



NORME REGOLAMENTARI DI ATTUAZIONE DELL'ARTICOLO 23 DELLA LEGGE N. 262 DEL 28 DICEMBRE 2005 CONCERNENTE I PROCEDIMENTI PER L'ADOZIONE DI ATTI DI REGOLAZIONE

DOCUMENTO DI CONSULTAZIONE

24 aprile 2007

Le osservazioni al presente documento di consultazione dovranno pervenire entro il 24 maggio 2007 al seguente indirizzo:

C O N S O B

Divisione Relazioni Esterne

Via G. B. Martini, n. 3

00198 ROMA

oppure all'indirizzo di posta elettronica: consob@consob.it.

1. Premessa

L'art 23 della legge per la tutela del risparmio disciplina il procedimento di adozione dei regolamenti e dei provvedimenti a contenuto generale da parte della Consob, Banca d'Italia, Isvap e Covip. In particolare, l'art. 23 individua alcuni principi che attengono sia alla forma che ai profili sostanziali di tali provvedimenti.

Si riporta il testo della norma di legge:

Art. 23

*(Procedimenti per l'adozione
di atti regolamentari e generali)*

1. I provvedimenti della Banca d'Italia, della CONSOB, dell'ISVAP e della COVIP aventi natura regolamentare o di contenuto generale, esclusi quelli attinenti all'organizzazione interna, devono essere motivati con riferimento alle scelte di regolazione e di vigilanza del settore ovvero della materia su cui vertono.

2. Gli atti di cui al comma 1 sono accompagnati da una relazione che ne illustra le conseguenze sulla regolamentazione, sull'attività delle imprese e degli operatori e sugli interessi degli investitori e dei risparmiatori. Nella definizione del contenuto degli atti di regolazione generale, le Autorità di cui al comma 1 tengono conto in ogni caso del

principio di proporzionalità, inteso come criterio di esercizio del potere adeguato al raggiungimento del fine, con il minore sacrificio degli interessi dei destinatari. A questo fine, esse consultano gli organismi rappresentativi dei soggetti vigilati, dei prestatori di servizi finanziari e dei consumatori.

3. Le Autorità di cui al comma 1 sottopongono a revisione periodica, almeno ogni tre anni, il contenuto degli atti di regolazione da esse adottati, per adeguarli all'evoluzione delle condizioni del mercato e degli interessi degli investitori e dei risparmiatori.

4. Le Autorità di cui al comma 1 disciplinano con propri regolamenti l'applicazione dei principi di cui al presente articolo, indicando altresì i casi di necessità e di urgenza o le ragioni di riservatezza per cui è ammesso derogarvi.

Le prescrizioni contenute nella disposizione di legge possono riassumersi nell'obbligo di:

- fornire una motivazione “con riferimento alle scelte di regolazione e vigilanza del settore ovvero della materia su cui vertono”;
- illustrare, con apposita relazione che accompagna l'atto, “le conseguenze sulla regolamentazione, sull'attività delle imprese e degli operatori e sugli interessi degli investitori e dei risparmiatori”;
- tenere conto, nella definizione dei relativi contenuti, “del principio di proporzionalità, inteso come criterio di esercizio del potere adeguato al raggiungimento del fine, con il minore sacrificio degli interessi dei destinatari”;
- consultare, in relazione al principio di proporzionalità, “gli organismi rappresentativi dei soggetti vigilati, dei prestatori di servizi finanziari e dei consumatori”.

2. L'art. 23 nel quadro normativo nazionale

L'art. 23 della legge per la tutela del risparmio si innesta in un tessuto normativo che già conteneva disposizioni sulla materia. In particolare, si ricorda, per quanto riguarda gli obblighi di consultazione, l'art. 187-*quaterdecies* del Testo Unico della finanza¹ e, relativamente al principio di proporzionalità, l'art. 12 della legge 29 luglio 2003, n. 229², avente ad oggetto l'analisi di impatto delle funzioni di vigilanza e regolazione.

¹ L'art. 187-*quaterdecies* del Testo Unico della finanza, introdotto dall'art. 9 della legge comunitaria per il 2004 (legge n. 62/2005) e rubricato “Procedure consultive”, ha previsto che “La Consob definisce entro dodici mesi dalla data di entrata in vigore della presente disposizione, con proprio regolamento, le modalità e i tempi delle procedure consultive da attivare, mediante costituzione di un Comitato, con organismi rappresentativi dei consumatori e dei prestatori di servizi finanziari e degli altri soggetti vigilati, in occasione delle modifiche regolamentari in materia di abusi di mercato e in altre materie rientranti nelle proprie competenze istituzionali.”

² Il testo dell'art. 12 della legge n. 229/2003 è il seguente:

“Art. 12 (Analisi di impatto delle funzioni di vigilanza e regolazione delle autorità amministrative indipendenti)

1. Le autorità amministrative indipendenti, cui la normativa attribuisce funzioni di controllo, di vigilanza o regolatorie, si dotano, nei modi previsti dai rispettivi ordinamenti, di forme o metodi di analisi dell'impatto della regolamentazione per l'emanazione di atti di competenza e, in particolare, di atti amministrativi generali, di programmazione o pianificazione e, comunque, di regolazione.

La nuova norma di legge, come detto, disciplina in modo organico e completo, e con specifico riguardo ad alcune autorità indipendenti, l'intero procedimento di formazione degli atti regolamentari o a contenuto generale e innova le disposizioni preesistenti, soprattutto in materia di consultazione e di impatto della regolamentazione.

Con riguardo alle procedure di consultazione, si ritiene che l'art. 23 rappresenti una diversa disciplina succedutasi nel tempo sulla stessa materia e, quindi, abbia comportato la sostituzione della precedente disciplina dettata dall'art. 187-*quaterdecies* del TUF che deve, pertanto, ritenersi implicitamente abrogata.

Ad analoghe conclusioni si ritiene che possa pervenirsi relativamente all'analisi di impatto della regolamentazione. Mentre l'art. 12 della legge n. 229/2003 detta una disciplina di contenuto assai generico (*Le autorità amministrative indipendenti ... si dotano, nei modi previsti dai rispettivi ordinamenti, di forme o metodi di analisi dell'impatto della regolamentazione ...*) applicabile, in generale, a tutte le autorità amministrative indipendenti, l'art. 23 prevede norme dal contenuto maggiormente definito che, disciplinando in materia organica e completa l'intero procedimento amministrativo, si indirizzano, specificatamente, a quattro determinate Autorità. Si ritiene, pertanto, che il tema dell'analisi dell'impatto della regolamentazione trovi la sua disciplina speciale, riferita a Consob, Banca d'Italia, Isvap e Covip, all'interno dell'art. 23 della legge per la tutela del risparmio e debba essere implementato attraverso le prescrizioni attuative di tale norma, nel rispetto dei principi da essa stessa dettati.

3. Analisi della norma di legge e presentazione della normativa regolamentare di attuazione

3.1 Ambito di operatività e obbligo di motivazione

Il primo comma dell'art. 23 delinea l'ambito di operatività della norma (e, quindi, gli atti a cui la stessa si riferisce) e l'obbligo di motivazione.

Quanto al primo aspetto (*"I provvedimenti della Banca d'Italia, della CONSOB, dell'ISVAP e della COVIP aventi natura regolamentare o di contenuto generale"*), si è ritenuto opportuno chiarire che anche gli atti di contenuto generale, oltre a quelli regolamentari, devono avere natura normativa, nel senso che devono caratterizzarsi, oltre che per il contenuto generale (cioè riferito ad una generalità di soggetti), anche per la natura prescrittiva nei confronti dei soggetti vigilati delle disposizioni in essi contenute. Solo per tali atti, infatti, è giustificata

2. *Le autorità di cui al comma 1 trasmettono al Parlamento le relazioni di analisi di impatto della regolamentazione da loro realizzate.*

3. *I soggetti di cui al comma 1 provvedono alla verifica degli effetti derivanti dall'applicazione di contratti predisposti mediante moduli o formulari ovvero di clausole e condizioni contrattuali normativamente previste o a contenuto generale.*

4. *Sono, comunque, escluse dall'applicazione del presente articolo le segnalazioni e le altre attività consultive, anche se concernenti gli atti di cui al comma 1, nonché i procedimenti previsti dalla legge 10 ottobre 1990, n. 287, e successive modificazioni ".*

l'applicazione dei principi dettati dall'art. 23 che, al contrario, risulterebbero ultronei, se non inopportuni, nel caso fossero riferiti a comuni atti a contenuto generale (si pensi, ad esempio, ai bandi di concorso).

La norma regolamentare [art. 1, comma 2, lett. a)], pertanto, nel riunire sotto la unitaria categoria degli atti di regolazione gli atti regolamentari e quelli di contenuto generale, ne prescrive espressamente il carattere normativo che essi devono rivestire per rientrare nell'ambito di operatività del regolamento in esame.

La prescrizione di un obbligo di motivazione, contenuta sempre nel primo comma dell'art. 23, costituisce un'importante innovazione, considerato che la normativa di carattere generale vigente (art. 3, comma 2 della legge n. 241/1990) esclude espressamente l'obbligo di motivazione per i provvedimenti normativi o a contenuto generale. La norma, oltre ad imporre tale obbligo, ne definisce anche il contenuto prescrivendo che la motivazione sia riferita alle sole *“scelte di regolazione e di vigilanza del settore ovvero della materia su cui vertono”*.

La norma regolamentare attuativa (art. 2, comma 1) precisa le modalità con le quali rendere tale motivazione, prescrivendo che la stessa sia collocata all'interno della relazione che, ai sensi del comma 2 dell'art. 23, deve illustrare *“le conseguenze sulla regolamentazione, sull'attività delle imprese e degli operatori e sugli interessi degli investitori e dei risparmiatori”*. Al riguardo, si è ritenuto opportuno far confluire le due relazioni in un unico documento in considerazione della evidente connessione dei relativi contenuti.

3.2 Relazione illustrativa delle conseguenze della regolamentazione

I contenuti della relazione illustrativa di cui al secondo comma dell'art. 23 rappresentano un'altra importante novità introdotta dal legislatore. In sostanza, si vuole che le autorità indipendenti nella loro attività regolatoria abbiano ben presenti gli effetti che le norme da loro adottate avranno sulla regolamentazione e sulle imprese, sugli operatori, investitori e risparmiatori, effetti che dovranno essere poi esternalizzati in una relazione pubblica.

La previsione relativa a tale relazione appare, di per sé, già sufficientemente chiara. La norma regolamentare di attuazione (art. 4) si limita a precisare che le conseguenze sull'attività delle imprese e degli operatori e sugli interessi degli investitori sono quelli *“prevedibili”* al momento dell'adozione del provvedimento.

3.3 Principio di proporzionalità

Il secondo periodo del comma 2 dell'art. 23 prescrive che *“nella definizione del contenuto degli atti di regolazione generale, le Autorità di cui al comma 1 tengono conto in ogni caso del principio di proporzionalità, inteso come criterio di esercizio del potere adeguato al raggiungimento del fine, con il minore sacrificio degli interessi dei destinatari”*. Il principio di proporzionalità nell'esercizio del potere regolamentare costituisce già un canone di buona regolamentazione cui riferirsi anche in assenza di una espressa previsione. L'innovazione consiste, e non è di poco conto, nell'averlo normativamente previsto, ponendolo come principio vincolante per il contenuto dell'atto da adottare e da rispettare *“in ogni caso”*. L'importanza di tale principio, nel disegno del legislatore, è confermata dal fatto che alla piena realizzazione dello stesso è espressamente connessa l'attività di consultazione (*“A questo fine, esse consultano gli*

organismi rappresentativi dei soggetti vigilati, dei prestatori di servizi finanziari e dei consumatori”).

Il principio di proporzionalità, nella formulazione dell’art. 23, prescrive che una volta individuato il fine l’Autorità debba scegliere l’opzione che, nel garantire il suo conseguimento, comporti minori costi aggiuntivi per i destinatari. In estrema sintesi, l’art. 23 richiede alle Autorità di effettuare un’analisi incentrata essenzialmente sui costi delle varie opzioni praticabili idonee a conseguire, in ugual misura, il fine, con l’obiettivo di scegliere quella più conveniente per i destinatari. Il fine, pertanto, assume rilevanza centrale e non viene posto in discussione attraverso considerazioni di costi/benefici. In altri termini, il legislatore, attraverso l’articolo 23, non chiede di accertare che i benefici conseguenti al raggiungimento del fine siano superiori ai costi necessari per acquisirlo. Il che, peraltro, rientra nella logica del nostro ordinamento, considerando che quasi sempre il fine è collegabile al valore costituzionalmente garantito della tutela del pubblico risparmio e che, molte volte, lo stesso è individuato da norme nazionali di rango primario o dalla normativa comunitaria.

I risultati della sopra descritta analisi forniranno ausilio anche per determinare i contenuti della citata relazione illustrativa delle *“conseguenze sulla regolamentazione, sull’attività delle imprese e degli operatori e sugli interessi degli investitori e dei risparmiatori”*.

La norma regolamentare (art. 2, comma 2) puntualizza le considerazioni sopra esposte, prescrivendo che, nella predisposizione degli atti di regolazione, *“la Consob tiene conto delle finalità della relativa disciplina, valuta le opzioni possibili e adotta la soluzione che consegue le finalità individuate comportando minori oneri aggiuntivi per le imprese e per gli operatori”*. Viene quindi precisato che *“Tale analisi è omessa nei casi in cui non vi sia una pluralità di opzioni possibili ovvero nei casi in cui la soluzione prescelta non comporti apprezzabili oneri per le imprese e gli operatori”*.

3.4 Procedure di consultazione

Alla realizzazione del principio di proporzionalità è funzionalmente connesso l’obbligo, previsto al comma 2 dell’art. 23, di consultare *“gli organismi rappresentativi dei soggetti vigilati, dei prestatori di servizi finanziari e dei consumatori”*.

Al riguardo, si ritiene che le attuali procedure di consultazione, così come venutesi a definire nel tempo quale prassi operativa, possano utilmente essere osservate anche in relazione alle previsioni contenute nell’art. 23 della legge. La norma regolamentare di attuazione (art. 3), pertanto, codifica tali procedure, aggiungendo la previsione che gli organismi rappresentativi di operatori e consumatori saranno individualmente informati dell’inizio della consultazione. Inoltre, viene precisato (art. 1, comma 2, lett. b) che per organismi rappresentativi dei consumatori si intendono le associazioni di consumatori a rilevanza nazionale che compongono il Consiglio Nazionale dei Consumatori e degli Utenti. Si rileva che tale precisazione non ha l’effetto di limitare la consultazione a tali associazioni: alla consultazione, infatti, stante la sua natura pubblica, possono partecipare tutti i soggetti interessati. La precisazione ha l’esclusivo e limitato effetto di circoscrivere i soggetti destinatari della comunicazione di inizio delle procedure di consultazione.

Il regolamento di attuazione indica espressamente i contenuti del documento di consultazione. In particolare all’interno del documento sono riportati la bozza del provvedimento

corredata degli elementi informativi relativi alle valutazioni effettuate in relazione al principio di proporzionalità, le aree della regolamentazione che rivestono particolare rilevanza per gli interessi degli investitori, opportunamente evidenziate, e le modalità e il termine con cui possono essere trasmesse le osservazioni alla Consob.

La espressa finalizzazione della consultazione alla realizzazione del principio di proporzionalità, operata dal legislatore, rende opportuno che già il documento di consultazione illustri compiutamente le valutazioni operate al riguardo dalla Consob, in modo da facilitare e stimolare la proposizione di un contributo significativo sul tema da parte degli organismi rappresentativi.

Sotto altro profilo, al fine di rendere le procedure di consultazione maggiormente efficaci nei confronti dei risparmiatori, appare utile che all'interno del documento di consultazione siano evidenziate le parti della regolamentazione che rivestono una particolare rilevanza in relazione agli interessi dei risparmiatori.

Infine, la norma regolamentare prevede espressamente la possibilità da parte della Consob di svolgere, ove ritenuto necessario, ulteriori fasi di consultazione. Si è voluto, in questo modo, consentire particolari modalità di consultazione che, in passato, seppure in sporadici casi, sono state osservate. Il riferimento è, ad esempio, alle procedure di consultazione preventive, finalizzate a definire le linee di indirizzo della nuova regolamentazione destinate a trovare attuazione nella bozza di articolato, ovvero alla ripetizione della consultazione nel caso in cui, in presenza di temi complessi e dibattuti, la bozza di regolamento subisca ad esito del primo ciclo di consultazione significative integrazioni e modifiche.

3.5 Casi di deroga ai principi stabiliti dall'art. 23

L'art. 23, comma 4, prescrive che la norma regolamentare deve indicare "*i casi di necessità e di urgenza o le ragioni di riservatezza*" per cui è ammesso derogare ai principi contenuti nella stesso art. 23.

Si ritiene che tale previsione non possa essere indiscriminatamente riferita a tutti i principi contenuti nell'art. 23. Non si vede, infatti, per quali ragioni di necessità, urgenza o riservatezza sia giustificato derogare al principio di proporzionalità. Analogamente, appare di dubbia fattibilità anche la possibilità di omettere la predisposizione della relazione illustrativa sulle conseguenze su operatori e investitori o di non adempiere all'obbligo di motivare le "*scelte di regolazione e di vigilanza*" implicite nel provvedimento.

Si ritiene che ragioni di necessità e urgenza possano avere una funzione derogatoria solo con riferimento a due aspetti:

- lo svolgimento delle procedure di consultazione che, in presenza di tali ragioni, potrebbero essere integralmente omesse ovvero effettuate secondo modalità e termini diversi rispetto a quelli previsti in via generale;
- il momento della pubblicazione della relazione illustrativa delle prevedibili conseguenze sulla regolamentazione, sull'attività delle imprese e degli operatori e sugli interessi degli investitori e dei risparmiatori, di cui all'art. 4 del regolamento proposto, che potrebbe nei casi in questione essere differito rispetto all'adozione dell'atto. Il differimento, ovviamente, sarà limitato ad un ridotto periodo temporale.

In questo senso, la normativa regolamentare di attuazione (art. 5) precisa che in casi di necessità e urgenza – connessi ad esigenze di tutela degli investitori, di ordinato svolgimento delle negoziazioni nonché di trasparenza ed integrità del mercato e di tempestiva attuazione di norme comunitarie e nazionali – il principio della consultazione può subire una deroga, non svolgendo completamente le relative procedure o adottando modalità e termini diversi da quelli previsti in via generale, e la pubblicazione della relazione illustrativa di cui all’art. 4 potrà essere differita.

3.6 Revisione degli atti di regolazione

L’art. 23, comma 3, impone a Consob, Banca d’Italia, Isvap e Covip di sottoporre “a revisione periodica, almeno ogni tre anni, il contenuto degli atti di regolazione da esse adottati, per adeguarli all’evoluzione delle condizioni del mercato e degli interessi degli investitori e dei risparmiatori”. Si tratta evidentemente di un obbligo di minima, nulla precludendo che le Autorità procedano alla revisione, ed alle conseguenti eventuali modifiche, con frequenza maggiore rispetto ai tre anni fissati dalla legge.

Nel testo regolamentare proposto (art. 6) non si fissa alcuna periodicità per l’attività di revisione, prevedendo semplicemente che anche agli atti di regolazione adottati a seguito della revisione prevista dal comma 3 dell’art. 23 si applicano le previsioni e le procedure contenute nel regolamento stesso.

* * *

Si sottopone alle osservazioni degli operatori il testo regolamentare predisposto alla luce delle considerazioni sopra svolte.

Art. 1

(Fonte normativa e definizioni)

1. Il presente regolamento è adottato in attuazione dell’articolo 23 della legge n. 262 del 28 dicembre 2005.
2. Nel presente regolamento si intendono per:
 - a) “atti di regolazione”: gli atti normativi aventi natura regolamentare o di contenuto generale, esclusi quelli attinenti all’organizzazione interna;
 - b) “organismi rappresentativi dei consumatori”: il Consiglio nazionale dei consumatori e degli utenti di cui all’articolo 136 del decreto legislativo n. 206 del 6 settembre 2005 e le associazioni dei consumatori e degli utenti rappresentative a livello nazionale di cui all’articolo 137 del medesimo decreto legislativo.

Art. 2

(Motivazione e principio di proporzionalità)

1. Gli atti di regolazione sono motivati ai sensi dell'articolo 23, comma 1 della legge n. 262 del 28 dicembre 2005. La motivazione è riportata all'interno della relazione illustrativa di cui al successivo articolo 4.
2. Nella definizione del contenuto degli atti di regolazione, la Consob tiene conto delle finalità della relativa disciplina, valuta le opzioni possibili e adotta la soluzione che consegue le finalità individuate comportando minori oneri aggiuntivi per le imprese e per gli operatori. Tale analisi è omessa nei casi in cui non vi sia una pluralità di opzioni possibili ovvero nei casi in cui la soluzione prescelta non comporti apprezzabili oneri per le imprese e gli operatori.

Art. 3

(Procedure di consultazione)

1. L'adozione degli atti di regolazione è preceduta da procedure di consultazione in forma pubblica, attraverso la pubblicazione di un documento di consultazione.
2. Il documento di consultazione contiene:
 - a) la bozza del provvedimento corredata degli elementi informativi relativi alle valutazioni effettuate ai sensi dell'articolo 2, comma 2;
 - b) le aree della regolamentazione che rivestono particolare rilevanza per gli interessi degli investitori, dandone specifica evidenza;
 - c) le modalità e il termine con cui possono essere trasmesse le osservazioni alla Consob.
3. Il documento di consultazione è pubblicato nel sito internet della Consob. Dell'avvenuta pubblicazione è data informativa agli organismi rappresentativi dei consumatori nonché agli organismi rappresentativi dei soggetti vigilati e dei prestatori di servizi finanziari destinatari degli atti di regolazione.
4. Ciascun interessato può trasmettere alla Consob le proprie osservazioni sul documento di consultazione pubblicato con le modalità ed entro il termine indicati nel documento stesso. Tale termine è pari ad almeno trenta giorni.
5. La Consob, ove ritenuto necessario, può svolgere ulteriori fasi di consultazione.
6. La Consob, ad esito della procedura di consultazione, pubblica nel sito Internet istituzionale un documento contenente l'indicazione nominativa dei soggetti che hanno partecipato alla consultazione, l'indicazione in forma anonima delle osservazioni pervenute nonché il commento e le valutazioni svolte al riguardo dalla Consob.

Art. 4

(Adozione dell'atto finale)

1. La Consob, conclusa la procedura di consultazione, adotta l'atto finale corredato di una relazione illustrativa delle prevedibili conseguenze sulla regolamentazione, sull'attività delle imprese e degli operatori e sugli interessi degli investitori e dei risparmiatori.

Art. 5

(Casi di deroga)

1. La Consob, in casi di necessità e urgenza connessi ad esigenze di tutela degli investitori, di ordinato svolgimento delle negoziazioni nonché di trasparenza ed integrità del mercato e di tempestiva attuazione di norme comunitarie e nazionali può:
 - a) omettere la procedura di consultazione di cui al precedente articolo 3;
 - b) svolgere la procedura di consultazione con modalità e termini diversi rispetto a quanto previsto dal precedente articolo 3;
 - c) differire la pubblicazione della relazione illustrativa di cui all'articolo 4.

Art. 6

(Revisione degli atti di regolazione)

1. Le disposizioni del presente regolamento si applicano agli atti di regolazione adottati ai sensi dell'articolo 23, comma 3 della legge 28 dicembre 2005, n. 262.