SENATO DELLA REPUBBLICA

XII LEGISLATURA

N. 2200

DISEGNO DI LEGGE

d'iniziativa dei senatori PERLINGIERI, FOLLONI, TAMPONI, BALLESI, BRICCARELLO, DEGAUDENZ, SECCHI, FABRIS Pietro, CAMO, CUSUMANO, DELFINO e ZANOLETTI

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 18 OTTOBRE 1995

Modifica degli articoli 20, 31 e 33 della legge 10 ottobre 1990, n. 287, recante norme per la tutela della concorrenza e del mercato, nonchè dell'articolo 3, comma 3, del decreto legislativo 20 novembre 1990, n. 356, recante disposizioni per la ristrutturazione e per la disciplina del gruppo creditizio

---

TIPOGRAFIA DEL SENATO (1700)

ONOREVOLI SENATORI. – Il presente disegno di legge si propone di estendere i poteri dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato al settore creditizio, eliminando la disparità di trattamento esistente fra banche ed imprese di assicurazione, e di affermare la giurisdizione dell'autorità giudiziaria ordinaria in materia di opposizione avverso le sanzioni amministrative pecuniarie irrogate a norma della legge *antitrust*.

Quanto al secondo aspetto, la modifica si rende necessaria per eliminare il dubbio che la giurisdizione esclusiva riconosciuta al Tribunale amministrativo regionale del Lazio si estenda anche a sanzioni prive di ogni carattere ripristinatorio e di natura puramente afflittiva, contraddicendo così ai criteri di riparto fra giurisdizione ordinaria ed amministrativa emergenti dal sistema e più volte affermati dalla giurisprudenza delle Sezione unite della Cassazione. Ciò anche allo scopo di riconoscere pienamente il diritto di difesa nei confronti della misura sanzionatoria, inevitabilmente compromesso ove si ritenesse sussistente la giurisdizione del TAR, poichè manca una espressa previsione che estenda al merito la giurisdizione esclusiva a quest'ultimo assegnata.

Quanto al primo aspetto, l'attuale riparto di competenze è fonte di:

1) arbitrarie discriminazioni:

a) considerata l'applicabilità alle banche del medesimo regime di diritto sostanziale previsto in via generale per ogni altra impresa, non è rinvenibile alcuna giustificazione oggettiva a sostegno della deroga alla competenza dell'Autorità garante in favore dell'organo di vigilanza sulle banche (deroga del resto ignota sia all'ordinamento comunitario che alla legislazione *antitrust* dei maggiori Paesi europei, che pure certamente non ignorano la «specificità» del sistema bancario);

b) è irrazionale la disparità di trattamento rispetto alle imprese assicurative (anch'esse soggette alla vigilanza di un'autorità di settore dotata di competenze tecniche, l'ISVAP, le cui caratteristiche di indipendenza sono state recentemente rafforzate), per le quali – al pari delle imprese bancarie – la cooperazione interaziendale è sovente una necessità vitale e non uno strumento anticoncorrenziale, e le operazioni di concentrazione sono talvolta suggerite dall'interesse generale (specie in ipotesi di crisi aziendale);

c) è irrazionale la disparità di trattamento rispetto ad altri operatori del mercato finanziario (intermediari finanziari iscritti nell'elenco speciale, società di intermediazione mobiliare, società di intervento a capitale variabile, società di gestione dei fondi comuni, fondi di previdenza, gestori di mercati organizzati, *information venders*), parimenti soggetti a forme di vigilanza;

2) incertezze applicative:

a) è dubbia l'estensione dei poteri attribuiti alla Banca d'Italia nei confronti delle banche, qualora il mercato rilevante non coincida con le attività ad esse riservate (ad esempio: *leasing*, *factoring*, mutui immobiliari), e l'attuale tendenza verso il modello della banca universale – con l'ingresso diretto delle banche in settori di attività un tempo prerogativa di finanziarie specializzate – minaccia di aggravare ulteriormente le difficoltà già emerse;

b) è dubbio il riparto delle competenze fra Banca d'Italia e Autorità garante, rispetto a intese o ad operazioni che coinvolgono banche ed imprese non bancarie (e vale anche a tale proposito quanto già ricordato in merito agli effetti del passaggio ad un sistema di banche universali) –,

c) è controversa la necessità di un intervento consultivo dell'Autorità garante

nell'ipotesi in cui la Banca d'Italia decida di non avviare alcuna istruttoria, con evidente frustrazione delle finalità di nomofilachia alle quali tale intervento è preordinato;

3) potenziali conflitti di interesse:

a) a differenza che per l'Autorità garante, per la Banca d'Italia la tutela della concorrenza non rappresenta un fine in sè, bensì semplicemente un fine intermedio, strumentale rispetto all'obiettivo dell'efficienza (quest'ultimo a sua volta coordinabile con le ulteriori finalità ispiratrici dell'azione di vigilanza, *in primis* la stabilità del sistema); per tale ragione, ad onta delle identità di regime sostanziale, la gestione della disciplina *antitrust* nel settore creditizio da parte dell'organo di vigilanza comporta il rischio di potenziali contaminazioni ad opera di interessi divergenti, quando non addirittura confliggenti;

b) nonostante il passaggio dal modello di «oligopolio amministrato» al modello di «mercato regolato», le autorità creditizie – e in primo luogo la Banca d'Italia – svolgono tuttora un ruolo attivo di orientamento delle scelte aziendali a fini di razionalizzazione del sistema bancario, ruolo che evidentemente è per sua natura incompatibile con la posizione di terzietà richiesta ad una autorità *antitrust;*

c) non di rado nel settore bancario sono le stesse Banche centrali a promuovere pratiche concordate, accordi, intese, fenomeni associativi (quando addirittura non vi aderiscano) nell'interesse collettivo del sistema, ma non per questo dotati di minore potenzialità anticoncorrezionale ed in tal caso la Banca d'Italia sarebbe evidentemente giudice in causa propria; basti ricordare che l'articolo 146 del testo unico delle leggi in materia bancaria e creditizia di cui al decreto legislativo 1° settembre 1993, n. 385, assegna ora espressamente alla Banca d'Italia il compito di promuovere il regolare funzionamento dei servizi di pagamento (terreno elettivo della cooperazione interaziendale, nel quale il primato dell'autodisciplina di categoria è riconosciuto dalle stesse autorità comunitarie);

d) la stessa Banca d'Italia – limitatamente alle attività d'impresa da essa esercitate – è in linea teorica soggetta alla disciplina *antitrust*, e in base all'attuale sistema – essendo qualificabile come impresa bancaria – è stata prospettata l'opinione secondo cui il ruolo di autorità garante dovrebbe competere al titolare della vigilanza nei suoi confronti, vale a dire al Ministro del tesoro; di modo che non soltanto verrebbe frustrata la garanzia di indipendenza dell'autorità *antitrust* dall'Esecutivo, ma vi sarebbe un ulteriore e gravissimo conflitto d'interessi, poichè parte rilevante delle attività d'impresa in questione sono svolte in cooperazione con il Tesoro o per suo conto (basti pensare al mercato dei titoli pubblici).

Per tale complesso di ragioni, appare indifferibile l'armonizzazione «a livello più basso» del trattamento riservato alle imprese bancarie ed assicurative, pur riconoscendo che il peculiare «bisogno di protezione» degli utenti nei settori considerati giustifica la partecipazione necessaria dell'autorità di vigilanza al procedimento *antitrust*, mediante la formulazione di pareri obbligatori ma non vincolanti; partecipazione che – per contro – negli altri segmenti dell'intermediazione finanziaria, o comunque negli altri settori ai quali sia preposta un'amministrazione indipendente, può restare solo eventuale e in ogni caso è rimessa all'iniziativa dell'Autorità garante, secondo le previsioni dell'articolo 10 comma 4, della legge 10 ottobre 1990, n. 287, che si manifestano congrue a tale scopo. In considerazione della competenza tecnica connaturata alle autorità di vigilanza preposte ai settori bancario ed assicurativo, il termine per formulare il parere è stato abbreviato a quindici giorni, onde consentire all'Autorità garante di disporre di un maggior lasso di tempo per l'attività istruttoria.

Un regime derogatorio è stato previsto unicamente in relazione al rilascio di autorizzazioni in deroga al divieto di cui all'articolo 2 per esigenze di stabilità del sistema monetario, disponendo tuttavia che il prov-

vedimento in questione sia adottato dall'Autorità garante su proposta della Banca d'Italia (e non già, come in precedenza, da quest'ultima «d'intesa» con l'Autorità garante), soluzione questa che appare meglio confacente ai rispettivi ruoli.

Ad evitare discrasie dell'ambito applicativo, si è ritenuto di dover contemplare l'intervento consultivo delle autorità di vigilanza preposte ai rispettivi settori in tutte le ipotesi di apertura di un'istruttoria nei confronti di banche o imprese assicurative. In ipotesi di mancato avvio dell'istruttoria nei confronti di banche o imprese assicurative, quale che ne sia la causa, è previsto unicamente l'obbligo di darne notizia – rispettivamente alla Banca d'Italia o all'ISVAP.

È rimasto inalterato il riparto di competenze fra Autorità garante ed autorità di settore nel campo della radiodiffusione e dell'editoria, salvo che per l'estensione dei poteri di segnalazione dell'Autorità garante alle operazioni di concentrazione di cui all'articolo 6.

Con l'occasione, è stata abbandonata la precedente nomenclatura di «aziende ed istituti di credito», ora denominati «banche» in conformità al citato testo unico delle leggi in materia bancaria e creditizia.

Pur se è imminente la scadenza entro la quale le operazioni di ristrutturazione previste dalla cosiddetta «legge Amato» (cioè la legge 30 luglio 1990, n. 218) sono ammesse a fruire dei benefici fiscali ivi previsti, è parso opportuno modificare di conseguenza l'articolo 3 comma 3 del decreto legislativo 20 novembre 1990, n. 356, che – risultando applicabile anche alle eventuali successive modificazioni dei progetti originari – potrebbe conoscere una sorta di ultrattività anche dopo il termine del 31 dicembre 1995.

Una norma di carattere transitorio è stata inserita al fine di assicurare che la successione dell'Autorità garante nelle competenze già affidate alla Banca d'Italia avvenga in maniera ordinata e senza pregiudizio per le istruttorie in corso.

DISEGNO DI LEGGE

Art. 1.

(Modifica dell'articolo 20 della legge 10 ottobre 1990, n. 287)

1. La rubrica dell'articolo 20 della legge 10 ottobre 1990, n. 287, è sostituita dalla seguente: «Banche, imprese assicurative e dei settori della radiodiffusione e dell'editoria».

2. L'articolo 20 della legge 10 ottobre 1990, n. 287, è sostituito dal seguente:

«Art. 20. – *(Aziende ed istituti di credito, imprese assicurative e dei settori della radiodiffusione e dell'editoria).* – *1.* Nei confronti delle imprese operanti nei settori della radiodiffusione e dell'editoria l'Applicazione degli articoli 2, 3, 4 e 6 spetta all'autorità garante prevista dalla legislazione vigente per i settori della radiodiffusione e dell'editoria.

2. I provvedimenti dell'Autorità di cui al comma 1, in applicazione degli articoli 2, 3, 4 e 6, sono adottati sentito il parere dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato di cui all'articolo 10, che si pronuncia entro trenta giorni dal ricevimento della documentazione posta a fondamento del provvedimento. Decorso inutilmente tale termine l'autorità di cui al comma 1 può adottare il provvedimento di sua competenza.

3. Nei confronti delle banche, i provvedimenti dell'Autorità di cui all'articolo 10 sono adottati sentito il parere della Banca d'Italia, che si pronuncia entro quindici giorni dal ricevimento della documentazione posta a fondamento del provvedimento. Decorso inutilmente tale termine l'Autorità di cui all'articolo 10 può adottare il provvedimento di sua competenza. L'Autorità dà notizia alla Banca d'Italia dei casi di mancato avvio dell'istruttoria per decorrenza dei termini di legge e delle decisioni di non avviare l'istruttoria.

4. Nei confronti delle imprese assicurative, i provvedimenti dell'Autorità di cui all'articolo 10 sono adottati sentito il parere dell'Istituto per la vigilanza sulle assicurazioni private e d'interesse collettivo (ISVAP), che si pronuncia entro quindici giorni dal ricevimento della documentazione posta a fondamento del provvedimento. Decorso inutilmente tale termine l'Autorità di cui all'articolo 10 può adottare il provvedimento di sua competenza. L'Autorità dà notizia all'ISVAP dei casi di mancato avvio dell'istruttoria per decorrenza dei termini di legge e delle decisioni di non avviare l'istruttoria.

5. Su proposta della Banca d'Italia, l'Autorità di cui all'articolo 10 può autorizzare, per un tempo limitato, intese in deroga al divieto dell'articolo 2 per esigenze di stabilità del sistema monetario, tenendo conto dei criteri di cui all'articolo 4, comma 1. L'Autorità garante provvede entro sessanta giorni dalla proposta, avvalendosi dei poteri di istruttoria di cui all'articolo 14. L'autorizzazione può essere revocata a norma dell'articolo 4, comma 2.

6. L'Autorità di cui all'articolo 10 può segnalare all'autorità di cui al comma 1 la sussistenza di ipotesi di violazione degli articoli 2, 3 e 6.

7. Fatto salvo quanto disposto dai commi da 1 a 6, allorchè l'intesa, l'abuso di posizione dominante o la concentrazione riguardano imprese operanti in settori sottoposti alla vigilanza di più autorità, ciascuna di esse può adottare i provvedimenti di propria competenza.

8. L'autorità di cui al comma 1 opera secondo le procedure previste per l'Autorità di cui all'articolo 10.

9. Le disposizioni della presente legge in materia di concentrazione non costituiscono deroga alle norme vigenti nei settori bancario, assicurativo, della radiodiffusione e dell'editoria».

Art. 2.

(Modifica dell'articolo 31 della legge 10 ottobre 1990, n. 287)

1. L'articolo 31 della legge 10 ottobre 1990, n. 287, è sostituito dal seguente:

«Art. 31. – *(Sanzioni)*. – *1.* Per le sanzioni amministrative pecuniarie conseguenti alla violazione della presente legge si osservano, in quanto compatibili, le disposizioni contenute nel Capo I, sezioni I e II, della legge 24 novembre 1981, n. 689».

Art. 3.

(Modifica dell'articolo 33 della legge 10 ottobre 1990, n. 287)

1. L'articolo 33 della legge 10 ottobre 1990, n. 287, è sostituito dal seguente:

«Art. 33. – *(Competenza giurisdizionale)*. – *1.* Salvo quanto previsto dall'articolo 31, i ricorsi avverso i provvedimenti amministrativi adottati sulla base delle disposizioni di cui ai titoli dal I al IV della presente legge rientrano nella giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo. Essi devono essere proposti davanti al Tribunale amministrativo regionale del Lazio.

2. Le azioni di nullità e di risarcimento del danno, nonchè i ricorsi intesi ad ottenere provvedimenti di urgenza in relazione alla violazione delle disposizioni di cui ai titoli dal I al IV sono promossi davanti alla corte d'appello competente per territorio».

Art. 4.

(Modifica dell'articolo 3, comma 3, del decreto legislativo 20 novembre 1990, n. 356)

1. Il comma 3 dell'articolo 3 del decreto legislativo 20 novembre 1990, n. 356, è sostituito dal seguente:

«*3.* Il decreto di approvazione sostituisce tutti i provvedimenti comunque di competenza del Comitato interministeriale per il credito ed il risparmio, del Ministro del tesoro, della Banca d'Italia o di altre autorità. Restano fermi i poteri di intervento spettanti alla Commissione nazionale per le società e la borsa e quelli attribuiti all'Autorità garante della concorrenza e del mercato di cui all'articolo 10 della legge 10 ottobre 1990, n. 287».

Art. 5.

(Disciplina transitoria)

1. Entro trenta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge la Banca d'Italia trasmette all'Autorità garante della concorrenza e del mercato le comunicazioni ricevute a norma degli articoli 13 e 16 della legge 10 ottobre 1990, n. 287, nonchè le richieste di autorizzazione in deroga ricevute a norma degli articoli 4, comma 3, e 20, comma 5, della legge 10 ottobre 1990, n. 287, unitamente a copia di tutta la documentazione relativa ai procedimenti pendenti di cui agli articoli 2, 3, 4 e 6 della stessa legge, anche se avviati d'ufficio.

2. I termini per provvedere sono sospesi e riprendono a decorrere dalla data di effettiva ricezione della documentazione relativa a ciascun procedimento.

3. Restano salvi gli effetti dei provvedimenti già emanati dalla Banca d'Italia alla data di entrata in vigore della presente legge, ancorchè non ancora comunicati alle parti interessate. Di tali provvedimenti la Banca d'Italia dà notizia all'Autorità garante della concorrenza e del mercato entro il termine di cui al comma 1.

4. L'Autorità garante della concorrenza e del mercato può richiedere alla Banca d'Italia la trasmissione delle comunicazioni ricevute e di ogni altra documentazione relativa a procedimenti già conclusi, anche se definiti mediante decisione di non avviare l'istruttoria o per decorrenza dei termini per provvedere, per gli effetti di cui agli articoli 4, comma 2; 13; 16, comma 7 e 20, comma 5.

Art. 6.

(Entrata in vigore)

1. La presente legge entra in vigore il giorno successivo a quello della sua pubblicazione nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica italiana.