



## MODIFICHE AL REGOLAMENTO SUL PROCEDIMENTO SANZIONATORIO DELLA CONSOB

### ESITI DELLA CONSULTAZIONE

29 maggio 2015

#### I. PREMESSA

In data 22 aprile 2015 la Consob ha pubblicato il documento di consultazione recante la proposta di modifiche al “*Regolamento sul procedimento sanzionatorio della Consob*”, come modificato dalla delibera n. 18750 del 19 dicembre 2013 (il “**Regolamento**”).

La suddetta proposta regolamentare è finalizzata – pur in assenza di un obbligo in tal senso in capo alla Consob - ad instaurare, sulla base di una valutazione di opportunità, una ulteriore fase di contraddittorio nell’ambito del procedimento di applicazione di sanzioni amministrative: tale contraddittorio ha ad oggetto la relazione dell’Ufficio Sanzioni Amministrative (USA), con lo scopo di realizzare un ulteriore momento di contraddittorio nella fase decisoria dinanzi alla Commissione.

Ad esito della procedura di consultazione, conclusasi in data 13 maggio 2015, sono pervenute osservazioni da parte dei seguenti soggetti:

1. Alezio.net consulting S.r.l.;
2. ANASF;
3. Assirevi;
4. Assogestioni;
5. Assonime;
6. Avv. Renzo Ristuccia, Prof. Filippo Annunziata, Avv. Fabrizio Barbieri, Avv. Maria Teresa Brodasca, Avv. Giuseppe Cannizzaro, Prof. Avv. Francesco Carbonetti, Avv. Giovanni Carotenuto, Avv. Gian Luca De Angelis, Avv. Roberto Della Vecchia, Prof. Avv. Giorgio De Nova, Avv. Andrea Galante, Prof. Edoardo Guffanti, Prof. Avv. Giuseppe Guizzi, Avv. Paolo Iemma, Avv. Massimo Longo, Prof. Avv. Gustavo Olivieri, Prof. Avv. Aristide Police, Avv. Aldo Sacchi, Avv. Antonio Segni, Prof. Avv. Marco Ventoruzzo, Avv. Luca Zitiello (di seguito per brevità “Avv. Renzo Ristuccia + 20”);
7. Banca Profilo S.p.A.;
8. Bassilana e associati studio legale;
9. Cleary Gottlieb Steen & Hamilton LLP studio legale;
10. Clifford Chance studio legale associato;
11. Idee Economiche & Design sas di Marco Bava & C.;
12. HNF Avvocati;
13. Musumeci, Altara, Desana e Associati studio legale;

14. Prof. Luca Enriques/Matteo Gargantini;
15. Prof. Wladimiro Troise Mangoni.

Le osservazioni pervenute dai citati rispondenti sono pubblicate integralmente sul sito internet dell'Istituto.

Rinviando a quanto di seguito esposto sugli esiti della valutazione e sulle modifiche apportate alla proposta di regolamentazione, si ritiene di confermare la scelta di fondo presentata al mercato e, in particolare, l'introduzione di una fase di contraddittorio anche in fase decisoria, operando tuttavia delle modifiche alla luce delle osservazioni pervenute dai rispondenti alla consultazione.

Tanto premesso, di seguito sono riportate la sintesi delle principali osservazioni pervenute nel corso della consultazione e le relative valutazioni della Consob. Inoltre, si riporta di seguito il testo del Regolamento recante evidenza delle modifiche apportate rispetto al testo attualmente in vigore.

## **II. LE OSSERVAZIONI PERVENUTE NEL CORSO DELLA CONSULTAZIONE E LE VALUTAZIONI DELLA CONSOB**

I commenti pervenuti nel corso della consultazione hanno evidenziato un ampio e concorde favore in relazione alla possibilità di una interlocuzione diretta tra l'organo decidente ed il soggetto interessato, destinatario della decisione finale. Ciò premesso, i rispondenti hanno espresso alcune considerazioni nel merito delle singole disposizioni del testo di Regolamento posto in consultazione, che si riassumono di seguito.

### ***II.1 LE PRINCIPALI PROBLEMATICHE RELATIVE ALLE DISPOSIZIONI REGOLAMENTARI EMERSE ALL'ESITO DELLA CONSULTAZIONE***

#### **Art. 4 (Avvio del procedimento)**

#### **OSSERVAZIONI**

1. Lo Studio legale Cleary Gottlieb Steen & Hamilton LLP ha evidenziato una violazione del principio di "distinzione tra funzioni istruttorie e funzioni decisorie" rappresentato dalla previsione sulla sottoscrizione della lettera di contestazione da parte del Direttore Generale, poiché quest'ultimo parteciperebbe anche alla fase decisoria, assistendo alle riunioni della Commissione. Sono state quindi proposte delle soluzioni alternative per ovviare a tale presunta criticità.

2. Due rispondenti hanno sottolineato la mancanza di apposite disposizioni dedicate alla regolamentazione della fase precedente all'avvio del procedimento sanzionatorio che andrebbe pertanto dotata di una serie di parametri che tutelino i soggetti indagati, disciplinando altresì la

partecipazione degli interessati all'attività ispettiva di Consob (Assirevi, Prof. Wladimiro Troise Mangoni).

3. Per quanto riguarda la data di conclusione del procedimento, lo Studio legale Cleary Gottlieb Steen & Hamilton LLP ritiene che la stessa debba essere comunicata, unitamente alla data di perfezionamento della notifica della lettera di contestazione, con modalità diverse rispetto alla pubblicazione sul sito internet dell'Istituto (es. quelle previste dall'articolo 3 del Regolamento). È stato altresì evidenziato un possibile difetto di coordinamento tra gli articoli 4, comma 2, 5, comma 2 e 8, comma 2, non essendo chiaro che il termine per la presentazione degli scritti difensivi è unico e decorra dal trentesimo giorno successivo al perfezionamento dell'ultima notificazione.

4. Molti rispondenti hanno criticato la limitazione dell'invio della relazione finale dell'Ufficio Sanzioni Amministrative (USA) ai soli soggetti che abbiano trasmesso deduzioni difensive, nonché il fatto che debba essere formulata una apposita istanza per esercitare tale diritto (Alezio.net consulting S.r.l., Assirevi, Assogestioni, Banca Profilo S.p.A., Bassilana e associati studio legale, Cleary Gottlieb Steen & Hamilton LLP studio legale, Clifford Chance studio legale associato, Prof. Luca Enriques/Matteo Gargantini, Musumeci, Altara, Desana e Associati studio legale).

## VALUTAZIONI

1. Si rammenta che il Direttore Generale della Consob assiste alle riunioni di Commissione "senza diritto di voto" e dunque non avendo la possibilità di determinare alcuna influenza sul processo di formazione della volontà dell'organo decidente. La citata presenza del Direttore Generale è prevista dal Regolamento di organizzazione e funzionamento della Consob in quanto tra le funzioni attribuite al citato soggetto, oltre al coordinamento delle unità operative, vi è anche la verifica dell'attuazione delle deliberazioni della Commissione. E' da sottolinearsi infine come la previsione relativa alla sottoscrizione della lettera di contestazione da parte del Direttore Generale sia assolutamente necessaria al fine di realizzare l'effettivo coordinamento delle iniziative, poste in essere dalle Unità Operative di vigilanza, che possano coinvolgere l'intero Istituto, per garantire l'efficienza dell'azione amministrativa.

2. Si sottolinea che le attività precedenti alla contestazione degli addebiti non sono standardizzabili e dunque non possono che essere regolate per principi. Detto questo, la Consob deve comunque attenersi ai principi stabiliti dalla giurisprudenza per le valutazioni da effettuare e per la ragionevolezza della durata di tale processo (*ex multis* Cass. civ. sent. n. 9456 del 19.05.2004, Cass. SS.UU. civ., sent. n. 5395 del 09.03.2007; Cass. civ. Sez. II, sent. n. 25836 del 02.12.2011).

3. L'informazione necessaria per tutti i soggetti interessati al procedimento amministrativo è la data di conclusione dello stesso. Il termine di conclusione del procedimento sanzionatorio decorre

dal trentesimo giorno successivo alla data di perfezionamento per i destinatari della notificazione della lettera di contestazione degli addebiti. Questi ultimi pertanto sono a conoscenza della notificazione delle lettera di contestazione degli addebiti, e per quanto concerne i procedimenti avviati nei confronti di una pluralità di soggetti, l'informazione rilevante sarà l'ultima notifica perfezionatasi, poiché è dal trentesimo giorno successivo a quest'ultima che si avvierà il termine del procedimento. Pertanto si ritiene che la soluzione adottata dal Regolamento sia in linea con le esigenze dei soggetti interessati e la modalità della pubblicazione sul sito internet dell'Istituto agevoli i diritti degli interessati, faciliti la conoscibilità della citata informazione e garantisca l'efficienza, l'efficacia e tempestività ed il buon andamento del procedimento.

**4.** In merito alle osservazioni indicate, si rimanda alle valutazioni relative agli articoli 5 e 8 del Regolamento.

**Art. 5 (Diritto di difesa)**

**OSSERVAZIONI**

**1.** Alcuni rispondenti alla consultazione hanno sottolineato come la previsione di una apposita istanza per richiedere la trasmissione della relazione finale USA sia incoerente con i principi del contraddittorio e della piena conoscenza degli atti del procedimento, riducendosi ad un inutile e gravoso appesantimento del procedimento (Alezio.net consulting S.r.l., Assirevi, Assogestioni, Banca Profilo S.p.A., Bassilana e associati studio legale, Cleary Gottlieb Steen & Hamilton LLP studio legale). È stata dunque proposta l'adozione di un doppio binario: nel caso di presentazione di deduzioni scritte, all'interessato la relazione finale USA andrebbe inviata senza la necessità di una apposita istanza al riguardo, la quale invece sarebbe necessaria nel caso in cui l'interessato non abbia replicato per iscritto alla citata relazione finale USA (Banca Profilo S.p.A.).

**2.** La previsione della facoltà di farsi assistere da terzi prevista all'articolo 5, comma 4 del Regolamento è stata ritenuta superflua o ripetitiva (Banca Profilo S.p.A. propone di eliminare tale inciso dal comma 4 ma di integrarlo nel comma 1; in senso conforme anche Bassilana e associati studio legale) ovvero non sufficientemente chiara da garantire esplicitamente il diritto dei destinatari delle contestazioni alla difesa tecnica, diritto che dovrebbe pertanto essere esplicitato anche per la lettera di contestazione degli addebiti (Clifford Chance studio legale associato).

**VALUTAZIONI**

**1.** Al fine di tenere conto delle indicazioni provenienti dai rispondenti e con lo scopo di eliminare un onere (benché non rilevante) per i soggetti interessati, si ritiene opportuno emendare le disposizioni del Regolamento poste in consultazione prevedendo di trasmettere in via automatica (*i.e.* senza la necessità della redazione di una apposita istanza) la relazione finale USA ai soggetti

che nella fase istruttoria abbiano presentato le deduzioni scritte ovvero abbiano richiesto ed abbiano presenziato all'audizione dinanzi ad USA ai sensi dell'articolo 5, comma 4, del Regolamento. Dette attività, infatti, possono essere considerate una idonea manifestazione di interesse alla partecipazione al procedimento amministrativo.

2. La formulazione che prevede l' "assistenza di terzi" durante l'audizione dinanzi a USA appare idonea a garantire agli interessati il diritto alla difesa tecnica, tanto più che una formulazione così ampia consente ai soggetti in questione di poter scegliere il "terzo" dal quale farsi assistere (un legale o anche un tecnico, un contabile ecc.). Ciò in quanto alla luce della particolare complessità di alcuni potenziali addebiti (che possono riguardare aspetti squisitamente tecnici in vari ambiti coperti dal diritto finanziario), si è voluta garantire al soggetto interessato la possibilità di farsi assistere dal soggetto più idoneo a tali fini. Per esigenze di chiarezza e tenendo conto di quanto emerso alla luce della consultazione, si ritiene opportuno indicare tale facoltà di assistenza nel primo comma, per meglio specificare che l'assistenza di terzi possa essere utilizzata in tutta la fase istruttoria (fermo restando che una tale facoltà è sempre stata concessa dalla Consob anche con il testo regolamentare attualmente in vigore).

## **Art. 6 (Fase istruttoria del procedimento)**

### **OSSERVAZIONI**

1. La quasi totalità dei soggetti rispondenti (Alezio.net consulting S.r.l., Assirevi, Assogestioni, Assonime, Banca Profilo S.p.A., Cleary Gottlieb Steen & Hamilton LLP studio legale, Clifford Chance studio legale associato, Prof. Luca Enriques/Matteo Gargantini, Musumeci, Altara, Desana e Associati studio legale, Avv. Renzo Ristuccia + 20, Bassilana e associati studio legale, Prof. Wladimiro Troise Mangoni) ha criticato la scelta di non rendere nota l'entità delle sanzioni che sono oggetto di proposta alla Commissione nella relazione finale USA. Si è sottolineato che l'ostensione degli importi della sanzione proposta da USA sarebbe funzionale al pieno rispetto del principio del contraddittorio e dunque essenziale all'esercizio del diritto di difesa.

### **VALUTAZIONI**

1. Anche alla luce delle osservazioni ricevute all'esito della consultazione, deve ribadirsi che, come specificato nello stesso documento di consultazione, il contraddittorio nell'ambito del procedimento sanzionatorio "*resta incentrato sul fatto, individuato in tutte le sue circostanze concrete che valgono a caratterizzarlo*" e non sul *quantum* della sanzione (cfr., per tutte, Cass. SS.UU. 30 settembre 2009, n. 20935; vedi anche Cass. 12 dicembre 2012, n. 22871). Tuttavia, la Commissione ritiene, in un'ottica di opportunità, di dover tenere conto delle indicazioni formulate nel corso della consultazione; pertanto, la relazione finale USA sarà trasmessa ai soggetti interessati nella sua interezza (comprensiva dunque della proposta di quantificazione della sanzione).

**Art. 8 (Fase decisoria)**

**OSSERVAZIONI**

1. Alcuni rispondenti hanno avanzato delle censure in merito alla previsione del Regolamento che limita l'invio della relazione finale USA soltanto ai soggetti che abbiano presentato le deduzioni scritte ai sensi dell'articolo 5, comma 2 (Alezio.net consulting S.r.l., Clifford Chance studio legale associato, Prof. Luca Enriques/Matteo Gargantini, Musumeci, Altara, Desana e Associati studio legale).

Una siffatta previsione si sostanzierebbe, a detta dei rispondenti, in una immotivata limitazione dal diritto di difesa del soggetto sanzionando.

2. Alcune critiche sono state avanzate relativamente al termine previsto per la presentazione delle controdeduzioni scritte alla Commissione. In particolare, alcuni rispondenti hanno evidenziato come il termine previsto di 15 giorni sia eccessivamente breve e comunque non coerente rispetto al termine assegnato nel regime transitorio per i procedimenti a tutt'oggi pendenti, nonché rispetto al termine previsto per la presentazioni delle deduzioni scritte ad USA in fase istruttoria (Assirevi, Banca Profilo S.p.A., Bassilana e associati studio legale, Cleary Gottlieb Steen & Hamilton LLP studio legale, Clifford Chance studio legale associato).

3. Alcuni dei rispondenti hanno evidenziato che la previsione del Regolamento secondo cui la relazione finale USA sia inviata ai soggetti interessati con "l'omissione delle parti sottratte all'esercizio del diritto di accesso" rappresenti una illegittima limitazione al diritto di accesso (Assirevi, Banca Profilo S.p.A., Clifford Chance studio legale associato, Prof. Luca Enriques/Matteo Gargantini).

Un siffatto potere in capo alla Consob risulterebbe eccessivamente ampio e discrezionale e limiterebbe pertanto il diritto di difesa da parte dell'interessato.

**VALUTAZIONI**

1. Si ritiene che le sopra menzionate proposte non possano essere condivise.

La trasmissione della relazione finale USA a prescindere da concrete manifestazioni di interesse alla difesa nel procedimento in questione, favorirebbe infatti l'instaurarsi di meri comportamenti opportunistici - volti soltanto a dilazionare il termine per l'irrogazione della sanzione – al fine di privare la Commissione delle valutazioni di USA sulle deduzioni difensive.

Tale adempimento deve pertanto essere correlato ad un interesse concreto alla difesa, manifestato dai soggetti interessati (evitando dunque i sopra menzionati comportamenti opportunistici).

Esigenze di efficienza, efficacia e buon andamento dell'azione amministrativa inducono pertanto a non apportare le modifiche al Regolamento richieste dai rispondenti alla consultazione.

Per omogeneità rispetto a quanto specificato in precedenza (cfr. articolo 5), si ritiene opportuno

estendere l'invio della relazione USA non soltanto ai soggetti che nella fase istruttoria abbiano presentato le deduzioni scritte ma anche a coloro i quali abbiano richiesto ed abbiano partecipato all'audizione in fase istruttoria ai sensi dell'articolo 5, comma 4, del Regolamento.

2. Si ritiene di tenere conto delle osservazioni sopra riportate ed al fine di garantire un termine congruo per le attività difensive, coerente con le altre previsioni del Regolamento, e per non creare disparità di trattamento tra i soggetti interessati, estendere il termine per la presentazioni delle controdeduzioni scritte ai sensi dell'art. 8, comma 2, del Regolamento, a 30 giorni.

3. Si ritiene opportuno non operare alcuna modifica al Regolamento. Deve ribadirsi, in ossequio a quanto chiarito dalla Corte Costituzionale nella sentenza n. 460 del 3 novembre 2000, che il segreto d'ufficio di cui all'art. 4, comma 10, del Testo Unico *“non comprende gli atti, le notizie e i dati in possesso della Commissione in relazione alla sua attività di vigilanza, posti a fondamento di un procedimento disciplinare, sicché questi, nei confronti dell'interessato, non sono affatto segreti e sono invece pienamente accessibili: non soltanto nel giudizio di opposizione alla sanzione disciplinare, ma anche nello speciale procedimento di accesso regolato dall'art. 25 della legge 7 agosto 1990, n. 241 (Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi), strumento esperibile anche dall'incolpato nei procedimenti disciplinari”* (cfr. anche C. Cost., ord. 23 marzo 2001, n. 80, ord. 30 marzo 2001, n. 93, sent. 26 gennaio 2005, n. 32).

Ciò posto, le limitazioni al diritto di accesso evocate nel Documento di consultazione non riguardano i documenti posti a base delle contestazioni rivolte all'interessato - la cui piena accessibilità è stata affermata, come detto, dalla Corte Costituzionale - ma riguardano esclusivamente quei casi eccezionali in cui l'esibizione documentale è preclusa da norme imperative poste a tutela di interessi preminenti (a titolo meramente esemplificativo, nell'ambito delle diverse ipotesi che possono prospettarsi, il segreto istruttorio sui rapporti inviati all'Autorità Giudiziaria penale).

## **II.2 ULTERIORI RICHIESTE DI MODIFICA EMERSE A SEGUITO DELLA CONSULTAZIONE**

1. Molti rispondenti hanno richiesto l'introduzione di un momento di confronto diretto con la Commissione prima dell'emanazione del provvedimento finale (Alezio.net consulting S.r.l., Assirevi, Assonime, Banca Profilo S.p.A., Cleary Gottlieb Steen & Hamilton LLP studio legale, Clifford Chance studio legale associato, HNF Avvocati, Prof. Luca Enriques/Matteo Gargantini). Per favorire una dialettica tra le parti e assicurare un pieno contraddittorio (i.e. diritto di difesa), è auspicata pertanto l'introduzione di una previsione che disciplini una discussione orale dinanzi alla Commissione.

2. E' stata inoltre richiesta l'introduzione di una tipizzazione del contenuto del provvedimento finale (Cleary Gottlieb Steen & Hamilton LLP studio legale).
3. Lo studio legale Basillana e associati ha richiesto di estendere il termine di conclusione del procedimento a 200 giorni soltanto nei confronti di chi ha presentato le deduzioni scritte e le controdeduzioni scritte previste dal Regolamento.
4. Per lo studio legale associato Clifford Chance sarebbe opportuno operare un coordinamento nell'ambito del procedimento relativamente alle terminologie "interessati" e "destinatari delle controdeduzioni".
5. E' stato infine ritenuto che le disposizioni finali/regime transitorio contemplino una sostanziale disparità di trattamento nei confronti dei procedimenti pendenti (Alezio.net consulting S.r.l., Banca Profilo S.p.A.)

## **VALUTAZIONI**

1. Si ritiene di non aderire alle citate richieste poiché il diritto di difesa per i destinatari della lettera di contestazione degli addebiti, già ampiamente assicurato durante la fase istruttoria, risulta ulteriormente assicurato dalla possibilità di presentare le controdeduzioni scritte alla Commissione (cfr. art. 8, comma 2 del Regolamento). Quanto sopra appare peraltro in linea con quanto affermato dal Consiglio di Stato con le sentenze nn. 1595 e 1596 del 26 marzo 2015.  
Non appare dunque necessario emendare il Regolamento come richiesto dai rispondenti alla consultazione.
2. Non appare necessario tipizzare ulteriormente il provvedimento sanzionatorio, che è già, nei limiti consentiti dalla variabilità delle situazioni, ampiamente standardizzato.
3. Si ritiene di ampliare il termine di conclusione del procedimento a 200 giorni per tutti i procedimenti e non adottare approcci differenziali. Si rammenta infatti che il citato termine ordinatorio non impedisce che l'istruttoria sia più breve e che laddove le valutazioni istruttorie siano particolarmente agevoli, la fase istruttoria e/o il procedimento in generale vengano terminati in tempi notevolmente più brevi di quelli massimi previsti dal Regolamento.
4. Si ritiene che il *wording* adottato nell'articolo 7 ("soggetti interessati") non dia adito a fraintendimenti, in quanto appare evidente (alla luce del Regolamento esteso) che per quanto concerne la riunione o la separazione di procedimenti non possa che farsi riferimento ai soggetti destinatari del procedimento.
5. Nelle more dell'entrata in vigore del Regolamento, la delibera di approvazione delle modifiche al Regolamento stesso assicura un regime transitorio che garantisce il contraddittorio con l'organo



decidente anche per i procedimenti pendenti.

\* \* \*

Ciò posto, nelle more dell'entrata in vigore delle modifiche al Regolamento, la Commissione ha deliberato che, ad integrazione delle Relazioni dell'Ufficio Sanzioni Amministrative già inviate, siano trasmesse agli interessati le parti delle Relazioni medesime recanti la proposta dell'Ufficio Sanzioni Amministrative in ordine alla determinazione ed alla quantificazione delle sanzioni. Nelle lettere di trasmissione verrà accordata agli interessati la facoltà - nel termine di 30 giorni dal ricevimento (corrispondente a quello previsto dall'art. 8, comma 2, del Regolamento) ovvero, se successivo, entro il termine di 45 giorni originariamente accordato - di presentare le proprie controdeduzioni scritte.

\* \* \*

**Regolamento generale sui procedimenti sanzionatori della CONSOB, ai sensi dell'articolo 24 della legge 28 dicembre 2005, n. 262 e successive modificazioni**

*[vengono **evidenziate** le modifiche rispetto al testo attualmente in vigore]*

**CAPO I**

**Disposizioni generali**

**Art. 1**

**(Finalità e ambito di applicazione)**

1. Il presente regolamento reca la disciplina generale del procedimento sanzionatorio della Consob in applicazione dei principi della piena conoscenza degli atti istruttori, del contraddittorio, della verbalizzazione nonché della distinzione tra funzioni istruttorie e funzioni decisorie rispetto all'irrogazione della sanzione.

**Art. 2**

**(Responsabilità del procedimento)**

1. L'unità organizzativa responsabile del procedimento sanzionatorio è l'Ufficio Sanzioni Amministrative.

2. Il responsabile del procedimento sanzionatorio è il Responsabile dell'Ufficio Sanzioni Amministrative. Esso può assegnare la responsabilità di singoli procedimenti ad altro dipendente della stessa unità organizzativa. Di tale assegnazione è data comunicazione ai destinatari della lettera di contestazione degli addebiti.

3. Il responsabile del procedimento sanzionatorio assicura il legittimo, adeguato, completo e tempestivo svolgimento dell'istruttoria, garantendo l'effettività del diritto di difesa dei destinatari della lettera di contestazione degli addebiti e del contraddittorio.

**Art. 3**

**(Comunicazioni relative al procedimento sanzionatorio)**

1. Le comunicazioni e le notificazioni relative al procedimento sanzionatorio sono effettuate presso la casella di posta elettronica certificata (PEC) indicata alla Consob dai soggetti interessati o nelle altre forme previste dall'ordinamento vigente.

**CAPO II**

**Procedimento**

**Art. 4**

**(Avvio del procedimento)**

1. L'avvio del procedimento sanzionatorio è disposto a mezzo di lettera di contestazione degli addebiti sottoscritta congiuntamente dal responsabile della Divisione competente e dal Direttore Generale o, su delega di quest'ultimo, dal Vice Direttore Generale. La contestazione degli addebiti è effettuata entro il termine di centottanta giorni, ovvero di trecentosessanta giorni se gli interessati risiedono o hanno la sede all'estero, dall'accertamento compiuto sulla base degli elementi comunque acquisiti e dei fatti emersi a seguito dell'attività di vigilanza svolta dalla Consob e delle successive valutazioni.

2. Il termine di conclusione del procedimento sanzionatorio è stabilito in ~~centottanta~~ **duecento** giorni e decorre dal trentesimo giorno successivo alla data di perfezionamento per i destinatari della notificazione della lettera di contestazione degli addebiti. **Nel caso di procedimento sanzionatorio avviato nei confronti di più soggetti, il predetto termine, da considerarsi unico per tutti i destinatari della lettera di contestazione, decorre dal trentesimo giorno successivo alla data di perfezionamento dell'ultima notificazione. La data di conclusione dei procedimenti sanzionatori è resa nota nel sito internet dell'Istituto con modalità idonee a garantire la riservatezza.**

3. La lettera di contestazione degli addebiti contiene:

a) il riferimento all'attività di vigilanza, alle eventuali verifiche ispettive o alla documentazione comunque acquisita dalla quale sia emersa la violazione;

b) la descrizione della violazione;

c) l'indicazione delle disposizioni violate e delle relative norme sanzionatorie;

**c-bis) l'indicazione del numero univoco del procedimento;**

d) l'indicazione dell'unità organizzativa responsabile del procedimento;

**d-bis) la comunicazione che la data di conclusione del procedimento è consultabile nel sito internet della Consob, successivamente all'espletamento delle procedure di notificazione della lettera di contestazione degli addebiti;**

e) l'indicazione dell'unità organizzativa presso la quale può essere presa visione ed estratta copia dei documenti istruttori e le modalità di presentazione della relativa istanza;

f) l'indicazione della facoltà per i soggetti destinatari delle contestazioni di presentare eventuali deduzioni e documenti, nonché di chiedere l'audizione personale nel termine di trenta giorni;

**f-bis) l'indicazione della facoltà per i destinatari della lettera di contestazione degli addebiti che abbiano presentato le deduzioni scritte ai sensi dell'articolo 5, comma 2, ovvero abbiano partecipato all'audizione prevista dall'articolo 5, comma 4, di presentare proprie deduzioni finali scritte alla Commissione nei trenta giorni successivi alla data di ricezione della relazione finale dell'Ufficio Sanzioni Amministrative prevista dall'articolo 6, comma 4;**

g) l'indicazione della casella di posta elettronica certificata (PEC) presso la quale effettuare le comunicazioni relative al procedimento sanzionatorio;

h) l'invito a comunicare con il primo atto utile l'eventuale casella di posta elettronica certificata (PEC) presso la quale il soggetto interessato intende ricevere le comunicazioni e le notificazioni relative al procedimento sanzionatorio.

4. Nell'ipotesi in cui alle violazioni si applichi l'articolo 16 della legge 24 novembre 1981, n. 689 e successive modifiche, la lettera di contestazione degli addebiti contiene anche l'indicazione delle modalità con le quali l'interessato potrà effettuare il pagamento in misura ridotta.

## **Art. 5**

### **(Diritto di difesa)**

1. I destinatari della lettera di contestazione degli addebiti esercitano il proprio diritto di difesa **nella fase istruttoria, anche con l'assistenza di terzi**, mediante la presentazione di deduzioni scritte e documenti, l'accesso agli atti nonché l'audizione personale in merito agli addebiti contestati. **Inoltre, ai destinatari della lettera di contestazione degli addebiti, che abbiano presentato le deduzioni scritte ai sensi dell'articolo 5, comma 2 ovvero abbiano partecipato all'audizione prevista dall'articolo 5, comma 4, è trasmessa la relazione dell'Ufficio Sanzioni Amministrative per l'esercizio della facoltà prevista dall'articolo 8, comma 2.**

2. Le deduzioni scritte e i documenti sono inviati all'Ufficio Sanzioni Amministrative entro il termine di legge di trenta giorni dalla data di perfezionamento per il destinatario della notifica della lettera di contestazione degli addebiti. Tale termine può essere prorogato, per una sola volta e per un periodo non superiore a trenta giorni, a seguito di motivata richiesta dei soggetti interessati.

3. I destinatari della lettera di contestazione degli addebiti possono chiedere, con istanze separate, alla Divisione che ha formulato le contestazioni di avere accesso agli atti del procedimento sanzionatorio e all'Ufficio Sanzioni Amministrative di avere accesso esclusivamente agli ulteriori atti del procedimento sanzionatorio confluiti nel fascicolo istruttorio successivamente all'avvio del procedimento medesimo. Ove l'istanza di accesso sia presentata alla Divisione che ha formulato le contestazioni entro il termine previsto dal comma 2, primo periodo, il termine per la presentazione di deduzioni scritte e documenti è sospeso, per una sola volta, dalla data di presentazione dell'istanza fino alla data in cui è consentito l'accesso.

4. Entro il termine di cui al comma 2, primo periodo, i destinatari della lettera di contestazione degli addebiti possono chiedere, con istanza separata, di essere sentiti personalmente. L'Ufficio Sanzioni Amministrative comunica agli istanti la data dell'audizione. Tale data, anche a fronte di istanze di differimento reiterate, può essere differita, su richiesta motivata, per un periodo comunque non superiore a trenta giorni. In caso di accoglimento della richiesta di differimento, il termine di conclusione del procedimento è sospeso per il periodo intercorrente tra la data inizialmente stabilita per l'audizione e la data di effettivo svolgimento della stessa ovvero, in caso di mancata audizione, per il termine massimo di trenta giorni. All'audizione possono partecipare, su richiesta dell'Ufficio Sanzioni Amministrative, funzionari della Divisione che ha formulato le contestazioni. Dell'audizione è formato apposito processo verbale che viene sottoscritto dai soggetti partecipanti.

## **Art. 6**

### **(Fase istruttoria del procedimento)**

1. L'Ufficio Sanzioni Amministrative, ricevute le deduzioni e i documenti dei destinatari della lettera di contestazione degli addebiti o scaduto il termine per la loro presentazione, procede all'esame degli atti del procedimento sanzionatorio.

2. L'Ufficio Sanzioni Amministrative può chiedere alla Divisione che ha formulato le contestazioni, nonché ad ogni altra unità organizzativa il cui supporto sia ritenuto utile, una relazione tecnica sulle difese svolte dai destinatari della lettera di contestazione degli addebiti e su ogni altro aspetto meritevole di approfondimento. Le relazioni tecniche predisposte dalle unità organizzative interessate sono trasmesse dall'Ufficio Sanzioni Amministrative ai predetti soggetti, i quali hanno facoltà di presentare, entro trenta giorni dalla ricezione, proprie osservazioni in replica.

3. Nel caso previsto al comma 2, il termine di conclusione del procedimento sanzionatorio è sospeso per un periodo pari a trenta giorni decorrenti dalla data di protocollazione della nota con la quale l'Ufficio Sanzioni Amministrative trasmette la relazione tecnica ai destinatari della lettera di contestazione degli addebiti.

4. All'esito dell'esame degli atti del procedimento **e a conclusione della fase istruttoria**, l'Ufficio Sanzioni Amministrative predisponde una relazione **finale** nella quale formula proposte motivate in merito alla sussistenza della violazione contestata e alla **quantificazione specifica determinazione**

della ~~relativa~~ sanzione ovvero in merito all'archiviazione, e la trasmette alla Commissione entro ~~quindici~~ **trentacinque** giorni precedenti alla scadenza del termine di conclusione del procedimento.

**Art. 7**

**(Riunione e separazione di procedimenti)**

1. L'Ufficio Sanzioni Amministrative, a condizione che ciò non determini un ritardo nella definizione dei procedimenti, può disporre la riunione di procedimenti nei casi in cui la violazione contestata sia stata commessa da più persone, in concorso o in cooperazione fra loro, ovvero se essa sia stata commessa da più persone con condotte indipendenti. La riunione dei procedimenti può essere altresì disposta qualora per la natura delle violazioni contestate sia opportuna una valutazione congiunta delle singole posizioni dei soggetti interessati.

2. Nel caso di procedimento avviato nei confronti di più soggetti, l'Ufficio Sanzioni Amministrative può disporre la separazione delle singole posizioni dei soggetti interessati qualora ciò sia ritenuto necessario per assicurare il corretto e adeguato esercizio dell'attività istruttoria.

**Art. 8**

**(Fase decisoria)**

**1. Contestualmente alla trasmissione alla Commissione, fatti salvi i tempi occorrenti per l'eventuale traduzione in lingua straniera, la relazione finale predisposta dall'Ufficio Sanzioni Amministrative, con l'omissione delle parti sottratte all'esercizio del diritto di accesso, è trasmessa ai destinatari della lettera di contestazione degli addebiti, che abbiano presentato le deduzioni scritte ai sensi dell'articolo 5, comma 2, ovvero abbiano partecipato all'audizione prevista dall'articolo 5, comma 4.**

**2. Entro il trentesimo giorno successivo alla data di ricezione della relazione dell'Ufficio Sanzioni Amministrative da parte dei destinatari della lettera di contestazione degli addebiti, gli stessi possono presentare alla Commissione proprie controdeduzioni scritte in replica alle considerazioni dell'Ufficio Sanzioni Amministrative. Qualsiasi documento presentato successivamente a tale termine non sarà preso in considerazione.**

**3. Nel caso previsto al comma 1, il termine di conclusione del procedimento sanzionatorio è sospeso dalla data di protocollazione della relazione dell'Ufficio Sanzioni Amministrative fino alla scadenza del termine per la presentazione delle controdeduzioni scritte da parte del soggetto che ha ricevuto per ultimo la relazione dell'Ufficio Sanzioni Amministrative.**

**4. Le controdeduzioni scritte previste al comma 2 replicano sinteticamente alle considerazioni dell'Ufficio Sanzioni Amministrative in merito alla sussistenza e alla gravità della violazione**

**contestata. Qualora, in presenza di motivate ragioni, superino le 15 pagine, esse riportano un indice e una sintesi delle argomentazioni difensive presentate.**

**15.** Il procedimento sanzionatorio si conclude con l'adozione da parte della Commissione del provvedimento sanzionatorio, dell'atto di archiviazione ovvero della proposta di applicazione di misura sanzionatoria di competenza di altra Amministrazione o Autorità.

**16.** I provvedimenti o gli atti previsti dal comma **15** sono notificati o comunicati ai destinatari della lettera di contestazione degli addebiti.

**7. La disciplina prevista dal presente articolo si applica anche nel caso in cui la Commissione richieda all'Ufficio Sanzioni Amministrative una relazione integrativa. L'Ufficio Sanzioni Amministrative provvede alla trasmissione della relazione integrativa entro 45 giorni dalla richiesta, salve motivate ragioni. In tale ipotesi, il termine di conclusione del procedimento è sospeso dalla data della richiesta della relazione integrativa fino al ventesimo giorno successivo alla scadenza del termine per la presentazione delle controdeduzioni scritte da parte del soggetto che ha ricevuto per ultimo la relazione integrativa.**

### **CAPO III**

#### **Disposizioni finali**

#### **Art. 9**

##### **(Entrata in vigore)**

1. Il presente regolamento entra in vigore il sessantesimo giorno successivo alla sua pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale. Esso si applica ai procedimenti sanzionatori avviati successivamente alla sua entrata in vigore. Ai procedimenti sanzionatori avviati prima dell'entrata in vigore del presente regolamento continuano ad applicarsi le disposizioni contenute nel "Regolamento concernente la determinazione dei termini di conclusione e delle unità organizzative responsabili dei procedimenti sanzionatori della Consob", adottato dalla Consob con delibera n. 12697 del 2 agosto 2000 e successive modificazioni, nonché quelle contenute nella delibera n. 15086 del 21 giugno 2005, recante "Disposizioni organizzative e procedurali relative all'applicazione di sanzioni amministrative e istituzione dell'Ufficio Sanzioni Amministrative", nel testo vigente prima dell'entrata in vigore del regolamento medesimo.

**RELAZIONE ILLUSTRATIVA  
DELLE CONSEGUENZE SULL'ATTIVITÀ DELLE IMPRESE E DEGLI OPERATORI E  
SUGLI INTERESSI DEGLI INVESTITORI E DEI RISPARMIATORI, DERIVANTI  
DALLE MODIFICHE AL REGOLAMENTO SUL PROCEDIMENTO SANZIONATORIO  
DELLA CONSOB**

**29 Maggio 2015**



**1. Le conseguenze sugli interessi di investitori e risparmiatori delle modifiche regolamentari poste in consultazione.**

Il Documento “Esiti della Consultazione” di cui questa Relazione costituisce, ai sensi dell’art. 23, secondo comma, della legge n. 262 del 28 dicembre 2005, necessario completamento, espone le **modifiche definitivamente apportate** al “Regolamento sul procedimento sanzionatorio della Consob, ai sensi dell’articolo 24 della legge 28 dicembre 2005, n. 262 e successive modificazioni” (di seguito anche il “**Regolamento**”), da cui deriva l’immediato rafforzamento del diritto di difesa dei soggetti destinatari di rilievi da parte dell’Autorità.

Tali modifiche sono volte a perseguire, a beneficio di risparmiatori e investitori, una maggiore efficacia dell’impianto sanzionatorio nella sua funzione di deterrenza per la tutela dell’interesse generale al corretto funzionamento e all’integrità dei mercati. Il raggiungimento di tale obiettivo gioca, inoltre, un ruolo decisivo anche sul terreno della successiva eventuale attivazione di rimedi propriamente civilistici da parte di quei soggetti che siano stati individualmente danneggiati da quelle stesse condotte oggetto del procedimento sanzionatorio<sup>1</sup>. In tale contesto, l’ottenimento di un **beneficio netto** complessivo risiede nella possibilità che tali risultati positivi siano superiori al relativo sacrificio, connesso all’allungamento della durata effettiva del procedimento sanzionatorio.

Tali qualificazioni, benché difficilmente misurabili da un punto di vista strettamente monetario, si prestano ad essere valutate attraverso alcuni **indicatori** in grado di fornire comunque una “impressione” (*proxy*) quantitativa delle conseguenze in argomento. Assumeranno rilievo, in tal senso, il numero complessivo di ricorsi presentati avverso le sanzioni amministrative irrogate dalla Consob (e, in particolare, le eventuali discontinuità nella relativa serie storica), il rapporto fra tali ricorsi presentati e quelli accolti, la percentuale di sentenze definitive in cui risulteranno accolti i rilievi esplicitati per la prima volta con le controdeduzioni scritte, nonché, per quanto concerne i costi, la durata media effettiva dei procedimenti.

<i>BENEFICI</i>	<i>COSTI</i>
<i>Maggiore efficacia dell’impianto sanzionatorio nella sua funzione di deterrenza per la tutela dell’interesse generale al corretto funzionamento e all’integrità dei mercati</i>	<i>Allungamento dei termini della durata effettiva del procedimento sanzionatorio</i>

<sup>1</sup> Vedi sul punto G. GUIZZI, *La sentenza CEDU 4 marzo 2014 e il sistema delle potestà sanzionatorie delle Autorità amministrative indipendenti: sensazioni di un civilista*, in *Soc.*, 2014, p. 1325.



## **2. Le conseguenze sugli operatori.**

Gli interventi adottati sono volti ad assicurare la piena certezza dei rapporti giuridici e l'efficacia delle sanzioni, ma essi hanno anche un impatto diretto sui destinatari di rilievi da parte dell'Autorità, a seguito dell'estensione delle garanzie procedurali a favore di tali soggetti, consentendogli di controdedurre alle considerazioni conclusive dell'Ufficio Sanzioni Amministrative. Il riconoscimento di tale ulteriore facoltà comporterà, tuttavia, anche degli oneri legati alla partecipazione, diretta e/o assistita da difensori e altri consulenti legali, alla nuova fase procedimentale. Tali elementi si tradurranno nell'allungamento della durata media dei procedimenti, ma rappresentano un sacrificio necessario al fine di accrescere l'efficacia dell'impianto sanzionatorio dell'Autorità.

## **3. Il bilancio degli oneri.**

Le attività difensionali connesse alle nuove facoltà comporteranno degli oneri per gli operatori interessati da un procedimento sanzionatorio e un allungamento dei termini dei procedimenti medesimi. Tali effetti potranno essere mitigati, anche in misura sostanziale, grazie all'utilizzo di strumenti informatici e tecnologici in grado di minimizzare gli oneri correlati agli adempimenti informativi.

I maggiori oneri a carico della Consob, derivanti dallo svolgimento delle attività integrative correlate, verranno assorbiti nell'ambito delle attuali dotazioni organiche e strumentali.

Pertanto, l'impatto sul bilancio degli oneri derivante dalle modifiche al Regolamento è stato ritenuto rispettoso del principio di proporzionalità, inteso come criterio di esercizio del potere adeguato al raggiungimento del fine, con il minore sacrificio degli interessi dei destinatari (come definito dall'art. 23, secondo comma, della legge n. 262 del 28 dicembre 2005).

#### **4. Aggiornamenti effettuati ad esito della consultazione**

Nell'ambito della "Consultazione" aperta dal 22 Aprile al 13 Maggio 2015, sono stati invitati i soggetti vigilati, i prestatori di servizi finanziari, i risparmiatori, gli investitori, e i rispettivi organismi rappresentativi a confermare quanto illustrato ovvero a fornire, sulla base di evidenze empiriche, ulteriori considerazioni.

In sede di consultazione sono pervenuti 15 contributi redatti da studi legali (5), associazioni rappresentative degli operatori del mercato (4), accademici e professionisti (3), società di consulenza e altri servizi a supporto delle imprese (2) e una banca.

- ***Le conseguenze sugli operatori***

La quasi totalità dei soggetti rispondenti ha criticato la scelta di non rendere nota ***l'entità delle sanzioni*** che sono oggetto di proposta alla Commissione nella relazione finale USA. È stato sottolineato che la conoscenza della sanzione proposta da USA sarebbe funzionale al pieno rispetto del principio del contraddittorio e dunque essenziale all'esercizio del diritto di difesa.

Alla luce delle osservazioni ricevute all'esito della consultazione, è stato modificato il Regolamento prevedendo che la relazione finale USA sia trasmessa ai soggetti interessati nella sua interezza (comprensiva dunque della proposta di determinazione della sanzione). Tale scelta è stata effettuata per supportare l'efficacia dell'impianto sanzionatorio, obiettivo principale alla base delle modifiche effettuate, aumentando la trasparenza e semplificando l'interrelazione fra le parti interessate al procedimento.

- ***Il bilancio degli oneri***

Alcuni rispondenti alla consultazione hanno sottolineato come la previsione di una ***apposita istanza*** per richiedere la trasmissione della relazione finale USA costituisca un inutile e gravoso appesantimento del procedimento.

Considerando che la presentazione di deduzioni scritte o la partecipazione all'audizione dinanzi ad USA costituiscono idonee manifestazioni di interesse alla partecipazione al procedimento sanzionatorio, è stato ritenuto di eliminare l'onere (benché non rilevante) per i soggetti interessati. Pertanto, è stato previsto di trasmettere in via automatica la relazione finale USA ai soggetti che nella fase istruttoria abbiano manifestato interesse alla difesa e, implicitamente, alla conoscenza della relazione finale, senza la necessità di sostenere gli oneri connessi ad una apposita istanza.