Consiglio Nazionale
dei Dottori Commercialisti
e degli Esperti Contabili

Osservazioni al Documento Di Consultazione Consob

Norme regolamentari di attuazione dell'art. 23 della legge 28 dicembre 2005, n. 262, concernente i procedimenti per l'adozione di atti di regolazione generale

17 marzo 2010

Premessa

Il documento sottoposto a consultazione pubblica contiene lo schema di regolamento concernente l'articolato di norme secondarie da emanarsi in attuazione di specifica previsione normativa (art. 23, L. 262/2005). Lo schema descrive specifiche procedure per l'adozione di provvedimenti aventi natura regolamentare o di contenuto generale da parte della Consob, nel caso di specie, ma anche da parte della Banca d'Italia, dell'Isvap e della Covip, che dovranno emanare analoghi provvedimenti.

La previsione normativa primaria prevede:

(i) un perimetro di applicazione ai provvedimenti di natura regolamentare o di contenuto generale, ad esclusione di quelli attinenti l'organizzazione interna;

(ii) un obbligo di motivazione delle scelte di regolazione e di vigilanza adottate;

(iii) un obbligo di allegare apposita relazione illustrativa dell'impatto regolamentare adottato sull'impianto normativo generale, sull'attività delle imprese e degli operatori ed, infine, sugli interessi generali degli investitori e dei risparmiatori;

(iv) la statuizione del principio di proporzionalità, inteso come criterio di esercizio del potere adeguato al raggiungimento del fine con il minor sacrificio degli interessi dei destinatari;

(v) un obbligo di consultazione pubblica degli organismi rappresentativi dei soggetti vigilati, dei prestatori dei servizi finanziari e dei consumatori;

(vi) un obbligo di revisione periodica almeno triennale dei provvedimenti regolatori in oggetto;

(vii) la previsione dell'emanazione di appositi regolamenti attuativi degli obblighi suddetti, con l'indicazione e la motivazione dei possibili casi di deroga.

Nel 2007 la Consob aveva già sottoposto a pubblica consultazione uno schema di articolato in materia, che viene ora trasfuso con modificazioni nel documento oggetto del presente parere.

Considerazioni generali

Il Consiglio Nazionale dei Dottori commercialisti e degli Esperti contabili, con riferimento al documento di consultazione "Norme regolamentari di attuazione dell'art. 23 della legge 28 dicembre 2005, n. 262, concernente i procedimenti per l'adozione di atti di regolazione generale" pubblicato dalla Consob il 25 gennaio 2010, esprime pieno apprezzamento per il lavoro svolto e formula, al riguardo, le osservazioni seguenti.

In tema di compatibilità dell'art. 23 della legge n. 262/2005 sui "Procedimenti per l'adozione di atti regolamentari e generali" con l'art. 187-*quaterdecies*, si condivide pienamente l'orientamento della Consob.

Pertanto, considerando che l'art. 23 ha disciplinato in maniera sostanzialmente completa quanto previsto dall'art. 187-*quaterdecies* del TUF, si ritiene conseguentemente corretto ritenere le previsioni di cui al citato articolo del TUF superate dall'art. 23 citato; ciò nondimeno, è opportuno sottolineare come l'art. 23 comporti un ampliamento dell'oggetto delle consultazioni, in specie in materia di analisi dell'impatto della regolamentazione stessa (AIR) e una specifica descrizione del fine sotteso all'attività di regolazione.

Si condivide, altresì, la posizione di Consob circa la completa compatibilità dell'art. 23 della legge n. 262/2005 con l'art. 12 della legge 229/2003.

Per ultimo, con riferimento all'art. 5 dello schema di regolamento in esame, sul tema specifico della possibilità di avvalersi, per la realizzazione delle attività di regolazione generale, di appositi comitati di esperti esterni, scelti anche tra rappresentanti dei soggetti interessati, per lo scrivente Consiglio Nazionale è auspicabile che la composizione dei menzionati comitati preveda, tra gli esperti, anche la partecipazione di iscritti all'Albo dei Dottori commercialisti e degli Esperti contabili, quali professionisti che svolgono, tipicamente, attività di consulenza finanziaria e contabile a favore del sistema famiglie e del sistema imprese.

Considerazioni sull'articolato proposto

Dall'esame dello schema di articolato sottoposto a consultazione, proponiamo le seguenti osservazioni.

Articolo 1 - *Ambito di applicazione*

Circa il comma 2 dell'articolo 1, la lettera b) dispone che le raccomandazioni, salvo quanto previsto dall'articolo 4, comma 6, non rientrano nell'ambito di applicazione del presente regolamento.

L'articolo 4, comma 6, prevede che la Consob sottoponga ***di norma*** alle procedure di consultazione previste dal presente articolo l'adozione di raccomandazioni, qualora abbiano contenuto generale.

Si auspica, in proposito, che le raccomandazioni che abbiano contenuto generale siano *sempre* sottoposte a consultazione, considerando la *ratio* della norma che ha ispirato la Bozza di regolamento.

Articolo 2 - *Programmazione*

Circa il comma 3 dell'art. 2, si nutrono dubbi sull'utilizzo esclusivo del mezzo internet quale strumento per pubblicare e sottoporre a consultazione il documento di programmazione.

Non si ritiene di poter condividere completamente il contenuto della disposizione contenuta nel successivo comma 4, che potrebbe, di fatto, svuotare di significato l'attività di programmazione annuale contenente il piano delle attività che si intendono svolgere per l'adozione degli atti di regolazione generale e per la revisione periodica prevista dall'art. 8.

Si ritiene auspicabile descrivere, in misura più puntuale, in quali specifiche circostanze, le *nuove esigenze di programmazione* comportino una integrazione o una modifica dell'attività di programmazione.

Articolo 3 - *Principio di proporzionalità e analisi di impatto della regolamentazione*

Si ritiene di condividere il senso generale della previsione contenuta all'art. 3; pur tuttavia, si nutrono alcuni dubbi sul tenore letterale del comma 4: probabilmente occorre descrivere in maniera più puntuale le circostanze riconducibili agli "aspetti che presentano margini di discrezionalità" così da non lasciare spazi di possibile eccesso di sottrazione alla procedura di AIR.

Articolo 4 - *Procedura di consultazione*

Con riferimento alle disposizioni di cui all'art. 4, si propone di inserire espressamente, al comma 2 dell'art. 4, tra i soggetti che ricevono notizia dell'avvenuta pubblicazione del documento di pubblicazione, il Consiglio Nazionale dei Dottori commercialisti e degli Esperti contabili, quale Ordine Professionale che rappresenta i propri iscritti, che tipicamente svolgono attività di consulenza finanziaria e contabile al servizio del sistema imprese e del sistema famiglie e che operano spesso come attori direttamente coinvolti nei processi finanziari e nei meccanismi dei mercati finanziari, ricoprendo incarichi sociali e di controllo sia in società emittenti che in istituzioni finanziarie.

Articolo 5 - *Comitati di esperti*

L'art. 5 prevede che, per la realizzazione delle attività previste dallo schema di regolamento, la Consob può avvalersi di appositi comitati di esperti esterni, scelti anche tra rappresentanti dei soggetti interessati.

Come già osservato si ritiene auspicabile che la composizione dei menzionati comitati preveda, tra gli esperti, anche la partecipazione di iscritti all'Albo dei Dottori commercialisti e degli Esperti contabili, in virtù delle specificità professionali proprie delle loro competenze e del loro ruolo al servizio del sistema delle famiglie, delle imprese e del sistema finanziario.

Articolo 6 - *Adozione dell'atto finale*

Il contenuto dell'articolo si ritiene largamente condivisibile.

Articolo 7 - *Casi di deroga*

Con riferimento al comma 2 dell'art. 7, si propone di specificare in maniera più puntuale che la ratio indicata dalla previsione, che concede facoltà alla Consob di omettere la procedura di consultazione di cui all'art. 4, trattandosi di casistiche con periodo di efficacia degli atti di regolazione generale inferiore ai sei mesi, comporti obbligatoriamente, nell'eventualità in cui tali effetti dovessero protrarsi e perdurare oltre gli iniziali sei mesi, che i suoi contenuti verranno sottoposti alla consultazione con alto livello di priorità, sì da poter modificare, se del caso, il piano di programmazione preesistente di cui all'art. 2.

Articolo 8 - *Revisione periodica*

Il contenuto dell'articolo si ritiene largamente condivisibile.

Articolo 9 - *Atti adottati congiuntamente con altre Autorità*

Si ritiene di condividere il senso generale della previsione contenuta all'art. 9; pur tuttavia, occorre rilevare che le procedure congiunte che verranno adottate per i casi in esame non potranno invero sottrarsi ad analogo regolamento generale, da approvarsi da parte delle Autorità coinvolte, talché in tal modo si eviterebbero casi di sottrazione alle procedure di consultazione e di AIR. Ciò detto, si ritiene di formulare in questa sede l'auspicio che i principi ispiratori di detto provvedimento possano uniformarsi a quanto qui statuito.

Conclusioni

Pertanto, esposto quanto sopra con spirito di servizio e collaborazione istituzionale, si procede a riportare qui di seguito la bozza di regolamento esaminata evidenziando le integrazioni e le modificazioni testé suggerite:

Bozza di Regolamento di attuazione dell'articolo 23 della legge del 28 dicembre 2005, n. 262 concernente i procedimenti per l'adozione di atti di regolazione generale comprensivo delle proposte di integrazione e modifica suggerite dal Consiglio Nazionale dei Dottori commercialisti e degli Esperti contabili[1]

Art. 1

(*Ambito di applicazione*)

1. Il presente regolamento si applica ai regolamenti e agli atti di contenuto generale aventi natura prescrittiva emanati dalla Consob (di seguito "atti di regolazione generale").

2. Non rientrano nell'ambito di applicazione del presente regolamento:

a) gli atti interpretativi o applicativi non aventi carattere innovativo dell'ordinamento;

b) le raccomandazioni, salvo quanto previsto dall'articolo 4, comma 6;

c) gli atti attinenti all'organizzazione e al funzionamento interno della Consob;

d) i regolamenti adottati ai sensi della legge 7 agosto 1990, n. 241, e successive modificazioni;

e) gli atti di regolazione generale adottati d'intesa o congiuntamente con altre Autorità, salvo quanto previsto all'articolo 9;

f) i pareri e le altre valutazioni formulati dalla Consob in relazione ad atti normativi o di contenuto generale di competenza di altre Autorità.

[1] in carattere blu le aggiunte - in carattere rosso le eliminazioni

Art. 2

(*Programmazione*)

1. La Consob definisce, entro il 31 dicembre di ciascun anno, un documento di programmazione contenente il piano delle attività che intende svolgere per l'adozione degli atti di regolazione generale e per la revisione periodica prevista dall'articolo 8. Il documento descrive l'oggetto degli atti, il loro grado di priorità nonché una valutazione preliminare delle loro rilevanza ai fini dell'applicazione dell'articolo 3, comma 2.

2. Ai fini della programmazione di cui al comma 1 la Consob tiene conto:

a) delle fonti normative sovraordinate, anche di rango comunitario, da recepire o attuare con propri atti di regolazione generale;

b) degli impegni assunti nelle sedi della cooperazione nazionale e internazionale tra le Autorità di vigilanza sui mercati finanziari;

c) dei risultati delle analisi dei fallimenti di mercato e regolamentari rilevanti in relazione ai potenziali rischi per le finalità di vigilanza;

d) delle eventuali indicazioni e proposte pervenute dai soggetti vigilati, dagli investitori e dai risparmiatori nonché dalle associazioni rappresentative di tali soggetti;

e) delle esigenze di revisione periodica della normativa, prevista dall'articolo 9.

3. Il documento di programmazione è pubblicato nel sito internet della Consob ed è divulgato per consultazione ai medesimi soggetti cui spetta la partecipazione a tali procedure < ed è sottoposto a consultazione > con le modalità previste dall'articolo 4. Il periodo di consultazione è non inferiore a trenta giorni di calendario dalla data di pubblicazione del documento.

4. L'attività indicata nel documento di programmazione è integrata ovvero modificata nel corso dell'anno di riferimento qualora intervengano rilevanti ed immediate nuove esigenze di programmazione. Le modifiche apportate al piano di attività sono comunicate al pubblico ed eventualmente sottoposte alle procedure di consultazione previste dall'art. 4.

Art. 3

(*Principio di proporzionalità e analisi di impatto della regolamentazione*)

1. Nella definizione del contenuto degli atti di regolazione generale e nell'applicazione delle disposizioni del presente regolamento, la Consob applica il principio di proporzionalità adottando la soluzione che consegue le finalità dell'atto di regolazione con minori oneri aggiuntivi per i destinatari.

2. Salvo quanto previsto dall'articolo 7, comma 1, la Consob effettua l'analisi di impatto della regolamentazione (di seguito "AIR") al fine di applicare il principio di proporzionalità, graduando i metodi e le procedure di analisi in funzione della rilevanza dei rischi posti alle finalità di vigilanza e della complessità della materia.

3. L'attività di AIR:

a) definisce il presupposto dell'intervento normativo;

b) indica le diverse opzioni regolamentari, considerando, ove consentito dalla legge, anche l'opzione di non effettuare alcun intervento regolamentare;

c) valuta i probabili costi e benefici delle diverse opzioni regolamentari.

4. La Consob, nel caso di predisposizione di atti di regolazione generale attuativi di normative comunitarie, può limitare l'attività di AIR ai soli aspetti che presentano margini di discrezionalità senza che ciò determini in alcun modo uno svuotamento della salvaguardia del principio delle procedure di consultazione o di assoggettamento a procedure di AIR.

Art. 4

(*Procedure di consultazione*)

1. Gli atti di regolazione generale sono adottati previo svolgimento di procedure di consultazione in forma pubblica, mediante diffusione di un documento recante:

a) lo schema dell'atto di regolazione generale nonché un'illustrazione, anche sintetica, dei suoi contenuti;

b) la descrizione, anche sintetica, dell'attività di AIR realizzata ovvero dei motivi per cui non è stata effettuata;

c) le modalità e il termine entro cui possono essere trasmesse le osservazioni alla Consob.

2. Il documento di consultazione è pubblicato nel sito internet della Consob. Dell'avvenuta pubblicazione è data notizia al Consiglio nazionale dei consumatori e degli utenti di cui all'articolo 136 del decreto legislativo del 6 settembre 2005, n. 206 e alle associazioni dei consumatori e degli utenti rappresentative a livello nazionale di cui all'articolo 137 del medesimo decreto legislativo, nonché al Consiglio Nazionale dei Dottori commercialisti e degli Esperti contabili.

3. Ciascun interessato può trasmettere alla Consob le proprie osservazioni sul documento di consultazione con le modalità ed entro il termine indicati nel documento stesso. Il periodo di consultazione è di norma non inferiore a sessanta giorni di calendario dalla data di pubblicazione del documento.

4. Le osservazioni al documento sono nominativamente pubblicate nel sito internet della Consob al termine della consultazione, salvo motivata indicazione di divulgarle in forma anonima o di non divulgarle da parte del soggetto che le ha inviate.

5. Durante la fase di consultazione la Consob può effettuare incontri aperti al pubblico e incontri con gruppi ristretti di soggetti interessati; in tale ultimo caso, al termine della consultazione, la Consob dà notizia nel proprio sito internet degli incontri effettuati e degli elementi di valutazione emersi in tali sedi.

6. La Consob sottopone < di norma > alle procedure di consultazione previste dal presente articolo l'adozione di raccomandazioni, qualora abbiano contenuto generale.

Art. 5

(*Comitati di esperti*)

Per la realizzazione delle attività previste dal presente regolamento, la Consob può avvalersi di appositi comitati di esperti esterni, scelti anche tra rappresentanti dei soggetti interessati e, per le materie di pertinenza, tra gli iscritti all'Albo dei Dottori commercialisti e degli Esperti contabili, su indicazione del proprio Consiglio Nazionale pro tempore. I comitati sono istituiti e disciplinati ai sensi dell'articolo 28 del regolamento di organizzazione e funzionamento, adottato con delibera n. 8674 del 17 novembre 1994 e successive modificazioni.

Art. 6

(*Adozione dell'atto finale*)

1. La Consob, conclusa la procedura di consultazione, adotta l'atto finale corredato da una relazione che illustra i presupposti e gli obiettivi del provvedimento, i risultati dell'attività di AIR realizzata, gli esiti, anche in sintesi, della procedura di consultazione nonché la motivazione dell'atto.
2. Ferme restando le forme di pubblicazione previste dalla legge, gli atti di regolazione generale sono altresì pubblicati, unitamente alla relazione illustrativa, nel sito internet della Consob.

Art. 7

(*Casi di deroga*)

1. La Consob, nei casi in cui la predisposizione degli atti di regolazione generale sia dettata dall'applicazione di norme nazionali o comunitarie i cui tempi di attuazione non sono compatibili con quelli previsti per la realizzazione dell'AIR o delle procedure di consultazione, nonché da specifiche situazioni di mercato o di tutela degli investitori, può, fornendone motivazione nella relazione illustrativa:

a) non effettuare l'AIR prevista dall'articolo 3;

b) svolgere la procedura di consultazione con modalità e termini diversi da quelli previsti dall'articolo 4;

c) differire la pubblicazione della relazione illustrativa; in tal caso, l'atto finale contiene l'indicazione delle motivazioni del differimento e i tempi di pubblicazione della relazione.

2. La Consob può omettere la procedura di consultazione prevista dall'articolo 4, qualora il periodo di efficacia degli atti di regolazione generale sia inferiore a sei mesi; qualora tale termine si protraesse oltre il limite indicato, si dovrà obbligatoriamente procedere alle procedure di cui all'art. 4 citato, anche integrando il piano annuale preesistente ai sensi del comma 4 dell'art. 2.

3. Nelle motivazioni degli atti di regolazione generale, la Consob può tener conto di esigenze di riservatezza correlate alla natura dell'intervento di regolazione.

Art. 8

(*Revisione periodica*)

1. L'attività di revisione periodica è avviata con una consultazione pubblica, finalizzata a ottenere dati e valutazioni sull'esperienza di applicazione dell'atto nonché indicazioni sulle aree meritevoli di specifica attenzione. La revisione periodica viene effettuata tenendo conto del principio di proporzionalità di cui all'articolo 3 anche con riferimento alla coerenza e all'onerosità complessiva del quadro regolamentare.
2. Ad esito delle verifiche previste dal comma 1, la Consob individua eventuali ipotesi di modifica dell'atto di regolazione generale e le sottopone a consultazione secondo quanto previsto dagli articoli 4 e 6.
3. La revisione periodica dei regolamenti adottati ai sensi del Decreto Legislativo del 24 febbraio 1998, n. 58 in materia di intermediari, mercati ed emittenti è effettuata attraverso una revisione complessiva dei loro testi da compiersi a rotazione con cadenza triennale.

Art. 9

(*Atti adottati congiuntamente con altre Autorità*)

Agli atti di regolazione generale da adottare d'intesa o congiuntamente con altre Autorità si applicano i protocolli d'intesa stipulati con le Autorità ovvero appositi accordi volti a disciplinare l'attuazione dei principi di cui all'articolo 23 della legge del 28 dicembre 2005, n. 262.