

29 novembre 2019

Avv. Carlo Gagliardi  
Avv. Antonella Alfonsi LL.M.  
Avv. Alessandro Aloia  
Avv. Gioacchino Amato Ph.D., LL.M.  
Avv. Ivana Azzollini  
Avv. Francesco Paolo Bello  
Avv. Francesco Brunelli  
Avv. Guerino Cipriano  
Avv. Giorgio Mariani  
Avv. Ubaldo Messia M.B.A., LL.M.  
Avv. Ida Palombella  
Avv. Josephine Romano  
Avv. Andrea Sciortino LL.M.  
Avv. Pietro Venerando  
Avv. Massimo Zamorani

Prof. Avv. Daniele Vattermoli<sup>(1)</sup>  
Avv. Carlotta Robbiano<sup>(2)</sup>

Avv. Emanuele Bottazzi Ph.D.  
Avv. Federica Cosimelli  
Avv. Alessandro Del Bono  
Avv. Prof. Alberto Gallarati<sup>(3)</sup>  
Avv. Francesca Gill  
Avv. Cesare Grassini  
Avv. Maria Luisa Maggolino  
Avv. Massimiliano Mariani  
Avv. Andrea Martellacci  
Avv. Stefano Miniati  
Avv. G. Francesco Mirarchi  
Avv. Federica Ronfini  
Avv. Lucia Ruffatti  
Avv. Laura Tredwell

Avv. Sonia Margherita Belloli  
Avv. Federica Caretta  
Avv. Anna Dalla Libera  
Avv. Paola Gribaldo  
Avv. Ferdinando Grimaldi  
Avv. Paola Isabella  
Avv. Valentina Mattei  
Avv. Claudia C. D. Musumeci  
Avv. Sergey Orlov  
Avv. Cecilia Pontiggia  
Avv. Andrea Antonio Talivo  
Avv. Silvia Tore  
Avv. Letizia Ummarino  
Avv. Gloria Visaggio  
Avv. Francesca Zaffina  
Avv. Angela Zinna

<sup>(1)</sup> Senior Of Counsel, Professore Ordinario di Diritto Commerciale Università La Sapienza Roma

<sup>(2)</sup> Of Counsel

<sup>(3)</sup> Professore Associato di Diritto Privato dell'Università di Torino

**Spett.le COVIP,  
Piazza Augusto  
Imperatore, n. 7  
00186 Roma**

Roma, 28 novembre 2019

Via pec: [consultazione@covip.it](mailto:consultazione@covip.it)

**Oggetto: osservazioni al documento di consultazione del 25 ottobre 2019 sullo schema del nuovo "Regolamento in materia di procedura sanzionatoria della COVIP"**

Spettabile Commissione,

con riferimento al documento di consultazione in oggetto, intendiamo ringraziare Codesta Autorità per l'opportunità di formulare osservazioni e commenti relativi alla proposta regolamentare allo studio.

Si autorizzano sin d'ora la pubblicazione e la divulgazione del presente contributo.

Per qualsiasi dettaglio o chiarimento si dovesse rendere necessario od opportuno, non esitate a contattare:

Avv. Gioacchino Amato: tel. 06 48297814, e-mail [giamato@deloitte.it](mailto:giamato@deloitte.it)

Avv. Maria Luce Giorgi: tel. 06 48297815, e-mail [margiorgi@deloitte.it](mailto:margiorgi@deloitte.it)

Distinti saluti

  
Avv. Maria Luce Giorgi

  
Avv. Gioacchino Amato

Milano

Roma

Padova

Bologna

Torino

Genova

Firenze

Bari

Sede Legale: Via Tortona, 25 - 20144 Milano | Codice Fiscale/Partita IVA: 04302320967

Il nome Deloitte si riferisce a una o più delle seguenti entità: Deloitte Touche Tohmatsu Limited, società a responsabilità limitata di diritto inglese ("DTTL"), le member firm aderenti al suo network e le entità a esse correlate. DTTL (denominata anche "Deloitte Global") e ciascuna delle sue member firm sono entità giuridicamente separate e reciprocamente indipendenti. DTTL non fornisce servizi ai clienti. Si invita a leggere l'informativa completa relativa alla descrizione della struttura legale di Deloitte Touche Tohmatsu Limited e delle sue member firm all'indirizzo [www.deloitte.com/about](http://www.deloitte.com/about). Deloitte Legal individua le entità del network Deloitte che forniscono consulenza legale professionale. In Italia, tale entità è denominata Deloitte Legal - Studio Associato.

La presente comunicazione è stata predisposta da Deloitte Legal esclusivamente per le finalità ivi indicate e sulla base delle informazioni che sono state ad esso rese disponibili. Tale comunicazione, nel rispetto della normativa applicabile, non comporta per Deloitte Legal, alcuna assunzione di responsabilità, diretta o indiretta, diversa o ulteriore rispetto a quanto concordato nell'ambito dell'eventuale assunzione di un incarico professionale da parte di Deloitte Legal stesso. Nel contesto dello svolgimento della propria attività di consulenza professionale, Deloitte Legal conserva in ogni caso la facoltà di riconsiderare in ogni momento la posizione espressa nella presente comunicazione ovvero di distanziarsene in particolare qualora mutino le circostanze che l'hanno determinata ovvero vengano meno i presupposti sulla cui base è stata predisposta.

© Deloitte Legal - Studio Associato

## 1. Termini per la conclusione del procedimento sanzionatorio

In conformità con quanto previsto nella Relazione di accompagnamento, lo schema del nuovo "Regolamento in materia di procedura sanzionatoria della COVIP" (lo "**Schema di Regolamento**") ha ad oggetto la procedura sanzionatoria della COVIP, disciplinata in ottemperanza alle previsioni di cui all'art. 19-*quinquies*, comma 8 del novellato D.lgs. n. 252/2005 recante "Disciplina delle forme pensionistiche complementari" (il "**Decreto**").

Il summenzionato art. 19-*quinquies* del Decreto, inserito *ex novo* dal D.lgs. n. 147/2018, disciplina nel dettaglio la procedura sanzionatoria in capo alla COVIP, prevedendo tuttavia, al comma 5 del medesimo articolo, una delega di poteri in capo alla Commissione stessa per la definizione della propria procedura di applicazione delle sanzioni amministrative.

Con riferimento alle scansioni temporali delle diverse fasi della procedura sanzionatoria nonché dei termini previsti per la conclusione del procedimento si osserva che lo Schema di Regolamento ha ricalcato i riferimenti temporali previsti dal Decreto sia con riferimento alla notifica della contestazione che alla presentazione delle deduzioni da parte dei soggetti interessati.

In particolare, il comma 1 dell'art. 19-*quinquies* del Decreto e l'art. 6 dello Schema di Regolamento prevedono che la contestazione degli addebiti venga notificata entro 90 giorni, ovvero entro 180 giorni per i soggetti residenti all'estero, dal perfezionamento dell'accertamento delle violazioni. Ciò in osservanza con quanto previsto dalla L. n. 689/1981 sulla depenalizzazione delle sanzioni amministrative.

Il successivo comma 2 prevede inoltre un termine di 60 giorni per la presentazione delle deduzioni e per richiedere un'audizione personale, termine recepito nello Schema di Regolamento all'art. 8, comma 1.

Ai fini del calcolo complessivo dei termini del procedimento, giova tuttavia precisare che il comma 3 dell'art. 8 dello Schema di Regolamento prevede che l'audizione del soggetto interessato venga fissata entro 60 giorni dal ricevimento della richiesta, con possibilità di differimento per ulteriori 30 giorni. In applicazione di tale ultima previsione, il termine per la presentazione delle controdeduzioni/richiesta di audizione risulta essere di gran lunga superiore rispetto a quello previsto dalla L. n. 689/1981, pari a 30 giorni (art. 18, comma 1).

A tal proposito si evidenzia che taluni dubbi sorgono in merito alla scelta della Commissione di prevedere, in aggiunta ai 60 giorni per la presentazione delle deduzioni e delle richieste di audizioni (in recepimento di quanto disposto nel Decreto), un ulteriore termine di 60 giorni per la fissazione dell'audizione, causando un ingiusto allungamento dei termini procedurali nel caso in cui, ad esempio, il soggetto interessato presenti la richiesta di audizione il sessantesimo giorno successivo alla contestazione e l'audizione venisse fissata il sessantesimo giorno dal ricevimento della richiesta.

Tale ingiusto allungamento dei termini procedurali nello Schema di Regolamento risulta ancora più evidente dall'analisi dell'art. 10, ai sensi del quale la decisione da parte della Commissione e, dunque, la conclusione del procedimento, deve essere adottata entro 180 giorni dal ricevimento delle controdeduzioni o dall'audizione, se successiva, ovvero dalla scadenza del termine per la presentazione delle controdeduzioni.

A differenza di quanto previsto per la notifica della contestazione e per la presentazione delle deduzioni, tale termine non trova un suo corrispondente nel Decreto, nel quale è contenuta una generica previsione, al comma 3 dell'art. 19-*quinquies*, ai sensi del quale l'organo di vertice della COVIP decide in ordine all'applicazione delle sanzioni o dispone l'archiviazione del procedimento con provvedimento motivato.

Come noto, il termine massimo per la conclusione del procedimento sanzionatorio non è disciplinato nemmeno nella L. n. 689/1981, determinando un problema interpretativo lungamente discusso sia dalla dottrina che dalla giurisprudenza. Al riguardo, pur non essendo questa la giusta sede per analizzare gli effetti di tale lacuna normativa, giova segnalare che l'assenza di un riferimento normativo di rango primario e di carattere generale in materia di sanzioni amministrative non giustifica, a parere di chi scrive, un termine tanto lungo come quello previsto nello Schema di Regolamento, anche tenuto conto dell'ulteriore termine di 60 giorni (90 in caso di soggetti residenti all'estero) di cui all'art. 11 dello stesso.

Ciò anche in considerazione di un confronto con i termini previsti per la conclusione della procedura sanzionatoria dalle altre disposizioni di legge in materie diverse da quella previdenziale; a mero titolo

esemplificativo si pensi al termine di 240 giorni, comprensivo di eventuali proroghe, di cui alla procedura sanzionatoria amministrativa prevista da Banca d'Italia e precedentemente applicabile anche dalla COVIP<sup>1</sup>.

Dall'analisi delle previsioni contenute nello schema di Regolamento COVIP risulta dunque che la Commissione, nell'esercizio del potere delegato, non ha tenuto conto di talune disposizioni di rango primario che disciplinano la procedura sanzionatoria amministrativa né del principio di ragionevole durata del procedimento.

Sommando, difatti, tutti i termini previsti dallo Schema di Regolamento oggetto di consultazione per il procedimento sanzionatorio a carico di un soggetto residente in Italia, la durata complessiva di tale procedimento risulta pari a 330 giorni, esclusi gli ulteriori 60 giorni previsti per la convocazione dell'audizione del soggetto interessato e gli eventuali 30 giorni previsti per il differimento.

Tale durata non può inoltre essere giustificata dalla previsione di cui all'art. 28 della L. n. 681/1981 ai sensi del quale il termine massimo per l'ordinanza-ingiunzione è quello quinquennale, poiché tale disposizione disciplina la prescrizione dell'illecito amministrativo e la sua applicazione ai fini del calcolo dei termini per l'adozione dell'atto amministrativo esporrebbe il soggetto interessato ad un potere sanzionatorio dinanzi al quale sarebbe eccessivamente difficile approntare adeguati strumenti di difesa<sup>2</sup>.

Alla luce di quanto esposto, si suggerisce a codesta spettabile Commissione di modificare i termini previsti nello Schema di Regolamento nel rispetto del principio di ragionevole durata del procedimento amministrativo e di adeguarli a quelli previsti dalla procedura sanzionatoria di Banca d'Italia e dunque 240 giorni, comprensivi di eventuali proroghe, anziché i 330 giorni - esclusi i possibili 90 giorni dell'audizione e dell'eventuale differimento - previsti dallo Schema di Regolamento.

## **2. Pagamento della sanzione amministrativa in misura ridotta**

Con riferimento a tale punto, ci si permette di suggerire a codesta spettabile Commissione di recepire all'interno dello Schema di Regolamento la previsione di cui all'art. 19-*quater*, comma 4 del Decreto ai sensi della quale non trova applicazione l'articolo 16 della L. n. 689/1981 in merito alla possibilità di pagare la sanzione amministrativa in misura ridotta. La mancanza di detta previsione potrebbe generare un contenzioso, anche pretestuoso, in merito all'applicabilità della predetta norma.

---

<sup>1</sup> Provvedimento del 18 dicembre 2012 e successive modifiche "Disposizioni di vigilanza in materia di sanzioni e procedura sanzionatoria amministrativa".

<sup>2</sup> Come sostenuto dal Consiglio di Stato, Sez. VI, con due distinte sentenze (sent. del 29 gennaio 2013, n. 542; sent. Del 6 agosto 2013, n. 4113).