

Per realizzare questi obiettivi, e in conformità alle previsioni contenute nella Direttiva 2012/19/UE, nel biennio di validità del decreto è stato possibile:

- l'estensione del campo di applicazione ai pannelli fotovoltaici, precedentemente non contemplati;
- l'introduzione di un criterio oggettivo per qualificare i RAEE "dual use", ovvero quei RAEE che possono provenire sia dai nuclei domestici che dal flusso dei RAEE professionali, e che risultano ora assimilati ai RAEE domestici;
- l'introduzione di una definizione di produttore più dettagliata, riferita al mercato nazionale;
- il rafforzamento degli obblighi ricadenti sui produttori e sui distributori che utilizzano tecniche di vendita a distanza;
- l'introduzione dell'obbligo di ritiro dei RAEE di piccolissime dimensioni da parte dei distributori gratuitamente, in ragione dell'uno contro zero, ovvero senza l'obbligo per il conferitore di acquistare una nuova AEE equivalente, con l'emanazione del decreto previsto ai sensi dell'art. 11 comma 4;
- l'introduzione di misure volte ad incentivare la preparazione per il riutilizzo, anche grazie all'emanazione del decreto redatto ai sensi dell'art. 5, comma 1;
- l'introduzione di nuovi requisiti tecnici, definiti in apposito allegato, per le spedizioni transfrontaliere di AEE usate, volti ad evitare elusioni alla normativa sulle spedizioni transfrontaliere dei rifiuti;
- definizione dei tratti caratteristici dell'assetto organizzativo volto a garantire la corretta gestione dei RAEE, in conformità al principio della responsabilità estesa del produttore;
- sottoscrizione di appositi accordi di programma tra i soggetti coinvolti finalizzati a definire le specifiche modalità operative e oneri delle attività di ritiro dei RAEE conferiti presso i centri di raccolta comunali e presso i distributori, con la stipula degli accordi ai sensi dell'art. 15 e dell'art. 16 rispettivamente tra i produttori e l'ANCI, tra i produttori e la distribuzione e tra il CdcRAEE e gli impianti di trattamento;
- possibilità per i distributori di conferire i RAEE dai medesimi ritirati direttamente presso gli impianti di trattamento;
- estensione espressa del sistema organizzativo consortile anche ai RAEE professionali;
- previsione di specifici obblighi informativi, sia nei confronti degli utilizzatori, che degli impianti di trattamento;
- introduzione di una disciplina specifica dedicata al marchio;
- ridefinizione della composizione e delle funzioni di alcuni organi, quali il Centro di Coordinamento, il Comitato di vigilanza e controllo, il Comitato di indirizzo sulla gestione dei RAEE, grazie al decreto Tariffe redatto ai sensi dell'art. 41, comma 1, che ha permesso di rendere operativo il Comitato di vigilanza e controllo;
- adeguamento del regime sanzionatorio.

Il decreto legislativo inoltre ha avuto il compito di realizzare un contesto normativo migliore semplice, comprensibile, efficace e applicabile. Il quadro normativo in cui operano le imprese influisce sulla loro competitività e sulla capacità di crescere e creare occupazione. L'obiettivo di una regolamentazione migliore, del resto, è un elemento importante del partenariato dell'UE per la crescita e l'occupazione (strategia di Lisbona).

L'assetto organizzativo previsto dal decreto legislativo si è dimostrato conforme alle regole di concorrenza, e idoneo a rimediare alle disfunzioni derivanti dall'assenza di parametri uniformi di riferimento della precedente normativa.

Con la previsione che i produttori possano aderire a sistemi collettivi di gestione non si è determinato alcun effetto anticoncorrenziale, dal momento che ogni operatore economico ha comunque la possibilità di collocarsi liberamente sul mercato costituendo un proprio sistema individuale di gestione. Si rappresenta a tal proposito che, sebbene siano oltre 1200 le aziende che hanno scelto di adempiere in modo individuale ai propri obblighi, allo stato 3 di queste hanno trasmesso al documentazione per il riconoscimento da parte del Ministero dell'ambiente.

Infine, con riferimento ai mercati del recupero e del trattamento dei RAEE, ogni operatore economico autorizzato può liberamente svolgere la propria attività senza ulteriori limiti o prescrizioni, se non quelle derivanti dall'esigenza di garantire il rispetto degli standard qualitativi di gestione.

La previsione di tali standard omogenei di trattamento (da specificare con apposito decreto ministeriale) è volta a garantire che la competitività, sul mercato della gestione dei RAEE, si esprima tra operatori economici parimenti idonei a consentire il raggiungimento degli obiettivi di recupero.

SEZIONE 4 – LIVELLO DI OSSERVANZA DELLE PRESCRIZIONI

I soggetti interessati dalle disposizioni contenute nel decreto, quali:

- i Ministeri dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, dello sviluppo economico, della salute e dell'economia e delle finanze;
- Regioni e Province;
- ANCI;
- Associazioni di categoria rappresentative a livello nazionale dei distributori e dei produttori;
- Camere di Commercio;
- Centro di Coordinamento;
- Comitato di vigilanza e controllo;
- Comitato di indirizzo e gestione RAEE;
- ISPRA;
- Guardia di Finanza;
- Produttori di AEE;
- Gestori degli impianti di raccolta, trattamento, recupero e riciclaggio;
- Distributori al dettaglio e distributori;
- Utilizzatori finali di AEE;
- Collettività;
- Lavoratori coinvolti nella gestione dello smaltimento dei RAEE.

Hanno tutti, in modo diretto o indiretto, contribuito a dare attuazione al nuovo sistema di gestione dei Raae. Le prescrizioni contenute nell'atto normativo sono state recepite e attuate dagli operatori

del settore. Tra il 2015 e il 2016 sono stati adottati dal Ministero dell'ambiente la maggioranza dei decreti attuativi che stanno contribuendo a regolare il sistema nel suo complesso.

Alcune delle prescrizioni del decreto hanno trovato difficoltà applicative e per talune si ritiene che sia necessaria una modifica del decreto per poterle superare.

Tra le disposizioni che hanno trovato attuazione vi è:

- L'attivazione del nuovo comitato di vigilanza e controllo che grazie all'adozione del cosiddetto decreto tariffe permette di controllare il sistema dei produttori e la corretta applicazione della normativa;
- La stipula degli accordi di programma tra i produttori e l'ANCI, la distribuzione e gli impianti di trattamento che ha permesso di regolamentare la filiera e garantire l'effettiva raccolta e recupero dei Raee sull'intero territorio nazionale;
- L'adozione del decreto cosiddetto "*I contro 0*" che, grazie alle modalità semplificate per il deposito preliminare alla raccolta contenute nel decreto n. 49/2014, permette di favorire la raccolta dei Raee di piccolissime dimensione presso la grande distribuzione;
- L'introduzione del sistema "*all actors*" in cui i soggetti che operano della filiera possono rivolgersi liberamente al mercato per le attività di gestione e di trattamento dei RAEE.

Gli elementi di criticità sono riportati nella sezione seguente.

SEZIONE 5 – CRITICITA'

Per alcune delle disposizioni contenute nel decreto in oggetto si sono riscontrate criticità nell'attuazione e nella realizzazione delle stesse. Il superamento delle stesse potrebbe avvenire mediante un aggiornamento del testo che, in particolare, dovrebbe riguardare:

- **art. 9 – Sistemi individuali di finanziamento:** il d.lgs. 49/2014 ha introdotto l'obbligo di riconoscimento di tali sistemi da parte del Ministero dell'ambiente. La genericità dei requisiti richiesti nell'istanza da presentare e l'incertezza sulle modalità operative con cui deve avvenire la gestione dei RAEE ha impedito che molti, praticamente tutti, dei soggetti obbligati, attualmente operanti come sistemi individuali, non hanno regolarizzato la propria posizione. Sarebbe necessario intervenire per fare chiarezza sul tema sulle modalità e semplificare le procedure di riconoscimento.
- **art. 10 - Sistemi collettivi di finanziamento:** fino al 14 marzo 2014, data di entrata in vigore del decreto legislativo 49 del 2014, la normativa previgente, così come attualmente avviene con la normativa di settore per i rifiuti di pile e accumulatori (D.lgs. 188/2008), nulla prevedeva in ordine alla struttura organizzativa dei sistemi collettivi, se non la possibilità per i produttori di potersi organizzare individualmente o in forma collettiva. Di conseguenza, sino alla succitata data, "i sistemi collettivi RAEE" si sono costituiti senza il preventivo riconoscimento da parte delle amministrazioni competenti. Con l'introduzione del decreto di approvazione dello statuto tipo dei sistemi collettivi RAEE previsto nell'articolo 10 del D.lgs n.49/14, le finalità e l'oggetto sociale dello schema tipo dello statuto si riferiscono unicamente alle attività concernenti i RAEE. Conseguentemente, molti degli attuali "sistemi collettivi RAEE", che trattavano e continuano a trattare anche rifiuti di pile e di accumulatori (sono 13) devono

- adeguare la propria compagine, le finalità e l'oggetto sociale alle disposizioni intervenute. Si evidenzia, a tal proposito, che la gestione dei RAEE e delle pile sono soggette a regimi fiscali diversi.
- **art.13 - Gestione dei RAEE professionali:** il decreto in oggetto, conformemente alla direttiva europea, prevede modalità di gestione diverse per i RAEE la cui provenienza sia "professionale". Sebbene l'introduzione del concetto di *dual use* abbia di fatto ridotto il numero di apparecchiature che rientrano in tale definizione ci sarebbe la necessità di regolamentare ulteriormente la gestione di questa tipologia di RAEE. In particolare l'assenza di garanzie finanziarie per i RAEE professionali, come emerge dall'art. 25, comma 1, non garantisce la sicurezza della loro gestione nei casi di fallimento dei soggetti responsabili e in caso di prodotti cosiddetti "orfani".
 - **art. 40 - I Moduli Fotovoltaici:** entrano a far parte della normativa RAEE con il D.Lgs. 49/2014, è oggetto, ai sensi dell' articolo 4, comma 1, lettera qq) del D.Lgs. 49/2014, di una doppia classificazione tra rifiuto domestico e rifiuti professionale, in contrasto col concetto di *dual use* espresso nella Direttiva Europea. Tale apparecchiatura è stata nel tempo soggetta ad una serie di ulteriori e specifiche disposizioni normative, a volte anche in sovrapposizione e/o contrasto tra di loro, che ne hanno complicato la gestione sia da parte dei produttori e dei loro sistemi collettivi, sia da parte dei soggetti responsabili, cioè dei proprietari degli Impianti FV. Conseguentemente per il modulo fotovoltaico sono state previste, nei ultimi 8 anni, 7 differenti modalità di gestione. Si ritiene pertanto auspicabile una revisione generale della normativa relativa al RAEE Fotovoltaico, atta a semplificarne ed uniformarne la gestione.

Sul sistema di gestione dei RAEE si evidenzia che sarebbe opportuno fare chiarezza sulla proprietà del rifiuto quando questo viene raccolto dai sistemi collettivi presso i centri di raccolta comunali.

SEZIONE 6 – SINTESI DELLA VIR – CONCLUSIONI

Dall'analisi fin qui condotta si ritiene che l'attuazione delle misure contenute nel d.lgs. 49/2014 hanno permesso di perseguire gli obiettivi europei in termini di riciclo e recupero dei RAEE. Con l'adozione dei decreti attuativi previsti dal decreto in oggetto si sta provvedendo a completare la definizione di tutte le misure atte a garantire anche il raggiungimento dei target di raccolta.

Nel biennio in esame non sono emersi nuovi costi o effetti non previsti.

Si ritiene di valutare la possibilità di integrare il decreto e di aggiornarlo alla luce delle criticità riportate alla SEZIONE 5 del presente documento.

Data

Firma
Dott. Sergio Cristofanelli





*Ministero
dell'Economia e delle Finanze*

UFFICIO DEL COORDINAMENTO LEGISLATIVO

Prot. ~~2134~~ 2134

Roma, 14.04.17

Alla Presidenza del Consiglio dei Ministri
Dipartimento per gli Affari Giuridici e Legislativi
(protocollo.dagl@mailbox.governo.it)

e p.c.

Al Gabinetto del Ministro
All'Ufficio Legislativo- Economia
All'Ufficio Legislativo- Finanze

Oggetto: Verifica dell'impatto della regolamentazione (VIR), ai sensi dell'art. 14, comma 4, della l. n.246/2005 e del decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 19 novembre 2009, n. 212.

Con riferimento a quanto richiesto da codesta Presidenza del Consiglio dei Ministri- Dipartimento Affari Giuridici e Legislativi con nota n. 8972 del 14 settembre 2016, in ossequio a quanto previsto dalla vigente normativa in materia di verifica di impatto della regolamentazione, si trasmette la nota n. 108472 del 23 dicembre 2016 del Dipartimento del Tesoro e l'unita relazione VIR relativa al d.lgs. 6 febbraio 2007 n. 28.

IL CAPO UFFICIO

Cons/ Francesca Quadri



Ministero

Ministero dell'Economia e delle Finanze

DIPARTIMENTO DEL TESORO

DIREZIONE IV - SISTEMA BANCARIO
E FINANZIARIO - AFFARI LEGALI
UFFICIO IV

1898
VARIE

Prot: DT 108472 - 23/12/2016

ALL. 1

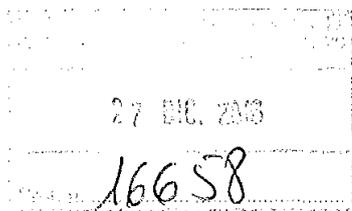
All'Ufficio Legislativo - Economia

SEDE

Oggetto: Verifica dell'impatto della regolamentazione (VIR), ai sensi dell'art. 14, comma 4, della L. 246/2005 e del decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 19 novembre 2009, n. 212.

Con riferimento all'oggetto, si trasmette, per quanto riguarda i provvedimenti di competenza di questa Direzione in materia di previdenza complementare, la nuova relazione VIR relativa al D.lgs.28/2007.

Per quanto concerne invece il DM 166/2014 si segnala che, sebbene il decreto sia stato pubblicato in G.U. il 13 novembre 2014, nella norma è previsto un periodo transitorio di 18 mesi (terminato a maggio 2016), per consentire l'adeguamento dei fondi pensione alle disposizioni in esso contenute. Pertanto, in base a tale previsione normativa l'adempimento della VIR, previsto con cadenza biennale secondo quanto disposto dal DPCM 212/2009, dovrebbe essere più opportunamente posticipato al 2018.



IL DIRIGENTE GENERALE

Firmato digitalmente da:

ARVene



*Ministero
dell'Economia e delle Finanze*

DIPARTIMENTO DEL TESORO

DIREZIONE IV - SISTEMA BANCARIO
E FINANZIARIO - AFFARI LEGALI
UFFICIO IV

All'Ufficio Legislativo - Economia

SEDE

Oggetto: Valutazione impatto regolamentazione (VIR) D.Lgs. 6 febbraio 2007 n. 28.

Amministrazione responsabile dell'adozione dell'atto: il Ministro dell'economia e delle finanze

Data di adozione: 6 febbraio 2007, data di pubblicazione in Gazzetta Ufficiale 24 marzo 2007.

Aspetti introduttivi: Il decreto lgs. n. 28/2007 ha apportato significative modifiche al decreto lgs. n. 252 del 2005 di disciplina delle forme pensionistiche complementari, in attuazione della direttiva 2003/41/CE in tema di attività e di supervisione degli enti pensionistici aziendali o professionali.

Ciò in conformità ai criteri di delega contenuti nell'art. 29-*bis* della legge 18 aprile 2005 n. 62.

In primo luogo è stato rafforzato l'apparato sanzionatorio a disposizione della COVIP in caso di violazione della normativa di settore. Sono state in particolare estese le ipotesi di sanzioni amministrative applicabili dall'Autorità e rivisti i limiti minimi e massimi delle relative sanzioni. Sono stati, inoltre, definiti i criteri per la determinazione dell'entità della sanzione e introdotta la responsabilità solidale dei fondi pensione o delle società istitutrici di forme pensionistiche complementari nel pagamento della sanzione amministrativa, salvo il diritto di regresso nei confronti del responsabile della violazione.

Sempre in tema di sanzioni, sono state riorganizzate, aggiornando anche i relativi importi in euro, le specifiche ipotesi di reato previste.

Il decreto lgs. n. 28/2007 ha inoltre inserito un nuovo art. 7-*bis* nell'ambito del d.lgs. n. 252/2005, con il quale è stato sancito l'obbligo per i fondi pensione che direttamente coprono rischi biometrici, garantiscono un rendimento o un determinato livello di

prestazioni di dotarsi di adeguati mezzi patrimoniali, attribuendo al Ministero dell'economia e delle finanze il potere di disciplinare la materia, con decreto da adottarsi sentite la COVIP, la Banca d'Italia e l'ISVAP (ora IVASS).

Altre previsioni hanno riguardato un ampliamento delle competenze della COVIP. All'Autorità è stato attribuito il potere di limitare o vietare la disponibilità dell'attivo delle forme pensionistiche complementari qualora non siano stati costituiti i mezzi patrimoniali adeguati. Alla COVIP è stato inoltre attribuito il potere di inibire, per periodi limitati, l'attività delle forme pensionistiche complementari laddove vi sia il fondato sospetto di grave violazione della normativa primaria di riferimento. Alla stessa è stato inoltre attribuito il potere di individuare, con proprio regolamento, le disposizioni del decreto n.252/2005 e della normativa secondaria che non trovano applicazione nei riguardi delle forme con meno di 100 aderenti.

Con l'introduzione dei nuovi art. 15-*bis* e 15-*ter*, nel decreto lgs. n. 252/2005, il decreto lgs. n. 28/2007 ha dettato la disciplina relativa all'esercizio dell'attività transfrontaliera da parte di fondi italiani in altri Stati membri e l'attività dei fondi esteri in Italia. Quanto ai fondi esteri che venissero ad operare in Italia sono state chiarite le regole della normativa nazionale, in materia di informativa, diritto della sicurezza sociale e di diritto del lavoro e di limiti agli investimenti, che gli stessi sono tenuti a rispettare.

Le norme chiariscono, tra l'altro, che a livello nazionale la COVIP è l'unica Autorità competente in merito alle attività transfrontaliere dei fondi pensione, sia come Autorità dello Stato di origine sia come Autorità dello Stato membro ospitante; sono state inoltre precisate le competenze di vigilanza attribuite alla COVIP e alle Autorità degli altri Stati membri, nonché i relativi flussi informativi e forme di collaborazione.

Il decreto lgs. n. 28/2007 ha prescritto a tutte le forme pensionistiche complementari l'obbligo di adottare un documento sugli obiettivi e sui criteri della propria politica di investimento da sottoporre a una revisione periodica, in modo da verificarne la rispondenza nel tempo agli interessi degli iscritti.

Il decreto ha inoltre confermato il potere del Ministero dell'economia di disciplinare i limiti agli investimenti e le regole in tema di conflitti di interesse dei fondi pensione negoziali e aperti, riformulando peraltro i criteri cui attenersi nell'adozione della relativa regolamentazione.

Sempre in tema di investimenti sono state introdotte alcune nuove regole per i fondi pensione negoziali e aperti, prevedendo il divieto di prestare garanzie a favore di terzi ed inserendo l'obbligo di investire il patrimonio in misura predominante su mercati regolamentati e di mantenere a livelli prudenziali gli investimenti in attività non ammesse allo scambio in un mercato regolamentato.

Con riferimento alla banca depositaria è stato ampliato il novero di soggetti a cui può essere affidato detto incarico, così da ammettere anche soggetti stabiliti in altri Stati membri e sono state previste specifiche competenze in capo alla Banca d'Italia con riferimento alle banche aventi sede legale in Italia che svolgessero il ruolo di depositaria di fondi pensione esteri.

Raggiungimento finalità: L'apparato delle sanzioni amministrative introdotto con il nuovo art. 19-*quater* del d.lgs. n. 252/2005 offre adesso un efficace strumento alla COVIP per la tutela degli interessi affidati alla sua cura. Con Deliberazione del 30 maggio 2007, la COVIP ha adottato il nuovo Regolamento disciplinante le procedure sanzionatorie in attuazione delle previsioni di cui all'art. 19-*quater* del decreto lgs. 252/2005, introdotto dal decreto lgs. n. 28/2007, e dell'art. 24, comma 1, della Legge n. 262/2005. L'intero procedimento è, dunque, ora di competenza della COVIP, la quale è chiamata a rispettare i principi sanciti dall'art. 24 della Legge n. 262/2005 e, in particolare, il principio della separazione delle funzioni istruttorie da quelle decisorie. A

tale principio si è conformato il Regolamento, che assegna agli Uffici della COVIP le funzioni istruttorie e riserva alla Commissione, quale organo di vertice dell'Autorità, la decisione finale. Il Regolamento definisce i termini delle varie fasi procedurali, a partire dall'atto di contestazione, nonché le modalità attraverso le quali gli interessati possono presentare controdeduzioni e formulare osservazioni, al fine di assicurare l'esercizio del diritto di difesa.

In attuazione delle norme del decreto lgs. n. 28/2007 che hanno introdotto l'obbligo per i fondi pensione di predisporre un apposito documento sugli obiettivi e sui criteri della propria politica di investimento, la COVIP ha inoltre adottato, in data 16 marzo 2012, le "Disposizioni di attuazione della politica di investimento", disciplinando in modo organico il complessivo processo di gestione degli investimenti delle forme pensionistiche. Il provvedimento mira a razionalizzare il processo di investimento dei fondi pensione e a definire più chiaramente i compiti e le responsabilità dei diversi soggetti coinvolti nella gestione e nel controllo degli investimenti, al fine di favorire l'aumento della redditività della forma pensionistica, il contenimento del relativo grado di rischio e valutazioni più adeguate dell'andamento della gestione.

Nelle Disposizioni si chiede agli organi di amministrazione dei fondi pensione di esplicitare nel c.d. "Documento sulla politica di investimento" le scelte operate in merito:

- agli obiettivi dell'attività di allocazione finanziaria e ai criteri da seguire per realizzare il piano finanziario;
- al processo di definizione e di attuazione delle scelte di investimento;
- all'articolazione dei soggetti coinvolti nella gestione e nel controllo dell'attività finanziaria delle forme pensionistiche, precisandone compiti e responsabilità;
- ai sistemi di controllo e ai criteri scelti per valutare i risultati conseguiti.

Le Disposizioni hanno valenza generale: tutte le forme sono tenute a predisporre il Documento, fatta eccezione per i fondi interni costituiti come mera posta contabile nel passivo del bilancio di società ed enti e per le forme pensionistiche che hanno un numero di aderenti inferiore a 100.

Con DM 7 dicembre 2012, n. 259, pubblicato nella G.U. n. 42 del 19 febbraio 2013, il Ministero dell'Economia e delle Finanze ha adottato il Regolamento di attuazione dell'art. 7-bis del decreto 252/2005, recante i principi per la determinazione dei mezzi patrimoniali di cui debbono dotarsi i fondi pensione che coprono direttamente rischi biometrici, che garantiscono un rendimento degli investimenti o un determinato livello di prestazioni (ivi compresa l'erogazione diretta delle rendite), nel caso in cui i relativi impegni finanziari non siano assunti da intermediari già sottoposti a vigilanza prudenziale a ciò abilitati.

Alla COVIP è stata attribuita la competenza ad approvare i piani di riequilibrio che i fondi sono tenuti a predisporre laddove le attività detenute non siano sufficienti a coprire le riserve tecniche.

La COVIP stessa, con delibera del 7 maggio 2014, ha disciplinato le specifiche procedure di approvazione dei piani di riequilibrio, inserendole nel proprio Regolamento 15 luglio 2010 (dedicato in generale alle procedure di autorizzazione e approvazione di sua competenza). Inoltre, con Circolare n. 2949 del 7 maggio 2014, la COVIP ha dato istruzioni ai fondi pensione circa l'applicazione del Decreto del Ministero dell'Economia e delle Finanze n. 259 del 2012, fornendo in particolare indicazioni operative circa la redazione e trasmissione alla stessa, a fini di vigilanza, dei bilanci tecnici e dei piani di riequilibrio, nonché in merito alla costituzione delle attività supplementari.

Quanto alla normativa secondaria, di competenza del Ministero dell'economia e delle finanze, sui criteri e limiti agli investimenti dei fondi pensione, da adottare in

sostituzione della disciplina attualmente contenuta nel DM Economia 703/1996, ad esito di un complesso percorso, caratterizzato anche dall'effettuazione da parte del Ministero dell'Economia e delle finanze, nel 2008 e nel 2012, di due procedure di pubblica consultazione, si è pervenuti all'adozione del nuovo Regolamento con Decreto del Ministero dell'Economia e delle Finanze del 2 settembre 2014, n. 166, pubblicato sulla Gazzetta ufficiale del 13 novembre 2014 n. 264. Il nuovo Regolamento è entrato in vigore il 28 novembre 2014. I fondi pensione iscritti all'albo tenuto dalla COVIP alla data di entrata in vigore del decreto hanno avuto 18 mesi di tempo per adeguarsi alle disposizioni in esso contenute. Nelle more dell'adeguamento hanno continuato ad applicarsi le disposizioni di cui al decreto ministeriale 21 novembre 1996, n. 703.

Con riguardo alle previsioni del decreto lgs. n. 28/2007 con le quali è stata introdotta, nell'ambito del decreto lgs. n.252/2005, la normativa volta a regolare l'attività transfrontaliera dei fondi pensione, la COVIP con Regolamento del 15 luglio 2010, ha disciplinato i procedimenti di autorizzazione dei fondi pensione italiani che intendono esercitare tale attività. Ulteriori chiarimenti al riguardo sono state date dalla COVIP con deliberazione del 7 maggio 2014, recanti modifiche al citato Regolamento del 15 luglio 2010.

Costi prodotti: Le norme del decreto lgs. 28/2007 e i successivi provvedimenti attuativi hanno previsto da un lato nuove attribuzioni alla COVIP e dall'altro ulteriori adempimenti a carico dei soggetti vigilati, tesi al raggiungimento dell'obiettivo di sana e prudente gestione delle forme pensionistiche complementari nell'interesse degli aderenti.

In vari casi sono state comminate sanzioni amministrative, ai sensi della nuova normativa, nei riguardi degli esponenti dei fondi pensione da parte dell'Autorità.

Anche le Disposizioni COVIP sulla politica di investimento hanno comportato attività aggiuntive a carico dei soggetti dalla stessa vigilati. La COVIP, per l'adozione del Documento sulla politica di investimento da parte delle forme pensionistiche complementari, ha previsto una tempistica differenziata: la prima fase ha riguardato 204 forme di maggiori dimensioni, tenute a redigere il Documento entro la fine del 2012; la seconda fase, conclusa nel 2013, ha coinvolto circa 130 forme pensionistiche di dimensioni inferiori.

Il Regolamento del Ministero dell'Economia e delle finanze n. 259/2012 ha posto a carico dei circa 40 fondi pensione attualmente interessati la redazione e trasmissione alla COVIP, con cadenza almeno triennale, di un bilancio tecnico contenente proiezioni riferite a un arco temporale comunque non inferiore a trenta anni.

Il citato Regolamento disciplina inoltre i principi e le regole applicative per il calcolo delle riserve tecniche e delle attività supplementari, prevedendo che, se il fondo pensione non ha costituito mezzi patrimoniali adeguati, la COVIP può limitare o vietare la disponibilità dell'attivo anche mediante interventi limitativi dell'erogazione delle rendite in corso di pagamento e di quelle future.

In chiave prospettica, il DM potrebbe trovare applicazione anche nei confronti dei fondi negoziali di nuova istituzione che venissero autorizzati dalla COVIP all'erogazione diretta delle rendite.

Effetti, osservanza e criticità: In linea generale le disposizioni del d.lgs. n. 28/2007 hanno trovato piena attuazione, sia avuto riguardo all'adozione della normativa di dettaglio da parte del MEF e della COVIP, sia avuto riguardo al rispetto delle nuove disposizioni da parte dei soggetti vigilati dalla COVIP.

I nuovi adempimenti posti a carico delle forme pensionistiche complementari sono pienamente funzionali agli obiettivi di trasparenza e correttezza dei comportamenti e di

sana e prudente gestione finalizzata all'erogazione di prestazioni pensionistiche complementari a quelle di primo pilastro.

Conclusioni:

Si resta a disposizione per ogni ulteriore chiarimento che dovesse ritenersi necessario.

IL DIRIGENTE GENERALE
Firmatario1

Allegato C

Documentazione annessa alle relazioni delle Autorità indipendenti



**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**

DOCUMENTO DI CONSULTAZIONE

25 GENNAIO 2010

Le osservazioni al presente documento di consultazione dovranno pervenire entro il 31 marzo 2010 al seguente indirizzo:

C O N S O B
Divisione Studi Giuridici
Via G. B. Martini, n. 3
00198 ROMA

oppure on-line per il tramite del [SIPE - Sistema Integrato per l'Esterno](#)

I commenti pervenuti saranno resi pubblici al termine della consultazione, salvo espressa richiesta di non divulgarli. Il generico avvertimento di confidenzialità del contenuto della e-mail, in calce alla stessa, non sarà considerato una richiesta di non divulgare i commenti inviati.

1. Premessa

Con il presente Documento si sottopone alla consultazione pubblica un nuovo schema di norme secondarie da emanarsi in attuazione dell'art. 23 della legge n. 262 del 28 dicembre 2005 (cd. Legge sul risparmio), che disciplina il procedimento di adozione dei provvedimenti aventi natura regolamentare o di contenuto generale da parte della Consob, della Banca d'Italia, dell'Isvap e della Covip.

CONSOB

L'art. 23, rubricato "Procedimenti per l'adozione di atti regolamentari e generali", così dispone:

"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."

La norma primaria pone dunque a fondamento dell'intero procedimento regolatorio alcuni principi, riconoscendo tuttavia in capo a ciascuna Autorità ampia autonomia nel disciplinare le relative modalità e procedure attuative. I principi fondamentali cui l'intero procedimento deve conformarsi possono essere così riassunti:

- trasparente motivazione delle scelte regolamentari;
- illustrazione, con apposita relazione che accompagna l'atto, delle sue "conseguenze sulla regolamentazione, sull'attività delle imprese e degli operatori e sugli interessi degli investitori e dei risparmiatori";
- proporzionalità intesa come "criterio di esercizio del potere adeguato al raggiungimento del fine, con il minore sacrificio degli interessi dei destinatari";
- consultazione "degli organismi rappresentativi dei soggetti vigilati, dei prestatori di servizi finanziari e dei consumatori";
- revisione periodica degli atti normativi, per adeguarle all'evoluzione del mercato e degli interessi degli investitori e dei risparmiatori.

L'art. 23 prevede infine che nel disciplinare i suddetti principi le Autorità indichino anche i casi di necessità e di urgenza o le ragioni di riservatezza per cui è ammesso derogarvi.

CONSOB

In data 24 aprile 2007 la Consob aveva già sottoposto a pubblica consultazione uno schema di articolato in materia. Tuttavia, a conclusione della fase di consultazione, la Commissione aveva ritenuto di riesaminare alcune tematiche accogliendo la proposta formulata da alcuni soggetti di affrontare in modo organico e congiunto le questioni attinenti alle procedure consultive, all'attività di analisi di impatto della regolamentazione (AIR) e ai procedimenti per l'adozione di atti regolamentari in attuazione dell'art. 23 della legge n. 262/2005. A tal fine è stato predisposto il presente documento che contiene la nuova bozza di articolato che si sottopone alla consultazione.

2. Commento all'articolato

2.1. Considerazioni preliminari

La disciplina contenuta nell'art. 23 sui “*Procedimenti per l'adozione di atti regolamentari e generali*” non costituisce, come è noto, una novità in materia. Taluni principi infatti, quali l'obbligo di effettuare procedure di consultazione e il principio di proporzionalità erano già contenuti, rispettivamente nell'art. 187-*quaterdecies* del decreto legislativo 24 febbraio 1998, n. 58 (TUF) e nell'art. 12 della legge 29 luglio 2003, n. 229, che detta una disciplina in materia di impatto delle funzioni di vigilanza e regolazione delle autorità amministrative indipendenti.

Nel Documento di consultazione del 24 aprile 2007 la Consob aveva affrontato la questione della compatibilità dell'art. 23 con le citate previsioni legislative ed era pervenuta alla conclusione che tale disposizione operasse un'implicita abrogazione dell'art. 187-*quaterdecies* del TUF e dell'art. 12 della legge n. 229/2003. In relazione peraltro a quanto emerso dalla consultazione, come già sottolineato, la Consob aveva ritenuto di svolgere ulteriori approfondimenti in materia di cui si dà conto nei paragrafi successivi.

*2.1.1 Compatibilità dell'art. 23 della legge n. 262/2005 con l'art. 187-*quaterdecies* del TUF*

Si ribadisce l'orientamento già espresso nel Documento del 2007 circa l'implicita abrogazione ad opera dell'art. 23 dell'art. 187-*quaterdecies*¹; si ritiene infatti che l'art. 23 abbia disciplinato in maniera tendenzialmente completa il procedimento di adozione dei regolamenti e dei provvedimenti a contenuto generale anche con riguardo alla fase della consultazione.

Rispetto alle disposizioni dell'art. 187-*quaterdecies*, l'art. 23 lascia inalterati i soggetti coinvolti dalle consultazioni (organi rappresentativi dei soggetti vigilati, dei prestatori di servizi finanziari e dei consumatori), amplia l'oggetto delle consultazioni (non più le sole “*modifiche regolamentari*” ma, più in generale, gli “*atti di regolazione generale*”) e specifica la finalità delle procedure consultive. Infatti, mentre l'art. 187-*quaterdecies* prevede, genericamente, che siano definite “*...procedure consultive da attivare ... in occasione delle modifiche regolamentari ...*”, l'art. 23 statuisce che le procedure consultive devono essere attuate, in ossequio ai principi generali del diritto amministrativo

¹ Si riporta di seguito il testo dell'art. 187-*quaterdecies* del d.lgs. n. 58 del 1998: “*Procedure consultive - 1. 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.*”.

CONSOB

sulla motivazione e ragionevolezza degli atti, al fine di tener conto, nella definizione del contenuto degli atti di regolazione generale, “...del principio di proporzionalità, inteso come criterio di esercizio del potere adeguato al raggiungimento del fine, con minore sacrificio degli interessi dei destinatari”. Strumentalmente al perseguimento di tale finalità, il legislatore ha anche disposto, nella prima parte del comma 1 dell’art. 23, che le Autorità valutino e illustrino, in un’apposita relazione accompagnatoria degli atti di regolazione generale, “...le conseguenze sulla regolamentazione, sull’attività delle imprese e degli operatori e sugli interessi degli investitori e dei risparmiatori” di tali loro atti.

Il quadro delineato dall’art. 23 sembra quindi configurare una più puntuale finalizzazione dell’attività di consultazione e una sua più ampia applicazione all’intero processo di produzione delle norme regolamentari; pertanto, considerato che ai sensi dell’art. 15 delle Disposizioni sulla legge in generale, le leggi sono abrogate dalle leggi posteriori anche nel caso in cui “la nuova legge regola l’intera materia già regolata dalla legge anteriore”², le previsioni di cui all’art. 187-*quaterdecies* sono da intendersi superate dall’art. 23.

2.1.2 Compatibilità dell’art. 23 della legge n. 262/2005 con l’art. 12 della legge n. 229/2003

Si ritiene invece che siano compatibili le previsioni contenute nell’art. 23 con quelle dell’art. 12 della legge n. 229/2003³.

L’art. 23, come già evidenziato, prevede che nell’emanazione degli atti regolatori le Autorità debbano tener conto del “principio di proporzionalità” (“*inteso come criterio di esercizio del potere adeguato al raggiungimento del fine, con il minore sacrificio degli interessi dei destinatari*”); in tal modo il legislatore ha inteso introdurre una “cornice di secondo livello” entro la quale le Autorità sono chiamate ad esercitare la loro potestà normativa. Infatti, fermo restando che la potestà normativa delle Autorità deve essere esercitata nell’ambito dei poteri e nel rispetto delle finalità di volta in volta fissati dalla norma primaria che conferisce il potere regolamentare (“cornice di primo livello”), con l’art. 23 si è voluto vincolare ulteriormente la potestà normativa delle Autorità stabilendo che le stesse, nella definizione degli atti di regolazione generale, tengano comunque conto del principio di proporzionalità, fermo restando l’obbligo, ove previsto, di raggiungere il fine sotteso all’atto di regolazione. Il principio di proporzionalità, in tale quadro, non è solo uno strumento per valutare se disciplinare o meno un fenomeno ma rappresenta un vincolo da tener presente nella definizione del contenuto degli atti di regolazione, per scegliere quale tra le diverse misure assumibili per il raggiungimento del fine (compresa l’opzione di non intervenire) implica il minor sacrificio per

² Al riguardo si richiama quanto chiarito da autorevole dottrina secondo la quale “*Si ha abrogazione per nuova regolamentazione dell’intera materia quando la legge successiva, a prescindere dal fatto che regoli tutte le fattispecie contemplate dalla legge precedente e che ponga norme incompatibili con quelle preesistenti, costituisca un sistema normativo tendenzialmente completo, tenuto conto anche dell’intenzione espressa o implicita del legislatore, che consenta, sia pure mediante il ricorso all’analogia ed ai principi generali, di disciplinare l’intera materia*”. (Virga, Diritto Costituzionale, pag. 320).

³ L’art. 12 della legge n. 229/2003, rubricato “*Analisi di impatto delle funzioni di vigilanza e regolazione delle autorità amministrative indipendenti*”, prevede che: “*I. 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.*”.