

# SENATO DELLA REPUBBLICA

————— XIV LEGISLATURA —————

**N. 2535**

## **DISEGNO DI LEGGE**

**d’iniziativa dei senatori PASQUINI, CHIUSOLI, BARATELLA,  
BASSO, BATTAFARANO, BATTAGLIA Giovanni, BONFIETTI,  
BRUNALE, BRUTTI Paolo, CALVI, DE ZULUETA, GARRAFFA,  
GRUOSSO, LONGHI, MARITATI, MASCONI, MURINEDDU,  
VICINI e VIVIANI**

**COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 15 OTTOBRE 2003**

—————

Modifiche alla legge 10 ottobre 1990, n. 287,  
in materia di concorrenza nel settore bancario

—————

ONOREVOLI SENATORI. - La legge 10 ottobre 1990, n. 287, ha istituito l'Autorità garante della concorrenza e del mercato, di seguito denominata «Autorità»; ha sanzionato le intese restrittive della libertà di concorrenza e gli abusi di posizione dominante ed ha sottoposto alla valutazione dell'Autorità le operazioni di concentrazione vietandole all'articolo 6, qualora tali operazioni siano giudicate restrittive della libertà di concorrenza.

Tale legge ha sottratto però, con l'articolo 20, le aziende e gli istituti di credito al controllo dell'Autorità disponendo che, per questi soggetti, l'attività di controllo spetti alla competente autorità di vigilanza, cioè alla Banca d'Italia, mentre all'Autorità compete solo l'espressione di un parere, entro trenta giorni dal ricevimento della documentazione.

Sempre l'articolo 20 dispone che i provvedimenti dell'Autorità relativi alle imprese assicuratrici siano adottati, sentito il parere dell'Istituto per la vigilanza sulle assicurazioni private e d'interesse collettivo (ISVAP), da rendere entro trenta giorni dall'invio della documentazione relativa.

Il disegno di legge alla vostra attenzione propone di abrogare tale articolo ad eccezione del suo comma 9 che riguarda le norme vigenti in materia di concentrazione nei settori bancario, assicurativo, della radio-diffusione e dell'editoria, per le quali non si deroga rispetto alle norme vigenti in materia.

I tempi sono maturati per il trasferimento dei poteri *antitrust* nel sistema bancario dalla Banca d'Italia alla Autorità garante della concorrenza e del mercato, così come da più parti si sottolinea l'esigenza della riforma della vigilanza. Il presente disegno di legge si propone l'obiettivo di riformare l'attività *antitrust*.

La situazione è profondamente modificata rispetto all'inizio degli anni '90 cui risale la legge che detta le norme per la concorrenza ed il mercato.

In primo luogo è modificato il quadro normativo grazie alle riforme dei governi di centro-sinistra. Ci riferiamo all'adozione del testo unico delle disposizioni in materia di intermediazione finanziaria, di cui al decreto legislativo 24 febbraio 1998, n. 58; del testo unico delle leggi in materia bancaria e creditizia di cui al decreto legislativo 1° settembre 1993, n. 385; al decreto legislativo 17 maggio 1999, n. 153, relativo alla disciplina civilistica e fiscale degli enti conferenti, che ha riformato la materia adeguandola alle mutate esigenze dei mercati finanziari ed alla differente realtà socio-economica, promuovendo e sostenendo i processi di privatizzazione delle imprese creditizie e le operazioni di ristrutturazione bancaria.

In secondo luogo si può considerare conclusa la fase di ristrutturazione e concentrazione del sistema bancario «guidato» dalla Banca d'Italia, che ha usato i poteri antitrust come una sorta di strumento di politica industriale fortemente improntato a criteri dirigistici e protezionistici.

Oggi tali criteri, che pure hanno conseguito risultati per molti versi positivi in termini di stabilità del sistema, debbono cambiare, poiché la funzionalità di insieme e la competitività vanno ricercati nello sviluppo della concorrenza tra le banche, nel rispetto delle regole del mercato. Gli ultimi dati sull'andamento dell'inflazione nel nostro Paese, che sale al 2,9 per cento nel mese di agosto 2003 in una situazione di ristagno dei consumi, sottolinea con forza l'esigenza di porre in essere provvedimenti di carattere strutturale per abbattere le inefficienze del sistema

economico e per promuovere una effettiva concorrenza tra le imprese, segnatamente nel settore dei servizi e del credito.

Questo settore infatti viene giudicato da autorevoli istituti di ricerca come tra quelli che generano più inflazione per la mancanza di una reale ed effettiva concorrenza, peraltro accentuata dalla debolezza patrimoniale delle imprese e dei consumatori italiani e del loro scarso potere contrattuale nei confronti del sistema bancario.

L'ingiustificata lievitazione del prezzo dei servizi bancari, che sono aumentati in poco tempo fino a tre volte, la dice lunga sulla effettiva concorrenza esistente nel settore bancario. Una concorrenza che può esistere nella misura in cui venga praticata, anche in riferimento alle condizioni accessorie, la massima trasparenza.

Le recenti disposizioni della Banca d'Italia, in materia di trasparenza dei servizi creditizi, possono contribuire a ridurre questi fenomeni speculativi. Tuttavia non viene meno la necessità di procedere con provvedimenti di ammodernamento ordinamentale, come la revisione delle competenze in materia di *antitrust* e la loro attribuzione all'Autorità garante della concorrenza e del mercato, cui spetta il controllo su tutti gli altri settori dell'economia.

La perdurante carenza di adeguata trasparenza nei servizi creditizi è testimoniata dalla condizione di rassegnazione del cliente dei servizi bancari, che assiste subordinato e silente a pratiche censurabili, che scaricano su di lui addebiti esosi ed ingiustificati. Una insufficiente trasparenza, del resto, avvertita dalla stessa Associazione bancaria italiana (ABI) che ha lanciato il progetto «Patti chiari», per le imprese creditizie ad essa aderenti.

Il triste primato dell'Italia che, tra i Paesi europei, è quello in cui è stato collocato un gran numero di titoli spazzatura, la dice lunga sul ruolo, nel nostro Paese, degli organi di controllo, che sembrano più orientati

a proteggere i bilanci delle banche che i risparmiatori.

È privo di sufficienti spiegazioni infatti come un privato possa avere acquistato obbligazioni senza *rating* (come è avvenuto, ad esempio, per le obbligazioni Cirio e Giacomelli), titoli sui quali anche gli investitori istituzionali guardavano con sospetto, e senza che la banca gli avesse esposto i grandi rischi dell'operazione.

La realtà è che i pochi grandi gruppi bancari che, in virtù delle loro esposizioni, erano perfettamente a conoscenza delle situazioni di *default* delle società emittenti, sono rientrati in misura notevole nella loro posizione creditizia, scaricando sui risparmiatori le inevitabili perdite.

Questa situazione chiama in causa in primo luogo gli organi di controllo: la vigilanza della Banca d'Italia e la Commissione nazionale per le società e la borsa (CONSOB).

Il presente disegno di legge non affronta questo problema, che dovrà essere oggetto di più attente e meditate riflessioni prima di tradursi a sua volta in una iniziativa legislativa di riforma. Esso però compie un primo importante passo verso la futura riforma: la separazione tra il compito di assicurare la stabilità del sistema, assegnato alla Banca d'Italia, e quello di garantire al mercato del credito condizioni di reale ed effettiva concorrenza. Si tratta di due funzioni (stabilità e concorrenza) che si trovano tra di loro in conflitto d'interessi e pertanto non possono coesistere all'interno dello stesso organismo.

Il fatto stesso che nessun grande gruppo bancario esposto verso le società in *default*, abbia ritenuto di assumere una posizione di tutela e garanzia nei confronti della propria clientela, solleva inoltre pesanti interrogativi su possibili intervenuti accordi per scaricare sui risparmiatori le nefaste conseguenze della quanto meno improvvida ed incauta concessione di linee di credito a tali società.

Verrebbe da chiedersi, a questo proposito, a che serve la Centrale dei rischi della Banca d'Italia, ma questo esula dalle finalità del disegno di legge sottoposto alla vostra attenzione.

Su queste vicende infatti dovrà esprimersi la magistratura, mentre il Parlamento, da parte sua, dovrà considerare seriamente l'opportunità di deliberare l'istituzione di una

Commissione d'inchiesta, per accertare la responsabilità dei fatti ed impedire che simili vergogne abbiano a ripetersi.

Nel frattempo posiamo una prima pietra sulla strada delle riforme, necessarie per far divenire i nostri mercati finanziari più trasparenti, i nostri risparmiatori più consapevoli e meglio tutelati, le nostre imprese più competitive.

## DISEGNO DI LEGGE

---

### Art. 1.

1. Alla legge 10 ottobre 1990, n. 287, sono apportate le seguenti modificazioni:

*a)* all'articolo 16 è aggiunto, in fine, il seguente comma:

«*8-bis.* Le disposizioni della presente legge in materia di concentrazione non costituiscono deroga alle norme vigenti nei settori bancario, assicurativo, della radiodiffusione e dell'editoria»;

*b)* l'articolo 20 è abrogato.





