

assegnate alle autorità creditizie dal Testo unico del 1993 figurano l'efficienza e la competitività del sistema finanziario, di cui la concorrenza è il logico presupposto.

Nell'opera di promozione della concorrenza bancaria, intrapresa fin dalla seconda metà degli anni settanta, la Banca d'Italia ha fatto uso dei poteri autorizzativi e regolamentari per incoraggiare l'ingresso di competitori nei mercati più concentrati, rimuovere vincoli all'operatività e all'espansione territoriale degli intermediari, favorire lo sviluppo di canali innovativi di distribuzione, accrescere le informazioni disponibili alla clientela per i prodotti bancari più diffusi, al fine di consentire scelte consapevoli e confronti fra le condizioni applicate dalle diverse banche.

I segni dell'operare della concorrenza si rinvencono nei comportamenti delle banche e nell'evoluzione strutturale del sistema. Negli ultimi quindici anni, in relazione anche al processo di privatizzazione e all'apertura al mercato di borsa, le banche hanno aumentato la scala operativa, ampliato la gamma dei servizi, reso più rigorose le procedure di selezione del credito. È cresciuta la produttività, si è ridotto significativamente il costo reale del lavoro; il rapporto fra i costi operativi e il margine d'intermediazione è sceso fino a risultare migliore della media europea. Nello stesso periodo la concentrazione dell'offerta nei mercati locali si è progressivamente ridotta, si è attenuato il divario tra i tassi sugli impieghi e quelli sulla raccolta, la redistribuzione delle quote di mercato è avvenuta a ritmi sostenuti.

Quale garante della concorrenza nel settore del credito, la Banca d'Italia ha esaminato dal 1990 circa 780 operazioni di concentrazione e molti accordi tra intermediari. Questa attività ha dato luogo a 57 istruttorie, un numero elevato che non trova riscontro in altri sistemi bancari né in altri settori nazionali di attività economica: 23 hanno riguardato le concentrazioni, 29 le intese e 5 gli abusi di posizione dominante. L'Autorità garante della concorrenza e del mercato ha condiviso nella maggior parte dei casi gli esiti delle istruttorie.

Le concentrazioni sono state valutate avendo particolare riguardo alle dimensioni, geografiche e merceologiche, dei mercati rilevanti. Verifiche effettuate sui caratteri della domanda e dell'offerta nell'industria bancaria hanno condotto a una definizione ristretta dei mercati rilevanti in senso geografico: la provincia per i prodotti di deposito, la regione per le attività di finanziamento. L'adozione di metodi di analisi così dettagliati ha consentito di evitare che il processo di concentrazione del sistema bancario pregiudicasse la concorrenza nei mercati locali.

Nei casi che hanno dato luogo a istruttorie l'incremento del potere di mercato conseguente all'aggregazione non è stato giudicato tale da comportare il divieto dell'operazione. Tuttavia, in più della metà dei casi l'au-

torizzazione è stata accompagnata da misure volte ad agevolare la crescita dei concorrenti, imponendo la riduzione del numero di sportelli della banca risultante dalla concentrazione ovvero vietando temporaneamente a quest'ultima di aprire insediamenti nei mercati locali apparsi critici ai fini della concorrenza.

I procedimenti sulle intese hanno riguardato l'attività di coordinamento svolta dalle associazioni di categoria, gli accordi per la fissazione dei prezzi e per la ripartizione dei mercati, gli scambi di informazioni.

Le valutazioni sui contratti-tipo diffusi dalle associazioni di categoria sono state ispirate all'intento di salvaguardare i positivi effetti della standardizzazione contrattuale, che aumenta la comparabilità dei prodotti e, quindi, favorisce l'assunzione di decisioni responsabili da parte della clientela. È stato stabilito che gli schemi uniformi siano presentati come raccomandazioni non vincolanti e non contengano clausole dirette a fissare condizioni economiche o a limitare la possibilità di differenziare l'offerta. È stata inoltre imposta l'eliminazione di clausole che, incidendo su aspetti significativi del rapporto negoziale, potessero impedire un'equilibrata composizione degli interessi delle parti.

Il problema dello scambio di informazioni è stato affrontato nel corso di un'ampia istruttoria nei confronti di tredici fra le principali banche italiane; nella circostanza, lo scambio riguardava informazioni sensibili da un punto di vista concorrenziale, quali quelle relative a prezzi e costi, e aveva l'effetto di agevolare il coordinamento delle politiche commerciali delle banche interessate. L'intesa è stata sanzionata con riferimento agli effetti prodotti su due mercati rilevanti nei quali sono emerse concrete convergenze di comportamento delle banche coinvolte.

Successive istruttorie in materia di scambi di informazioni fra banche di credito cooperativo mediati da alcune Federazioni regionali delle stesse hanno accertato l'illegittimità dei comportamenti, funzionali alla ripartizione dei mercati di insediamento, e ne hanno disposto la cessazione.

Oltre la metà dei procedimenti relativi a intese ha interessato il sistema dei pagamenti; sono stati autorizzati accordi interbancari giudicati indispensabili per il funzionamento dei circuiti di pagamento e per permettere ai consumatori di fruire di prodotti largamente apprezzati, quali le carte di credito e di debito. L'esame ha determinato una sostanziale riduzione degli accordi atti a incidere sulle condizioni economiche dei servizi e favorito il trasferimento alla clientela dei vantaggi derivanti dall'innovazione e dalla diffusione dei mezzi di pagamento diversi dal contante.

Fra le più importanti procedure figurano le 7 istruttorie che hanno preso in esame la determinazione concertata di commissioni interbancarie

nelle operazioni che si avvalgono di strumenti di pagamento. Particolarmente rilevanti, per il carattere innovativo e per i risvolti di natura economica, risultano le decisioni relative a PagoBancomat: in esse si è affermato il principio, condiviso poi a livello internazionale, secondo cui la commissione interbancaria stabilita dall'organismo che gestisce il sistema può essere autorizzata a condizione che ne sia accertata (e riesaminata periodicamente) la correlazione con i costi sostenuti dalle banche. Le verifiche periodiche effettuate dalla Banca d'Italia a partire dal 1998 hanno prodotto una riduzione del valore monetario della commissione interbancaria superiore al 30 per cento.

Nelle istruttorie relative all'abuso di posizione dominante, in quattro casi è stato contestato a una banca di abusare del diritto di svolgere in esclusiva il servizio di esattoria per ottenere vantaggi concorrenziali indebiti sui mercati creditizi contigui; in un caso, la Banca d'Italia è intervenuta per evitare che l'operatore dominante abusasse della propria posizione per espandere la rete di dipendenze e per prevenire l'entrata o il rafforzamento dei concorrenti nel mercato di riferimento.

PAGINA BIANCA

5 LA SUPERVISIONE SUI MERCATI E LA SORVEGLIANZA SUL SISTEMA DEI PAGAMENTI

Si illustrano le competenze della Banca d'Italia per la vigilanza sui mercati all'ingrosso dei titoli di Stato, sulle infrastrutture di compensazione, garanzia, liquidazione e gestione accentrata di strumenti finanziari (le cosiddette infrastrutture di post-trading). In particolare si descrivono le modalità con le quali l'Istituto esercita la supervisione sulle società che gestiscono le infrastrutture di mercato e le attività che sono state svolte nel 2005 e nei primi mesi del 2006.

Si riferisce sulle linee guida emanate in materia di esternalizzazione, da parte di queste società, di attività rilevanti per la gestione dei mercati nonché sull'esame delle modifiche statutarie della società Monte Titoli e dei regolamenti operativi dei sistemi di post-trading. Per quanto riguarda gli interventi sulle società, si fa riferimento alla verifica circa la coerenza dei programmi di espansione dell'operatività con gli assetti organizzativi e i sistemi di gestione dei rischi e alle iniziative sollecitate per evitare il ripetersi di episodi di malfunzionamento delle procedure operative. Specifica attenzione viene dedicata alla collaborazione con altre autorità, italiane ed estere, e alla partecipazione della Banca d'Italia alle sedi della cooperazione internazionale sulla materia.

Si passa poi a descrivere l'attività della Banca d'Italia per la promozione dell'efficienza e dell'affidabilità del sistema dei pagamenti.

Viene illustrata l'azione svolta relativamente ai sistemi, alle infrastrutture e agli strumenti di pagamento nazionali. Si riferisce sulle verifiche di affidabilità del sistema BI-Rel effettuate secondo i criteri definiti dalla BCE e sulle nuove disposizioni emanate per il funzionamento del sistema BI-COMP; si riportano le valutazioni circa l'evoluzione delle infrastrutture tecnologiche dei sistemi di pagamento; si dà conto delle iniziative della Banca d'Italia volte a promuovere l'utilizzo dei mezzi di pagamento che beneficino maggiormente della tecnologia informatica. Particolare attenzione è dedicata al progetto per la creazione di un'area unica dei pagamenti in Europa e alle iniziative assunte dall'Istituto in collaborazione con l'Associazione bancaria italiana.

PAGINA BIANCA

LA SUPERVISIONE SUI MERCATI E LA SORVEGLIANZA SUL SISTEMA DEI PAGAMENTI

5.1 La supervisione sui mercati

Alla Banca d'Italia il Testo unico della finanza attribuisce competenze, condivise con la Consob, per la vigilanza sui mercati all'ingrosso dei titoli di Stato, sulle infrastrutture di compensazione, garanzia, liquidazione e gestione accentrata di strumenti finanziari (le cosiddette infrastrutture di post-trading).

**Le competenze
della Banca d'Italia
e gli obiettivi
della supervisione**

Banca d'Italia e Consob sono destinatarie di poteri regolamentari sulle infrastrutture di post-trading. Forniscono pareri al Ministero dell'Economia e delle finanze per il rilascio dell'autorizzazione a operare nei mercati all'ingrosso dei titoli di Stato e per la definizione della regolamentazione di settore di competenza del Ministero. La Banca d'Italia ha inoltre competenze esclusive sugli scambi organizzati di fondi interbancari.

Uno dei principi sanciti dal Testo unico della finanza è la separazione tra la funzione di supervisione, attribuita alle autorità, e quella di gestione delle infrastrutture di mercato affidata ad apposite società per azioni. Quelle oggetto di supervisione da parte della Banca d'Italia sono:

- MTS spa: mercati all'ingrosso dei titoli di Stato (MTS e BondVision);
- e-MID spa: scambi organizzati di depositi interbancari;
- Monte Titoli spa: servizio di gestione accentrata di strumenti finanziari e servizio di regolamento Express II che, dal gennaio 2004, ha sostituito la Liquidazione titoli della Banca d'Italia;
- Cassa di compensazione e garanzia spa: servizio di controparte centrale sui mercati azionari (a pronti e in derivati) e sull'MTS ove l'operatività è svolta insieme con la società francese LCH.Clearnet.

Nell'azione di supervisione la Banca d'Italia persegue obiettivi di ordinato e regolare svolgimento delle transazioni, efficienza, affidabilità dei sistemi, contenimento del rischio sistemico. Il buon funzionamento delle infrastrutture dei mercati finanziari si riflette sull'efficacia della trasmissione degli impulsi di politica monetaria e sulla stabilità finanziaria.

Attività normativa

La legge 18 aprile 2005, n. 62 con la quale è stata recepita nell'ordinamento nazionale la direttiva comunitaria sul Market Abuse (1) ha apportato modifiche e integrazioni al Testo unico della finanza per quanto riguarda l'abuso di informazioni privilegiate, la manipolazione del mercato e le procedure sanzionatorie. Essa ha previsto il trasferimento alla Banca d'Italia e alla Consob dei poteri sanzionatori, in precedenza posti in capo al Ministero dell'Economia e delle finanze, in materia di mercati regolamentati, scambi organizzati, sistemi di gestione accentrata, garanzia e liquidazione.

Linee guida in materia di outsourcing

In linea con la regolamentazione dei principali paesi e in conformità con standard internazionali, la Banca d'Italia, d'intesa con la Consob, ha emanato nello scorso mese di maggio, in seguito a una consultazione con le società vigilate, linee guida per la gestione dei processi di outsourcing di attività rilevanti per la gestione dei mercati e delle infrastrutture di regolamento e garanzia. Le linee guida prevedono che le società adottino misure volte a migliorare la gestione dei rischi associati all'esternalizzazione dei processi aziendali, definiscano adeguati flussi informativi a carico del fornitore, individuino chiaramente le attività oggetto del contratto di outsourcing e i relativi livelli di servizio.

Pareri al Ministero dell'Economia e delle finanze

Nel corso del 2005 la Banca d'Italia ha fornito il proprio parere al Ministero dell'Economia e delle finanze sulle modifiche allo statuto della MTS spa e ai regolamenti dei mercati da questa gestiti, in occasione del riassetto proprietario della società e dell'adozione del modello dualistico. La compagine azionaria di MTS spa è ora così composta: il 60,4 per cento fa capo alla MBE Holding spa – partecipata da Euronext (51 per cento) e Borsa Italiana spa (49 per cento) – e il resto a intermediari aderenti al mercato (34,3 per cento esteri e 5,3 per cento italiani); prima del riassetto, il capitale di MTS spa era detenuto per il 55 per cento da intermediari esteri e per il restante 45 per cento da banche italiane. Con il riassetto proprietario la MTS spa ha individuato partner strategici con i quali diversificare la gamma dei prodotti offerti, espandere la scala delle attività, accelerare lo sviluppo internazionale.

IL MERCATO ALL'INGROSSO DEI TITOLI DI STATO – MTS

Il mercato telematico all'ingrosso dei titoli di Stato, gestito dalla MTS spa, si avvale di una piattaforma tecnologica fornita dalla Società interbancaria per l'automazione (SIA). Possono aderire all'MTS operatori in possesso di particolari requisiti minimi, patrimoniali e professionali. Gli aderenti si distinguono in dealers e operatori principali (primary dealers); all'interno di quest'ultima categoria il Ministero dell'Economia e delle finanze, per finalità di gestione del debito pubblico, seleziona, sulla base di requisiti più stringenti, i cosiddetti "specialisti" in titoli di Stato.

(1) Direttiva CE 28 gennaio 2003, n. 6.