazionale per la Società e la Borsa. *Area Pubblica – Regolamentazione – Consultazioni - Invio osservazione*. <<https://www.consob.it/web/area-pubblica/invio-osservazioni>>; s.d.; [consultato il 22 febbraio 2023].

Commissione Nazionale per la Società e la Borsa. *Area Pubblica – Regolamentazione – Consultazioni - Invio osservazione*. <<https://www.consob.it/web/area-pubblica/invio-osservazioni>>; s.d.; [consultato il 22 febbraio 2023].

Commissione Nazionale per la Società e la Borsa. *Educazione finanziaria – Le criptovalute*. <<https://www.consob.it/web/investor-education/criptovalute>>; s.d.; [consultato il 22 febbraio 2023].

Commissione Nazionale per le Società e la Borsa. *Area Pubblica - Organizzazione – Direzione - Generale*. <<https://www.consob.it/web/area-pubblica/direzione-generale>>; s.d., [consultato il 22 febbraio 2023].

Commissione Nazionale per le Società e la Borsa. *Area Pubblica - Organigramma*. <<https://www.consob.it/web/area-pubblica/organigramma>>; s.d.; [consultato il 22 febbraio 2023].

Commissione Nazionale per le Società e la Borsa. *Area Pubblica – Regolamentazione - Consultazioni*. <<https://www.consob.it/web/area-pubblica/consultazioni>>; s.d.; [consultato il 22 febbraio 2023].

Commissione Nazionale per le Società e la Borsa. *Area pubblica – Consob - Tech*. <<https://www.consob.it/web/area-pubblica/consob-tech>>; s.d.; [consultato il 22 febbraio 2023].

Commissione Nazionale per le Società e la Borsa. *Area Pubblica. Togna Tiziana*. <<https://www.consob.it/web/area-pubblica/togna-tiziana>>; s.d.; [consultato il 22 febbraio 2023].

Commissione Nazionale per le Società e la Borsa. *Autorità trasparente - Performance*. <<https://www.consob.it/web/area-pubblica/performance>>. 31 maggio 2022; [consultato il 22 febbraio 2023].

Commissione Nazionale per le Società e la Borsa. *Bilanci - Consob*. <<https://www.consob.it/web/area-pubblica/bilanci>>; 16 maggio 2022; [consultato il 22 febbraio 2023].

Commissione Nazionale per le Società e la Borsa. *Dall'unità ai giorni nostri: 150 anni di borsa in Italia*. Roma, maggio 2011.

Commissione Nazionale per le Società e la Borsa. *Documentazione organizzativa - Manuale della struttura*. Roma, 27 giugno 2019.

Commissione Nazionale per le Società e la Borsa. *Dotazione organica*. <<https://www.consob.it/web/area-pubblica/dotazione-organica>>; 15 luglio 2022; [consultato il 22 febbraio 2023].

Commissione Nazionale per le Società e la Borsa. *Gratifica e efficienza aziendale 2021*. Roma, 2022.

Commissione Nazionale per le Società e la Borsa. *La CONSOB - Organizzazione*.

<<https://www.consob.it/web/area-pubblica/commissione>>; 25 maggio 2022; [consultato il 22 febbraio 2023].

Commissione Nazionale per le Società e la Borsa. *Organizzazione - Unità organizzative - Divisioni*.

<<https://www.consob.it/web/area-pubblica/unita-organizzative-divisioni>>; s.d.; [consultato il 22 febbraio 2023].

Commissione Nazionale per le Società e la Borsa. *Organizzazione - Segretariato generale*.

<<https://www.consob.it/web/area-pubblica/scopelliti-maria-antonietta>>; s.d.; [consultato il 22 febbraio 2023].

Commissione Nazionale per le Società e la Borsa. *Organizzazione. Consulenza Legale*.

<<https://www.consob.it/web/area-pubblica/consulenza-legale>>; s.d.; [consultato il 22 febbraio 2023].

Commissione Nazionale per le società e la Borsa. *Presidente Savona - Compensi e spese per trasferte di servizio 2021*. <<https://www.consob.it/web/area-pubblica/presidente-savona-compensi-2021>> s.d.

[consultato il 22 febbraio 2023].

Commissione Nazionale per le Società e la Borsa. *Preventivo finanziario annuale 2022*. Roma, 16 maggio 2022.

Commissione Nazionale per le Società e la Borsa. *Preventivo finanziario annuale 2021*. Roma, 31 marzo 2021.

Commissione Nazionale per le Società e la Borsa. *Preventivo finanziario annuale 2020*. Roma, 31 marzo 2020.

Commissione Nazionale per le Società e la Borsa. *Relazione per l'anno 2021*. Roma, 31 marzo 2022.

Consultazione Consob-emittenti su “Modifiche al Regolamento Emittenti in materia di prospetti”. Roma, 23 dicembre 2021.

Consultazione Consob-intermediari su “Modifiche al Regolamento intermediari relativamente all'adeguamento nazionale alla Direttiva (Ue) 2021/338 che modifica MiFID II nell'ambito del Capital

Corte dei conti. Sezioni Riunite in sede di controllo. *Relazione sul costo del lavoro pubblico 2020*. Roma, 31 luglio 2020.

Markets Recovery Package, agli atti delegati di implementazione delle normative MiFID II, UCITS e IDD in tema di finanza sostenibile, nonché alla direttiva (Ue) 2019/2034 che modifica MiFID II in materia di *reverse solicitation* - Ulteriori interventi di modifica". Roma, 17 febbraio 2022.

Cotta, M. e Verzichelli, L. (2020). *Il sistema politico Italiano*. IV edizione. Bologna: Il Mulino.

Cucciniello, M., Fattore, G., Longo, F., Ricciuti, E. e Turrini, A. (2018). *Management pubblico*. Milano: Egea.

Di Gaspare, G (2011). *Teoria e critica della globalizzazione finanziaria*. III edizione. Milano: Cedam.

Dipartimento del tesoro. Registro FinTech. Roma, 15 febbraio 2023.

Enciclopedia Treccani *Autorità amministrative indipendenti*.

<[https://www.treccani.it/enciclopedia/autorita-amministrative-indipendenti/#:~:text=Per%20autorit%C3%A0%20amministrative%20indipendenti%20si,ecc.\)%2C%20tali%20da%20esigere](https://www.treccani.it/enciclopedia/autorita-amministrative-indipendenti/#:~:text=Per%20autorit%C3%A0%20amministrative%20indipendenti%20si,ecc.)%2C%20tali%20da%20esigere)>, s.d. [consultato il 22 febbraio 2023].

Google Trends. Pannello interattivo. <<https://trends.google.it/trends/explore?q=Consob&geo=IT>>; s.d. [consultato il 22 febbraio 2023].

Institute for Digital Transformation. Why Understanding the Difference Between Open & Closed Systems May Lead to Transformation Success di Holland, C.

<<https://www.institutefordigitaltransformation.org/why-understanding-the-difference-between-open-closed-systems-may-lead-to-transformation-success/>>; 29 settembre 2016 [consultato il 22 febbraio 2023].

Istituto per la vigilanza sulle assicurazioni. Dotazione Organica. Anni 2015 e 2020.

La Spina, A. (2020). *Politiche pubbliche*. II edizione. Bologna: Il Mulino

Mattarella, B.G. (2007). *Le regole dell'onestà – Etica, politica, amministrazione*. Bologna: Il Mulino.

Ministero dell'economia e delle finanze. *Direttori generali del tesoro dal 1853 al 2006*. Roma, s.d.

Ministero dello Sviluppo economico. *Controversie di consumo – ADR, risoluzione alternativa delle controversie*. <<https://www.mise.gov.it/index.php/it/mercato-e-consumatori/tutela-del-consumatore/controversie-di-consumo/adr-risoluzione-alternativa-controversie>>; 28 luglio 2022, [consultato il 22 febbraio 2023].

Ministero dello sviluppo economico. *Il Consiglio Nazionale dei Consumatori e degli Utenti – CNCU*. <<https://www.mise.gov.it/index.php/it/mercato-e-consumatori/associazioni-dei-consumatori/cncu>>; s.d. [consultato il 22 febbraio 2023].

Ministro per la Pubblica Amministrazione. *Performance*.

<<https://www.funzionepubblica.gov.it/performance>>; s.d. [consultato il 22 febbraio 2023].

Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico. *OECD/INFE 2020 International Survey of Adult Financial Literacy*. Pagina 15, Tabella 1. Parigi, 2020.

Petrillo, P.L. (2019). *Teorie e tecniche del lobbying*. Bologna: Il Mulino.

Portale delle performance. *Amministrazioni pubbliche*. <<https://performance.gov.it/ppaa?anno=2022>>; s.d. [consultato il 22 febbraio 2023].

Presidenza del Consiglio dei ministri. Retribuzioni lorde dirigenti o equiparati con incarico dirigenziale presso le strutture della Presidenza del Consiglio dei ministri. Roma. 20 agosto 2021.

Rocher, G. (1972). *Introduzione alla sociologia generale*. VII edizione. Carnago: SugarCo Edizioni S.r.l.

Thompson, J.D. (1967). *Organizations in action: Social science bases of Administrative Theory*. III edizione. Londra: Routledge.

Treccani. *Arbitro per le controversie finanziarie*. <[https://www.treccani.it/enciclopedia/arbitro-per-le-controversie-finanziarie_\(altro\)/](https://www.treccani.it/enciclopedia/arbitro-per-le-controversie-finanziarie_(altro)/)>; 2019, [consultato il 22 febbraio 2023].

Treccani. *Investitore*. <<https://www.treccani.it/vocabolario/investitore/>>; s.d. [consultato il 22 febbraio 2023].

Unità di Informazione Finanziaria per l'Italia. *Chi siamo*.

<<https://uif.bancaditalia.it/homepage/index.html?com.dotmarketing.htmlpage.language=102&dotcache=refresh>> s.d.; [consultato il 22 febbraio 2023].

United States Securities and Exchange Commission. *SEC Compensation Program*.

<<https://www.sec.gov/ohr/sec-compensation>>; 3 maggio 2022 [consultato il 22 febbraio 2023].

Università Cattolica del Sacro Cuore - Osservatorio conti pubblici italiani. *L'occupazione nel settore pubblico in Italia*. di Bella E. <<https://osservatoriocpi.unicatt.it/ocpi-pubblicazioni-l-occupazione-nel-settore-pubblico-in-italia#:~:text=Applicando%20lo%20stesso%20aumento%20percentuale,articolo%20del%202021%20maggio%202022.>>; 20 maggio 2022 [consultato il 22 febbraio 2023].

Università Cattolica del Sacro Cuore - Osservatorio dei conti pubblici italiani. *L'occupazione nel settore pubblico in Italia*. <<https://osservatoriocpi.unicatt.it/ocpi-pubblicazioni-l-occupazione-nel-settore-pubblico-in-italia>>; 20 maggio 2022; [consultato il 22 febbraio 2023].

Riferimenti normativi

Banca d'Italia. Regolamento Generale della Banca d'Italia. Roma. Agosto 2022.

Commissione Nazionale per le Società e la Borsa, delibera n. 18591 del 26 giugno 2013 “Modifiche al Regolamento concernente l'organizzazione ed il funzionamento della Consob”.

Commissione Nazionale per le Società e la Borsa, delibera n. 8674 del 17 novembre 1994 “Adozione del Regolamento concernente l'organizzazione ed il funzionamento della Consob”.

Commissione Nazionale per le Società e la Borsa, delibera n.18750 del 19 dicembre 2013 “Adozione del «Regolamento sul procedimento sanzionatorio della Consob», ai sensi dell'articolo 24 della legge 28 dicembre 2005, n. 262 e successive modificazioni (G.U. n. 5 dell'8 gennaio 2014)”.

Commissione Nazionale per le Società e la Borsa, delibera n.20895 del 18 aprile 2019 “Nomina del reggente della Consulenza Legale e attribuzione di incarichi di sostituzione”.

Commissione Nazionale per le Società e la Borsa. Regolamento concernente l'Arbitro per le Controversie Finanziarie. Roma, 4 maggio 2016.

Commissione Nazionale per le Società e la Borsa. Regolamento del personale (2022). Roma, 27 aprile 2022.

Commissione Nazionale per le Società e la Borsa. Regolamento organizzazione e funzionamento della Consob. Roma, 17 novembre 1994.

Commissione Nazionale per le Società e la Borsa. Regolamento per l'amministrazione e la contabilità. Roma, 5 luglio 2019

Costituzione della Repubblica Italiana. Roma, 1° gennaio 1948.

D.L. 8 aprile 1976, n.95 “Disposizioni relative al mercato mobiliare ed al trattamento fiscale dei titoli azionari”.

Decreto Legislativo 10 agosto 2018, n.107 “Norme di adeguamento della normativa nazionale alle disposizioni del regolamento (UE) n. 596/2014, relativo agli abusi di mercato e che abroga la direttiva 2003/6/CE e le direttive 2003/124/UE, 2003/125/CE e 2004/72/CE. (18G00130)”.

Decreto legislativo 24 febbraio 1998 “Testo unico delle disposizioni in materia di intermediazione finanziaria, ai sensi degli articoli 8 e 21 della legge 6 febbraio 1996, n. 52”.

Decreto legislativo 27 ottobre 2009, n.150 “Attuazione della legge 4 marzo 2009, n. 15, in materia di ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico e di efficienza e trasparenza delle pubbliche amministrazioni”.

Decreto legislativo 6 agosto 2015, n.130 “Attuazione della direttiva 2013/11/UE sulla risoluzione alternativa delle controversie dei consumatori, che modifica il regolamento (CE) n. 2006/2004 e la direttiva 2009/22/CE (direttiva sull'ADR per i consumatori).“.

Decreto legislativo 6 settembre 2005, n.206 “Codice del consumo, a norma dell'articolo 7 della legge 29 luglio 2003, n. 229”.

Decreto Legislativo 8 aprile 2003, n. 66 “Attuazione delle direttive 93/104/CE e 2000/34/CE concernenti taluni aspetti dell'organizzazione dell'orario di lavoro”.

Legge 15 giugno 1966, n.604 “Norme sui licenziamenti individuali”.

Legge 23 giugno 2014, n.89 “Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 24 aprile 2014, n. 66, recante misure urgenti per la competitività e la giustizia sociale. Deleghe al Governo per il completamento della revisione della struttura del bilancio dello Stato, per il riordino della disciplina per la gestione del bilancio e il potenziamento della funzione del bilancio di cassa, nonché per l'adozione di un testo unico in materia di contabilità di Stato e di tesoreria.”

Legge 28 febbraio 2008, n.31. Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 31 dicembre 2007, n. 248, recante proroga di termini previsti da disposizioni legislative e disposizioni urgenti in materia finanziaria.

Legge 7 agosto 1990, n.241 “Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi.”

Legge 7 giugno 1974, n.216 “Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 8 aprile 1974, n. 95, recante disposizioni relative al mercato mobiliare ed al trattamento fiscale dei titoli azionari”

Protocollo di intesa tra la Banca d'Italia e la Consob in materia di risoluzione alternativa delle controversie. Roma, 19 marzo 2020.

Abstract

L'obiettivo della tesi in oggetto è quello di approfondire il funzionamento della Consob sotto il profilo prettamente organizzativo, dando risalto soprattutto a quelli che sono i meccanismi relazionali e di interazione che collegano i vari elementi che ne fanno parte.

La scelta dell'analisi è ricaduta su un ente che si inserisce in un contesto difficile, ad alto tasso di complessità tecnica e in continua evoluzione. I mercati finanziari rappresentano una sfida continua, una terra di infinite opportunità, anche di rilancio e ripartenza, ma anche un luogo colmo di rischi.

Questi rischi riguardano soprattutto i piccoli investitori, quelli a capienza ridotta, persone, spesso privati cittadini, che correrebbero gravi pericoli se non fossero tutelati. Proprio qui risiede la necessità della Consob, proteggere questi soggetti, che altrimenti sarebbero disorientati di fronte a un mercato così complesso.

Per farlo, occorre recepire le novità e le innovazioni provenienti dal settore, sia dal punto di vista tecnico che sotto il profilo statistico. Da qui discende la domanda alla base di questo elaborato: come fa la Consob a percepire queste novità, ha una struttura adeguata a carpire ciò che succede nel mondo esterno?

In sostanza, si vuole capire se, sotto il profilo organizzativo, la Consob è un'organizzazione aperta oppure chiusa, o, ancora meglio, se e quanto si avvicina all'una o all'altra categoria.

Per riuscire nell'intento si analizzerà il profilo organizzativo-manageriale, quello che riguarda l'interno dell'organizzazione, e si cercherà di verificare se le strutture così come sono oggi formate, garantiscono un grado sufficiente di capacità d'ascolto.

Nel primo capitolo si osserveranno le unità organizzative fondamentali, quelle che hanno maggiore esposizione mediatica, che sono al centro del dibattito pubblico riguardante la Consob.

La Commissione, certamente, in quanto vertice dell'ente e ufficio esecutivo, sarà la base di partenza di questa analisi.

Ma anche gli uffici dei vertici dell'amministrazione, come quello del Direttore Generale, e quelli che si occupano di coadiuvare il lavoro della Commissione, come il Segretariato, e alcune categorie di corpi tecnici.

Quest'analisi è sembrata doverosa. Nonostante la Consob, come tutte le altre amministrazioni, agisca senza dubbio grazie all'impegno del personale, che costituisce il suo "motore", le unità organizzative di vertice hanno il ruolo essenziale di definire gli obiettivi e di assumersi le maggiori responsabilità.

Se questo è vero nelle amministrazioni “tradizionali”, ciò è ancora più accentuato nelle autorità amministrative indipendenti, categoria relativamente giovane di cui la Consob fa parte.

Infatti, in un contesto simile, manca il ruolo centrale dei vertici propriamente “politici”, come ad esempio sono i ministri. La Commissione svolge la sua attività in maniera relativamente autonoma dall’andamento della vita dei partiti.

Ciò comporta necessariamente una maggiore enfasi sulla sua funzione manageriale, poiché tutte le sue scelte dovranno essere effettuate su ragioni squisitamente tecnico-amministrative, con minore intervento di influenze di natura politico-elettorale.

Se un ministro deve pensare, oltre che a fare il ministro, a non mettere i bastoni tra le ruote al Presidente del Consiglio che lo ha proposto e alla maggioranza che lo sostiene, un Commissario della Consob dovrà preoccuparsi soltanto di perseguire lo scopo dell’ente.

Un siffatto sistema è sicuramente auspicabile, poiché perfeziona il principio di separazione tra politica e amministrazioni in maniera ancor più netta. Ma porta con sé anche dei rischi, ad esempio la possibilità che l’ente Consob possa chiudersi troppo in sé stesso, in virtù della centralità della sua indipendenza.

Proprio in questo frangente intervengono i fattori di apertura, che possono anche compensare la necessaria enfasi sull’indipendenza con il dovere di relazionarsi con operatori di mercato, investitori, altri enti di vigilanza, amministrazioni pubbliche, Unione Europea e altri soggetti, talmente numerosi che è impossibile effettuare un’elencazione esaustiva.

Nel secondo capitolo si affronterà invece la questione dei dipendenti, perché nessuna organizzazione può sopravvivere senza un adeguato utilizzo del capitale umano, specialmente una che ha necessità estrema di alte professionalità, oltre che di competenze tecniche approfondite e diversificate.

L’analisi verrà svolta sia sotto il profilo dei dirigenti, che guidano le unità organizzative, sia sotto quello dei dipendenti “ordinari”, che popolano gli uffici e che soprattutto rendono possibile tanto la sua azione esterna tanto quanto la sua capacità di recepire le istanze degli interessati.

Un particolare enfasi sarà posta sui meccanismi di avanzamento di carriera dei dipendenti e dei funzionari, e su come la Consob favorisce l’alimentazione delle sue file, ossia attraverso i concorsi.

Proprio grazie alle assunzioni, la Consob può, almeno potenzialmente, favorire il diffondersi all’interno dell’organizzazione di nuove competenze e *know how*.

Giovani, contributi legati ad esperienze estere, profili più tecnici. Le potenzialità delle nuove assunzioni sono infinite, poiché garantiscono un flusso di scambio di informazioni costante con l’ambiente

esterno. Il che va ovviamente bilanciato con l'esperienza "sul campo" dei dipendenti con maggiore anzianità

Nel capitolo successivo il *focus* sarà invece indirizzato alla maggiore novità sotto il fronte organizzativo che ha riguardato la Consob negli ultimi decenni: l'Arbitro per le Controversie Finanziarie, che si occupa di quella porzione di investitori che si trovano in una situazione di conflittualità con gli intermediari.

È sembrato doveroso introdurre questo capitolo relativo all'Arbitro per le Controversie Finanziarie in virtù dell'importante ruolo che ha saputo costruirsi nel corso dei primi anni della sua attività, riuscendo dove altre soluzioni di simile natura avevano invece fallito.

Il quarto e ultimo capitolo descriverà invece come l'ente Consob è strutturato per poter verificare e controllare la bontà della sua attività.

Si tratta di un problema centrale nelle pubbliche amministrazioni, di qualunque tipo esse siano, particolarmente sentito a partire dalla fine degli Anni Novanta. Questa tendenza, dopo essere diventata un vero e proprio standard a livello europeo, ha finalmente trovato il modo di affermarsi anche all'interno di un sistema amministrativo conservatore come quello italiano.

Il capitolo sarà diviso in due parti.

Nel primo paragrafo verrà analizzata la struttura impiegata per controllare la performance a livello *macro*, ossia nella sua interezza. Questi sono i risultati amministrativi che contano, per usare un'espressione spesso abusata.

Sono questi, infatti, i dati di cui si parla, di cui gli organi di vertice devono assumersi le responsabilità dinanzi al Parlamento e al Governo e quindi, per via indiretta, anche di fronte ai cittadini.

Dei risultati per così dire a livello *micro* se ne occuperà invece il secondo paragrafo del quarto e ultimo capitolo, dedicato ai sistemi di incentivazione del personale.

Per quanto possa sembrare superflua, un'analisi così dettagliata del comportamento del personale è centrale per il tema trattato da questa tesi, poiché questo determina in ultimo luogo la performance dell'amministrazione, compatibilmente con il contesto socioeconomico di riferimento.

Si tratta di una serie interminabile di comportamenti, la cui importanza tendiamo spesso a sottovalutare, che "spingono" l'ente in una direzione piuttosto che in un'altra. Questi comportamenti sono a loro volta collegati a un complesso sistema di sanzioni e incentivi che ruota intorno agli obiettivi.

Gli obiettivi, fissati con un sistema a cascata, che parte dalla Commissione e arriva fino ai livelli più bassi della piramide gerarchica dell'amministrazione, sono il motore dell'agire dei dipendenti e dei

funzionari, poiché sulla base di essi si fonda la possibilità di evitare una sanzione, di ricevere un bonus o di entrambi.

Nelle conclusioni invece saranno due le operazioni svolte.

In primo luogo, si dovrà rispondere alla domanda posta in introduzione: l'organizzazione e il funzionamento della Consob, la fanno rientrare nella categoria delle organizzazioni aperte o in quella delle organizzazioni chiuse?

Purtroppo, si tratta di una domanda a cui è impossibile rispondere con assoluta certezza, poiché queste due categorie sono molto più fluide di quello che i nomi di esse potrebbero lasciar intendere.

Difatti, non esiste nessuna organizzazione sicuramente chiusa o sicuramente aperta, piuttosto presentano tutte una serie di caratteristiche riconducibili all'una o all'altra categoria.

Il lavoro svolto è quindi quello di un bilanciamento tra le caratteristiche che sono state riscontrate analizzando in maniera dettagliata e molto approfonditamente l'organizzazione e il funzionamento della Consob.

Quest'ultima, infatti, non fa eccezione a quanto detto prima e, per quanto si possa dire che in linea di massima, la si può far ricadere nella categoria delle organizzazioni aperte, questo è vero solo in parte, poiché diversi elementi potrebbe invece suggerire il contrario.

Sarebbe meglio dire invece che su una linea immaginaria, che ha ad un estremo le organizzazioni aperte e all'altro le organizzazioni chiuse, la Consob si pone più vicina al primo piuttosto che al secondo.

La seconda parte del paragrafo dedicato alle conclusioni si dedicherà invece al tema dell'innovazione.

La questione, anch'essa divenuta centrale nel dibattito relativo alle pubbliche amministrazioni, tanto quanto quella relativa alla valutazione delle performance, è strettamente collegata al mercato di riferimento in cui la Consob si inserisce.

Infatti, il mercato finanziario procede ad alti tassi di innovazione, specialmente sul fronte tecnologico.

La novità più recente è rappresentata dalle criptovalute, un mezzo su cui molti nutrono ancora dubbi, che non hanno però esitato a mostrare, in certi periodi, il loro enorme potenziale.

Dalla parte della Consob, per il momento, l'approccio è stato molto timido, e si è preferito, come si può vedere nel paragrafo dedicato, porre particolare enfasi sui rischi collegati a simili strumenti.

Ma al di là delle valutazioni del caso, il segnale positivo è che la Consob ha recepito l'innovazione in atto e ha agito preventivamente, cominciando a disporsi organizzativamente per affrontare meglio la sfida digitale del futuro.

Non è compito della Consob guidare l'innovazione, quanto metterla dentro binari che la facciano procedere in sicurezza, limitando i rischi per quanto possibile e garantendo maggiori garanzie per gli investitori in generale e per i soggetti più "fragili" in particolare.

Questa attenzione alla finanza *tech* che verrà è evidenziata anche dalle due iniziative, LifTech e Sandbox, incluse in un contesto collaborativo con Banca d'Italia e Ivass, che pongono l'enfasi su due dinamiche collaborative distinte.

La prima monodirezionale, la seconda bidirezionale.

Per quanto queste iniziative siano soltanto in uno stato embrionale, la loro predisposizione è un fatto apprezzabile, poiché getta le basi per una migliore regolazione futura, basata su logiche diverse da quella *top-down* tradizionale.

In quest'ottica, la strada da fare è ancora molta, ma l'importante è che siano state gettate le basi per essere pronti, in un prossimo futuro, spesso colmo di incertezze, ad affrontare le nuove sfide che ci aspettano.

Ringraziamenti

A

Mamma,

Marco,

Flavia,

Valeria,

Claudia,

Chiara,

Alessandro,

Matteo,

Davide,

Andrea,

Francesco,

Joe

E ancora Mamma