

Relazione

Con la deliberazione del 29 luglio 2020 è stato adottato il nuovo “*Regolamento in materia di procedura sanzionatoria della COVIP*”, in sostituzione di quello previgente di cui alla deliberazione del 30 maggio 2007.

L’adozione di tale regolamento si pone nell’ambito della complessiva attività di revisione delle disposizioni COVIP interessate dalle modifiche legislative recate al decreto legislativo 5 dicembre 2005, n. 252 (di seguito: decreto n. 252/2005) dal decreto legislativo 13 dicembre 2018, n. 147 (di seguito: decreto n. 147/2018), in recepimento della direttiva (UE) 2016/2341.

In particolare, il regolamento è adottato ai sensi dell’art. 19-*quinquies*, comma 8, del decreto n. 252/2005, inserito *ex novo* dal suddetto decreto n. 147/2018, il quale reca adesso specifiche disposizioni in materia di procedura sanzionatoria della COVIP. Ciò ha rappresentato una novità di rilievo, considerato che gli elementi essenziali della procedura sono ora direttamente disciplinati dal decreto n. 252/2005. Contestualmente a detto intervento è stato anche eliminato, dall’art. 19-*quater*, comma 4, del medesimo decreto, il rinvio alla procedura sanzionatoria di Banca d’Italia di cui al Testo unico bancario.

Il citato comma 8, dell’art. 19-*quinquies*, del decreto n. 252/2005 prevede, difatti, che la COVIP definisca con regolamento, nel rispetto di quanto precedentemente stabilito dallo stesso articolo, la propria procedura di applicazione delle sanzioni amministrative. Nel regolamento sono stati, pertanto, disciplinati gli aspetti di dettaglio della procedura sanzionatoria di competenza della COVIP; ciò in piena osservanza delle scansioni temporali e procedurali individuate dalla normativa primaria.

Tale procedura trova in primo luogo applicazione alle sanzioni amministrative previste dall’art. 19-*quater* del medesimo decreto e, cioè, a quelle relative a violazioni della normativa in materia di previdenza complementare.

Le relative disposizioni si applicano, in base al regolamento, anche ai procedimenti sanzionatori avviati dalla COVIP per sanzioni amministrative regolate da altre normative, salvo che non sia diversamente disposto. Vengono qui in rilievo, in particolare, le numerose disposizioni, richiamate tra i visti del regolamento, contenute nel decreto legislativo 24 febbraio 1998, n. 58, che attribuiscono poteri sanzionatori alla COVIP per violazioni di ulteriori previsioni normative che trovano il loro fondamento in atti legislativi dell’Unione europea.

Le disposizioni del regolamento, salvo quanto altrimenti previsto dalle norme di riferimento relative alle diverse violazioni oggetto del procedimento, sono dirette nei riguardi delle persone fisiche che ricoprono il ruolo di componenti degli organi di amministrazione e di controllo, di direttori generali, di liquidatori, di commissari straordinari, di responsabili e di titolari delle funzioni fondamentali delle forme pensionistiche complementari, nonché dei soggetti (fondi pensione e società che gestiscono le predette forme) che sono responsabili in solido del pagamento della sanzione.

In merito alla fase iniziale del procedimento, l’art. 19-*quinquies* del decreto n. 252/2005 prevede che la COVIP, nel termine di novanta giorni dall’accertamento dell’infrazione, ovvero nel termine di centottanta giorni per i soggetti residenti all’estero, avvii la procedura sanzionatoria mediante contestazione degli addebiti ai possibili responsabili della violazione,

con lettera recante indicazione dei fatti accertati, della violazione riscontrata e della sanzione amministrativa applicabile.

A tale riguardo, nel regolamento sono in modo più puntuale individuati i contenuti della lettera di contestazione e la PEC è individuata quale mezzo ordinario per effettuare le notificazioni, altresì prevedendosi che qualora la notifica attraverso tale mezzo non sia possibile o in ogni altro caso ritenuto necessario, la stessa sia effettuata con le modalità previste dalla legge 24 novembre 1981, n. 689.

Elemento di novità rispetto a quanto stabilito dalla previgente disciplina primaria e secondaria è rappresentato dal non procedersi alla contestazione nei casi di mancanza di pregiudizio o per il tempestivo esercizio delle funzioni di vigilanza o per gli interessi dei potenziali aderenti, degli aderenti, dei beneficiari e degli altri aventi diritto a prestazioni da parte della forma pensionistica complementare.

Per quanto concerne il contraddittorio è previsto che, entro il termine di sessanta giorni dalla notifica delle contestazioni, i soggetti interessati possano presentare alla COVIP deduzioni e chiedere un'audizione personale, della quale è redatto apposito verbale. A tale proposito, nel regolamento sono fornite indicazioni di maggiore dettaglio circa le modalità di presentazione delle controdeduzioni, sia da parte dei soggetti interessati sia da parte degli obbligati in solido. Ciò, anche al fine di assicurare il rispetto del principio della leale collaborazione delle parti nel procedimento amministrativo.

Con riferimento all'audizione, nel regolamento si precisa che la richiesta deve essere presentata con istanza specifica, che può essere allegata alle controdeduzioni scritte, e che, nel caso in cui l'audizione si svolga oltre il termine previsto per l'invio delle controdeduzioni, non è possibile produrre in tale sede materiale integrativo delle stesse, salvo che l'interessato dimostri di non aver potuto provvedere alla produzione del materiale integrativo entro tale termine per causa a esso non imputabile, caso fortuito o forza maggiore.

Circa la fase decisoria, è già stabilito in norma primaria che, tenuto conto degli atti di contestazione, delle deduzioni scritte presentate dagli interessati e delle dichiarazioni rese in audizione, l'Organo di vertice della COVIP decida in ordine all'applicazione della sanzione o disponga l'archiviazione del procedimento, con provvedimento motivato. Il regolamento si uniforma a tale previsione, fornendo indicazioni puntuali circa la tempistica per l'adozione di detto provvedimento.

Nel regolamento sono, inoltre, specificate le circostanze di maggiore gravità in presenza delle quali può essere applicata dall'Organo di vertice della COVIP, ai sensi dell'art. 19-*quater*, comma 3, del decreto n. 252/2005, la sanzione amministrativa accessoria della decadenza dall'incarico dei componenti degli organi collegiali, del direttore generale, del responsabile della forma pensionistica e dei titolari delle funzioni fondamentali.

Specifiche discipline, circa la relativa tempistica e modalità, è dettata in materia di notifica del provvedimento finale di applicazione della sanzione o di archiviazione del procedimento. È inoltre regolata la pubblicazione del provvedimento di applicazione della sanzione per estratto in un'apposita sezione del sito *web* della COVIP, unitamente prevedendosi la durata di tale pubblicazione per un quinquennio.

Em

Norme di dettaglio sono state introdotte nel regolamento circa le modalità di pagamento delle sanzioni amministrative pecuniarie e in merito alle conseguenze derivanti dal mancato o ritardato pagamento delle stesse.

In materia di impugnazione dei provvedimenti sanzionatori, è stato specificato nel decreto n. 252/2005 che la tutela giurisdizionale davanti al Giudice amministrativo è disciplinata dal Codice del processo amministrativo e che l'opposizione non sospende l'esecuzione del provvedimento. Come precisato nel regolamento, l'Autorità alla quale è possibile presentare il ricorso è in ogni caso espressamente indicata nel provvedimento di applicazione della sanzione.

L'adozione del regolamento comporta l'abrogazione del regolamento previgente, di cui alla deliberazione COVIP del 30 maggio 2007.

Circa le disposizioni transitorie, è previsto che ai procedimenti sanzionatori in essere e alle violazioni commesse prima dell'entrata in vigore del nuovo regolamento continuano ad applicarsi le disposizioni contenute nel regolamento in materia di procedure sanzionatorie di cui alla suddetta deliberazione COVIP del 30 maggio 2007.

Il regolamento adottato tiene conto delle osservazioni pervenute ad esito della pubblica consultazione, posta in essere dalla COVIP a partire dal 25 ottobre 2019.

In generale, gli interventi fatti sul testo non innovano l'originario impianto del regolamento, ma consistono perlopiù nell'introduzione di precisazioni rispetto alle previsioni ivi già contenute, in accoglimento dei suggerimenti emersi dalla pubblica consultazione.

Sono state così introdotte specificazioni in materia di accertamento delle violazioni attraverso verifiche ispettive o a distanza, di notificazione mediante PEC, riguardo agli esponenti delle società che gestiscono forme pensionistiche complementari abilitati a sottoscrivere gli atti difensivi, nonché circa i soggetti esterni della cui assistenza i destinatari della procedura possono avvalersi nel corso delle audizioni.

In merito, poi, al tempo di permanenza sul sito *web* della COVIP degli estratti delle delibere sanzionatorie adottate, si è limitato tale periodo a cinque anni dall'avvenuta pubblicazione, al fine di uniformità con quanto già previsto in alcuni regolamenti europei, in materia di regolazione finanziaria, direttamente applicabili alla COVIP. Tale previsione è volta a conformare la pubblicità relativa all'attività sanzionatoria della COVIP ai principi di cui al Regolamento (Ue) 2016/679 recante il regolamento generale sulla protezione dei dati (c.d. GDPR – *General Data Protection Regulation*) secondo cui i dati personali sono conservati in una forma che consenta l'identificazione degli interessati per un arco di tempo non superiore al conseguimento delle finalità per le quali sono trattati e sussiste il diritto alla cancellazione tra l'altro qualora i dati personali non siano più necessari rispetto alle finalità per le quali siano stati raccolti.

Inoltre, è stato previsto nel Regolamento che le istanze di accesso formulate successivamente alle lettere di contestazione, e relative alla procedura sanzionatoria, vanno indirizzate al responsabile della stessa, al quale compete la relativa gestione; ciò al fine di assicurare una gestione coordinata e rapida di tale adempimento.

Nessuna modifica è stata, invece, introdotta in relazione alle diverse fasi della procedura, dal momento che l'art. 19-*quinquies*, del decreto n. 252/2005 non prevede un "contraddittorio



rafforzato”, peraltro in linea con l’ormai consolidato orientamento della giurisprudenza di legittimità in materia.

Non sono state, poi, accolte le richieste volte a introdurre nella procedura - e in particolare nella fase di accertamento della violazione - limitazioni per la COVIP all’attività di vigilanza ispettiva o cartolare, non giustificate dai diritti conoscitivi e partecipativi dei destinatari.

Inoltre, non si è ritenuto opportuno di circostanziare ulteriormente i casi in cui non si procede alla contestazione degli addebiti quando le infrazioni siano tali da non poter recare pregiudizio al tempestivo esercizio da parte della COVIP delle sue funzioni di vigilanza ovvero agli interessi dei potenziali aderenti, aderenti, beneficiari e altri aventi diritto a prestazioni da parte della forma pensionistica complementare. Ciò, in quanto una declinazione aprioristica dei casi di esclusione sarebbe incoerente con la *ratio* della norma primaria volutamente astratta e, pertanto, meglio capace di adattarsi all’eterogeneità di casi concreti che possono presentarsi.

Parimenti, non sono state accolte le richieste di riduzione delle tempistiche previste per l’audizione e la decisione finale, in quanto tenendo conto della sostenibilità dei tempi sotto il profilo dell’organizzazione amministrativa, della natura degli interessi pubblici tutelati e della complessità del procedimento, i termini attualmente previsti, la cui durata massima è solo eventuale, rappresentano un adeguato bilanciamento fra l’esigenza di celerità della procedura e quella del dovuto approfondimento istruttorio.

Anche la richiesta di ampliare il termine per la presentazione delle controdeduzioni da 60 a 90 giorni non è stata recepita, in quanto il termine di 60 giorni è direttamente stabilito dall’art. 19-*quinquies*, comma 2, del decreto n. 252/2005 ed è già il doppio di quello previsto ordinariamente dalla Legge 689/1981.

In considerazione, poi, del termine già di per sé lungo (60 giorni) per la presentazione delle controdeduzioni, non si è prevista la possibilità di chiedere una proroga del termine e non si è introdotta alcuna sospensione della procedura a favore di coloro che formulano istanza di accesso agli atti.

