

Provvedimento n. 42 del 30 luglio 2002 - “ABI/CO.GE.BAN. ”

LA BANCA D'ITALIA

VISTA la legge 10 ottobre 1990, n. 287;

VISTO il d.p.r. 30 aprile 1998, n. 217;

VISTI i provvedimenti n. 10 dell'8 agosto 1994 e n. 11 del 10 ottobre 1994 (“Associazione Bancaria Italiana”), che hanno disposto, tra l'altro, l'autorizzazione delle commissioni interbancarie per i servizi Riba, Rid e Bancomat e delle norme uniformi che regolano il servizio Bancomat, ai sensi dell'art. 4 della legge n. 287/90;

VISTO il provvedimento n. 98/A del 2 giugno 2000, con il quale è stato disposto l'avvio di un'istruttoria, ai sensi dell'art. 14, comma 1, della legge n. 287/90, nei confronti dell'Associazione Bancaria Italiana (di seguito “ABI”) e della Convenzione per la Gestione del Marchio Bancomat (di seguito “CO.GE.BAN.”);

VISTI i successivi provvedimenti (n. 127/A del 30 novembre 2000, n. 144/A del 14 marzo 2001, n. 163/A del 30 ottobre 2001, n. 174/A del 29 marzo 2002) con i quali è stato ampliato l'oggetto dell'istruttoria e ne è stato prorogato il termine di conclusione;

CONSIDERATA la nota del 23 maggio 2002, con la quale sono state comunicate alle parti le risultanze dell'istruttoria svolta in merito agli accordi interbancari riguardanti i servizi Riba (Ricevuta bancaria), Rid (Rapporti interbancari diretti) e Bancomat (di seguito anche le “Intese”), nonché le “Norme che regolano il servizio Bancomat” (di seguito anche le “Norme Bancomat”);

VISTA la documentazione presentata dall'ABI e da CO.GE.BAN.;

SENTITI i rappresentanti dell'ABI e di CO.GE.BAN.;

VISTO il parere espresso dall'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato nella sua adunanza del 24 luglio 2002, ai sensi dell'art. 20, comma 3, della legge n. 287/90;

CONSIDERATO quanto segue:

I. PREMESSA

1. Con il provvedimento n. 98/A del 2 giugno 2000, è stato disposto l'avvio di un'istruttoria, ai sensi dell'art. 14, comma 1, della legge n. 287/90, nei confronti dell'ABI e di CO.GE.BAN., per presunta violazione dell'art. 2 della legge n. 287/90.
2. Il procedimento era inizialmente volto a verificare la sussistenza dei presupposti per la concessione di un'autorizzazione in deroga per un periodo determinato, ai sensi dell'art. 4 della legge n. 287/90, con riferimento sia alle commissioni interbancarie relative ai servizi Bancomat, Riba, Rid sia alle Norme Bancomat. Al riguardo, si ha presente che erano già stati autorizzati in deroga per un periodo di cinque anni, ai sensi dell'art. 4, comma 1, della legge n. 287/90:

- gli accordi Riba e Rid, relativamente all'indicazione di commissioni interbancarie massime (cfr. provvedimento della Banca d'Italia n. 10 dell'8 agosto 1994);
- l'accordo Bancomat e le norme che regolano il servizio Bancomat per quanto riguarda, rispettivamente, l'indicazione di una commissione interbancaria massima e l'obbligo di adozione delle stesse per le banche partecipanti al servizio (cfr. provvedimento della Banca d'Italia n. 11 del 10 ottobre 1994).

II. SVOLGIMENTO DELLA PROCEDURA

3. Con il provvedimento n. 127/A del 30 novembre 2000 il termine di conclusione del procedimento è stato prorogato al 20 aprile 2001, fatto salvo l'ulteriore termine previsto dall'art. 20, comma 3, della legge n. 287/90.
4. Con il provvedimento n. 144/A del 14 marzo 2001, è stato disposto di: (i) ampliare l'oggetto del procedimento (in relazione al contenuto di una circolare – compresa nella documentazione fornita dalle parti stesse - con cui l'ABI comunicava alle banche associate la nuova struttura tariffaria interbancaria per numerosi servizi di pagamento); (ii) prorogare il termine di chiusura del procedimento al 31 ottobre 2001, fatto salvo l'ulteriore termine previsto dall'art. 20, comma 3, della legge n. 287/90.
5. In occasione dell'audizione del 26 luglio 2001, l'ABI ha notificato, ai sensi dell'art. 13 della legge n. 287/90, numerosi accordi relativi al sistema dei pagamenti al fine di ottenere una dichiarazione di non lesività degli stessi; in subordine, l'ABI ha chiesto che gli accordi in parola fossero autorizzati in deroga ai sensi dell'art. 4 della medesima legge.
6. Gli accordi notificati - raggruppati dall'ABI in sei categorie di servizi di pagamento (assegni, effetti, incassi elettronici, bonifici, giri di fondi tra banche e altri accordi) - definiscono, tra l'altro, commissioni e altre condizioni (data di regolamento, interessi, penali) applicabili a livello interbancario per i servizi cui si riferiscono. Considerato che le fattispecie oggetto degli accordi citati presentavano rilevanti connessioni con quelle del procedimento in corso, il provvedimento n. 163/A del 30 ottobre 2001 ha disposto l'ulteriore ampliamento dell'oggetto del procedimento, includendovi anche gli accordi in questione che integravano l'inquadramento tecnico-giuridico delle fattispecie già oggetto di istruttoria. Contestualmente, il termine per la chiusura del procedimento è stato prorogato al 30 aprile 2002, fatto salvo l'ulteriore termine previsto dall'art. 20, comma 3, della legge n. 287/90.
7. Il 29 marzo 2002 ABI e CO.GE.BAN. hanno presentato una complessa memoria contenente ulteriori informazioni e documentazione relativa al procedimento. Essa riguardava, tra l'altro, fattispecie - accordi interbancari riguardanti i servizi Riba, Rid e Bancomat e le "Norme che regolano il servizio Bancomat" - in relazione alle quali la fase istruttoria era già in stato avanzato.
8. Considerate le argomentazioni rappresentate nella memoria, l'entità della documentazione allegata, nonché la rilevanza di tali informazioni nell'ambito del procedimento e la complessità degli approfondimenti necessari, la Banca d'Italia, con il provvedimento n. 174/A del 29 marzo 2002, ha prorogato il termine per la conclusione dell'istruttoria al: (i) 30 giugno 2002 - fatto salvo l'ulteriore termine previsto dall'art. 20, comma 3, della legge n. 287/90 per il rilascio del parere da parte dell'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato - per gli accordi interbancari riguardanti i servizi Riba, Rid e Bancomat, nonché per le "Norme che regolano il

servizio Bancomat”; (ii) 31 dicembre 2002 - fatto salvo l’ulteriore termine previsto dall’art. 20, comma 3, della legge citata - per i rimanenti accordi interbancari.

9. Con nota del 23 maggio 2002 sono state comunicate alle parti le risultanze dell’istruttoria svolta relativamente agli accordi interbancari riguardanti i servizi Riba, Rid e Bancomat, nonché le “Norme che regolano il servizio Bancomat”.
10. Il 17 giugno 2002 ABI e CO.GE.BAN hanno presentato memorie; il successivo 18 giugno si è tenuta un’audizione finale.
11. Il 24 giugno 2002 la documentazione relativa al procedimento è stata trasmessa all’Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato per il rilascio del parere previsto dall’art. 20, comma 3, della legge n. 287/90. Il parere è stato adottato nell’adunanza del 24 luglio 2002.
12. Questo provvedimento conclude il procedimento con riferimento agli accordi interbancari riguardanti i servizi Riba, Rid e Bancomat e le “Norme che regolano il servizio Bancomat”.

III. LE PARTI

13. Sono parti del procedimento l’Associazione Bancaria Italiana e la Convenzione per la Gestione del marchio Bancomat.
14. L’ABI è un’associazione di imprese bancarie senza scopo di lucro volta, secondo quanto previsto dallo statuto, alla tutela degli interessi delle associate. Le banche aderenti all’ABI rappresentano pressoché la totalità delle banche italiane.
15. CO.GE.BAN. è un’associazione di imprese costituita il 4 agosto 1995 su iniziativa dell’ABI allo scopo di sviluppare la funzione di pagamento del servizio Bancomat presso terminali POS (*point of sale*). Di tale associazione possono far parte le banche e le società capogruppo di gruppi bancari. Nel 1998 CO.GE.BAN. ha ottenuto dall’ABI la licenza d’uso del marchio Bancomat per la funzione di pagamento. Nell’ottobre 2001 il Comitato esecutivo dell’ABI ha deliberato il conferimento in esclusiva a CO.GE.BAN. della licenza d’uso del marchio Bancomat anche con riferimento al servizio di prelievo presso ATM. Pertanto, da tale data, CO.GE.BAN. ha assunto la responsabilità delle iniziative relative agli accordi oggetto di istruttoria.

IV. IL MERCATO RILEVANTE

16. Il mercato dei servizi di pagamento comprende strumenti diversi, accomunati dalla funzione di rendere possibile il regolamento monetario delle transazioni fra gli operatori economici. Ai fini della presente istruttoria, dal punto di vista merceologico, il mercato rilevante comprende - oltre agli strumenti Riba e Rid - i loro succedanei, costituiti dai servizi di pagamento al dettaglio offerti dalle banche, dalle Poste e, in prospettiva, anche da altri operatori. Elementi unificanti di tale mercato sono sia la comune finalità transattiva che assolvono gli strumenti che vi circolano sia la sostanziale omogeneità dei sottostanti contenuti tecnologici. La sostituibilità dei vari strumenti è testimoniata dalla circostanza che la maggior parte di essi sono offerti in modo concomitante dalla generalità degli operatori bancari a un insieme potenzialmente indifferenziato di soggetti.

17. L'esame dei singoli strumenti dimostra che essi presentano peculiarità in termini di sicurezza, di rapidità e di comodità che possono giustificare costi diversi associati al loro utilizzo e difformità delle relative condizioni di prezzo. Qualora, tuttavia, prezzi e condizioni siano il frutto di decisioni concertate, si possono configurare restrizioni della concorrenza specifiche a singoli segmenti del mercato.
18. In particolare, Riba è un ordine di incasso di crediti originati da rapporti commerciali disposto dal creditore alla propria banca (banca assuntrice) e da quest'ultima trasmesso, attraverso un'apposita procedura interbancaria, alla banca del debitore (domiciliataria), la quale provvede a inviare un avviso di pagamento al debitore stesso. In relazione alle operazioni scambiate, la procedura determina i saldi dei singoli intermediari che sono regolati attraverso il sottosistema di compensazione al dettaglio.
19. Rid è un ordine di incasso di crediti che presuppone una preautorizzazione all'addebito in conto da parte del debitore. Rid si suddivide in tre categorie, che corrispondono a diverse esigenze commerciali: Rid utenze, Rid commerciale, Rid veloce. L'esecuzione dell'ordine prevede la trasmissione delle informazioni relative agli incassi da eseguire dalla banca del creditore (banca assuntrice) a quella del debitore (banca domiciliataria) attraverso una procedura interbancaria. In relazione alle operazioni scambiate, la procedura determina i saldi dei singoli intermediari creditizi per il successivo regolamento attraverso il sottosistema di compensazione al dettaglio.
20. Il servizio di prelievo presso gli sportelli automatici di tipo Bancomat permette al possessore di un'apposita carta criptata a banda magnetica di acquisire contante traendolo dalle disponibilità su un conto corrente abilitato, anche utilizzando sportelli automatici di banche diverse dall'emittente della carta. Le banche che prestano il servizio Bancomat sono tenute ad adottare schemi contrattuali uniformi nei rapporti con la clientela, al fine di assicurarne un adeguato livello di sicurezza.
21. Dal punto di vista geografico, le intese producono effetti sull'intero territorio nazionale per l'intrinseca natura dei prodotti interessati, offerti all'interno del territorio italiano; il mercato rilevante è pertanto individuato nel territorio della Repubblica Italiana.

V. LE INTESE OGGETTO DI ISTRUTTORIA

I SERVIZI RIBA E RID: LE COMMISSIONI INTERBANCARIE

22. Lo schema di funzionamento dei circuiti Riba e Rid prevede che, per ciascuna disposizione di incasso, la banca del creditore (assuntrice) corrisponda una o più commissioni (a seconda dei servizi resi) alla banca del debitore (domiciliataria). In particolare, le commissioni interbancarie notificate dalle parti riguardano:

- sei commissioni relative al servizio Riba:
 - 1) Riba disposizione di incasso (lire 813¹);
 - 2) Riba disposizione di incasso con tramite (lire 832);
 - 3) Riba comunicazione di insoluto (lire 639);

¹ In questo provvedimento i valori sono espressi in lire, in considerazione del fatto che gli importi si riferiscono a rilevazioni effettuate prima del 2001 e che nella documentazione relativa all'istruttoria, come nei precedenti provvedimenti relativi al procedimento, essi sono espressi in lire.

- 4) Riba comunicazione di insoluto con tramite (lire 77);
- 5) Riba comunicazione di pagato (lire 678);
- 6) Riba comunicazione di pagato con tramite (lire 77);
- cinque commissioni relative al servizio Rid:
- 7) Rid commerciale incasso (lire 1.104);
- 8) Rid commerciale comunicazione pagato (lire 929);
- 9) Rid commerciale comunicazione pagato con tramite (lire 77);
- 10) Rid utenze incasso (lire 968);
- 11) Rid veloce (lire 7.610).

I SERVIZI RIBA E RID: LE ALTRE CONDIZIONI INTERBANCARIE

23. Oltre alle commissioni, le Intese stabiliscono altre condizioni interbancarie relative ai servizi Riba e Rid, classificate dall'ABI in tre categorie: date di regolamento, interessi, penali. Le diverse funzioni svolte da queste condizioni sono sinteticamente illustrate di seguito:

- **Date di regolamento:**

⇒ *con funzione esclusiva di "copertura del tempo tecnico":*

12) Rid data regolamento storni (giorno lavorativo successivo allo storno);

⇒ *con funzione "mista" ("remunerazione più copertura del tempo tecnico"):*

13) Rid data regolamento insoluto (giorno lavorativo successivo alla comunicazione di insoluto);

14) Riba data regolamento incasso (4° giorno lavorativo successivo alla scadenza);

15) Riba data regolamento insoluto (dal 5° al 7° giorno lavorativo successivo alla scadenza);

16) Rid data regolamento incasso (giorno lavorativo successivo alla scadenza).

- **Interessi:**

⇒ *con funzione esclusiva di "recupero interessi":*

17) Riba insoluto, recupero interessi (calcolati in base al Tasso Overnight Medio, "TOM");

18) Rid commerciale, insoluto recupero interessi (TOM);

19) Rid commerciale, storno rifiuto addebito entro 6° giorno lavorativo dalla scadenza (TOM);

20) Rid utenze, insoluto (TOM);

21) Rid utenze, storno per rifiuto addebito (TOM);

⇒ *con funzione "mista" ("recupero interessi e disincentivo"):*

22) Rid commerciale, storno generico recupero interessi (TOM-20 per cento);

23) Rid commerciale, storno rifiuto addebito oltre 6° giorno lavorativo dalla scadenza (TOM-20 per cento);

- 24) Rid utenze, storno generico (TOM-20 per cento);
- 25) Rid disposizioni “scadute” (TOM-10 per cento).

- **Penali:**

⇒ *con funzione disincentivante:*

- 26) Riba mancata comunicazione di pagato (lire 4.996);
- 27) Rid mancata comunicazione di pagato (lire 4.996).

IL SERVIZIO BANCOMAT: LA COMMISSIONE INTERBANCARIA

24. Lo schema di funzionamento del circuito Bancomat prevede che, per ciascuna operazione di prelievo presso ATM, la banca che ha emesso la carta (banca emittente) corrisponda una commissione fissa alla banca proprietaria dello sportello automatico; la banca emittente recupera la commissione interbancaria e gli altri costi da essa sopportati addebitando al cliente una commissione fissa per singolo prelievo nel caso in cui l'operazione sia effettuata presso ATM diversi dai propri. Il valore della commissione interbancaria è pari a 1.640 lire.

IL SERVIZIO BANCOMAT: LE NORME CHE REGOLANO IL SERVIZIO

25. Le banche aderenti al servizio Bancomat sono tenute a disciplinare in modo uniforme, sulla base di uno schema contrattuale tipo, le condizioni relative alla prestazione del servizio alla clientela. Le motivazioni dell'adozione obbligatoria del contratto-tipo sono individuate nell'esigenza di garantire uniformità di comportamenti da parte delle banche e dei titolari di carte Bancomat; tale uniformità è ritenuta essenziale dalle parti per la fornitura di un servizio che consente operazioni di prelievo in circolarità, anche tramite apparecchiature gestite da banche diverse dall'emittente.

VI. VALUTAZIONE GIURIDICA DELLE INTESA

26. L'articolo 2, comma 2, della legge n. 287/90 vieta “*le intese tra imprese che abbiano per oggetto o per effetto di impedire, restringere o falsare in maniera consistente il gioco della concorrenza all'interno del mercato nazionale o in una sua parte rilevante, anche attraverso attività consistenti nel fissare direttamente o indirettamente i prezzi d'acquisto o di vendita o altre condizioni contrattuali*”. Ai sensi dell'articolo 2, comma 1, della legge n. 287/90 sono intese gli accordi e le pratiche concordate tra imprese nonché le deliberazioni di consorzi, associazioni di imprese e altri organismi similari, anche se adottate ai sensi di disposizioni statutarie o regolamentari.
27. Le banche aderenti all'ABI e a CO.GE.BAN. sono imprese; ABI e CO.GE.BAN. sono associazioni di imprese. La fissazione di un livello uniforme, ancorché massimo, delle commissioni (e altre condizioni) interbancarie relative ai servizi Riba, Rid e Bancomat da parte delle due associazioni è un'attività che, quale decisione di un'associazione di imprese, configura un'intesa ai sensi dell'art. 2, comma 1, della legge n. 287/90; in quanto volta alla fissazione di prezzi e altre condizioni contrattuali, essa può determinare restrizioni della concorrenza vietate dall'articolo 2, comma 2, della legge n. 287/90.

28. Nel mercato nazionale dei servizi di pagamento in questione le banche associate ad ABI e CO.GE.BAN. detengono una quota rilevante; la restrizione della concorrenza derivante dalle Intese è pertanto consistente.
29. Ai sensi dell'articolo 4, comma 1, della legge n. 287/90 le intese lesive della concorrenza - vietate dall'articolo 2, comma 2, della medesima legge – possono essere autorizzate in deroga al divieto per un periodo determinato qualora: (i) comportino miglioramenti nelle condizioni di offerta sul mercato (connessi in particolare con l'aumento della produzione o con il miglioramento qualitativo della produzione stessa o della distribuzione ovvero con il progresso tecnico o tecnologico); (ii) abbiano effetti tali da comportare un sostanziale beneficio per i consumatori; (iii) siano strettamente necessarie al raggiungimento delle finalità sopra indicate; (iv) non eliminino la concorrenza da una parte sostanziale del mercato.

VII. LE CONSIDERAZIONI DI ABI E CO.GE.BAN.

30. ABI e CO.GE.BAN. rilevano che gli accordi che fissano a livello multilaterale condizioni economiche interbancarie: (a) non costituiscono intese vietate ai sensi dell'art. 2 della legge n. 287/90; (b) in via subordinata, sono meritevoli di un'autorizzazione in deroga ai sensi dell'art. 4 della legge citata.
31. Secondo le parti, la determinazione di una commissione interbancaria multilaterale non configura una fissazione di prezzi. Le parti non ritengono che la commissione rappresenti un prezzo pagato per servizi forniti dalle banche ai consumatori o alle imprese. La commissione costituirebbe un trasferimento di costi tra banche che cooperano al fine di fornire un servizio in rete caratterizzato da esternalità e da una domanda comune. Dal punto di vista tecnico, gli accordi avrebbero a oggetto la fissazione di un mero "prezzo di trasferimento", finalizzato a ripartire tra le banche che forniscono congiuntamente il servizio alla clientela i costi relativi.
32. Ad avviso delle parti, gli accordi sarebbero strettamente necessari al funzionamento del sistema dei pagamenti, in quanto costituiscono l'interfaccia economica delle regole tecniche che consentono la normalizzazione e standardizzazione delle transazioni: come tali, essi avrebbero natura accessoria e ancillare rispetto a tali regole. In quanto direttamente collegati e necessari alla realizzazione di un accordo principale legittimo, quale quello che è alla base dell'intero sistema dei pagamenti, tali accordi accessori non rientrerebbero nell'ambito di applicazione delle norme a tutela della concorrenza. Inoltre, gli accordi non avrebbero come effetto la fissazione dei prezzi praticati dalle banche alla clientela: le commissioni interbancarie non risulterebbero integralmente ribaltate sulla clientela, ma sarebbero assorbite nella struttura dei costi di ogni banca e incorporate nei prezzi in modo diverso.
33. In subordine, le parti ritengono che le intese notificate soddisfino le condizioni stabilite all'art.4 della legge n. 287/90 per beneficiare di un'autorizzazione in deroga di durata limitata. In particolare, l'esistenza di strumenti di pagamento comunemente accettati e di procedure interbancarie uniformi determinerebbe un "miglioramento dell'offerta" dei servizi bancari, in quanto ne incrementerebbe la diffusione e l'efficienza, oltre ad accrescere la rapidità di circolazione del denaro. Gli accordi sarebbero "indispensabili" per il funzionamento corretto ed efficiente del sistema dei pagamenti; l'esistenza di una pluralità di accordi bilaterali esporrebbe a rischio l'affidabilità e la celerità del servizio, dal momento che il buon fine di ogni transazione verrebbe a dipendere dai rapporti che ogni banca intrattiene con le altre. Inoltre, gli accordi "non eliminerebbero le possibilità di concorrenza nel mercato rilevante", dal momento che non vincolerebbero le banche nelle proprie politiche commerciali, né avrebbero avuto l'effetto di

uniformare i prezzi ai consumatori finali. L'esistenza degli accordi produrrebbe, infine, un "sostanziale beneficio per la clientela", con riferimento sia alla qualità dei servizi (la negoziazione multilaterale determinerebbe rapidità, affidabilità ed efficienza delle transazioni), sia al contenimento dei prezzi (la negoziazione multilaterale ridurrebbe i costi di transazione tra banche, che costituiscono una componente del prezzo praticato alla clientela; inoltre, l'ammontare delle commissioni interbancarie sarebbe strettamente correlato con i costi).

34. Con specifico riferimento alle singole condizioni interbancarie, le parti svolgono le considerazioni di seguito riportate.

I SERVIZI RIBA E RID: LE COMMISSIONI INTERBANCARIE

35. Nel corso dell'istruttoria, l'ABI ha fornito l'analisi dei costi di prestazione dei servizi Riba e Rid volta a dimostrare la correlazione delle commissioni interbancarie 1, 3, 7 e 10 con i costi sottostanti. In particolare, per:

- Riba disposizione di incasso e Riba comunicazione di insoluto, l'analisi dei costi - effettuata su un campione di 12 banche, che rappresenta il 31,2 per cento del mercato, tenendo conto dei criteri indicati nel provvedimento n. 38 del 27 novembre 2001 "Pagobancomat" - mette in evidenza costi (compresi tra 2.454 e 2.694 lire) superiori all'importo della somma delle commissioni 1 e 3 (pari a 1.452 lire)²;
- Rid Commerciale Incasso e Rid Utenze incasso, l'analisi dei costi - effettuata su un campione di 9 banche, che rappresenta il 51,6 per cento del mercato, tenendo conto dei criteri indicati nel citato provvedimento "Pagobancomat" - segnala costi superiori all'importo della commissione sia per l'incasso del Rid Commerciale (lire 1.474) che per quello del Rid Utenze (lire 1.280).

36. Con la memoria del 17 giugno 2002, l'ABI ha trasmesso l'analisi dei costi con riferimento alla commissione 2 (Riba disposizione di incasso con tramite), effettuata su un campione di soggetti svolgenti la funzione di tramite per 792 aderenti, pari al 96,2 per cento del mercato, e alla commissione 11 (Rid Veloce), effettuata su un campione di 9 gruppi bancari, che rappresentano il 25 per cento del mercato³. Per entrambe le commissioni i costi risultano inferiori all'importo delle commissioni stesse. In particolare, i costi sarebbero pari a 666 lire per la commissione 2 "Riba disposizione di incasso con tramite" (pari a 832 lire); a 5.833 lire per la commissione 11 "Rid Veloce" (pari a 7.610 lire). Il maggiore ammontare delle due commissioni rispetto ai costi sarebbe dovuto all'applicazione della metodologia di analisi contenuta nel provvedimento Pagobancomat del 27.11.2001. Al riguardo, l'ABI ha manifestato la propria disponibilità ad adeguare l'importo delle commissioni alla nuova analisi dei costi.

37. L'ABI, facendo riferimento al contenuto della Comunicazione della Commissione Europea in materia di intese di importanza minore⁴, ritiene che le commissioni 4, 5, 6, relative al servizio

² Nell'analisi dei costi presentata dall'ABI relativamente alla commissione 1 (Riba disposizione di incasso), i costi relativi alla fase "Gestione eccezioni (1)" comprendono quelli relativi alle comunicazioni di insoluto (e, in particolare, il costo relativo alla comunicazione di insoluto, prevista automaticamente in caso di mancato pagamento). Nell'accertare la correlazione delle commissioni Riba rispetto ai costi, appare pertanto opportuno confrontare i costi complessivi con la somma delle commissioni relative all'incasso Riba (commissione 1) e alla comunicazione di impagato (commissione 3).

³ Il campione risulta relativamente contenuto in relazione alla recente introduzione del servizio.

⁴ Cfr. Comunicazione della Commissione Europea relativa agli accordi di importanza minore che non determinano restrizioni sensibili della concorrenza ai sensi dell'art. 81, paragrafo 1, del Trattato che istituisce la Comunità europea (de minimis), in G.U.C.E. serie C 368 del 22.12.2001, punto 7.

Riba, e 8, 9, relative al servizio Rid (cfr. punto 22), siano irrilevanti ai fini della valutazione concorrenziale degli accordi, poiché rappresentano in termini di importo (ovvero di numero di transazioni) una quota inferiore al 10 per cento dell'importo (numero di transazioni) complessivo relativo al servizio in questione.

38. In particolare, secondo l'ABI, gli accordi che fissano tali commissioni: (i) ricadono al di fuori dell'ambito di applicazione dell'art.2 della legge n. 287/90, in quanto non possono produrre effetti sensibili sulla concorrenza nel mercato rilevante; (ii) sono comunque meritevoli di un'autorizzazione in deroga ai sensi dell'art.4 della legge n. 287/90 in quanto soddisfano le quattro condizioni normativamente previste. Al riguardo, l'ABI sottolinea che la fissazione uniforme di tali commissioni è essenziale per garantire il complessivo miglioramento dell'offerta proprio perché si riferisce a un numero contenuto di transazioni: l'eliminazione delle commissioni fissate a livello multilaterale, determinando più elevati costi a causa della negoziazione bilaterale, potrebbe generare un impoverimento dell'offerta alla clientela, oltre che un considerevole aumento dei prezzi. Inoltre, ai fini del miglioramento dell'offerta, è necessario che l'uniformità delle procedure interbancarie si estenda a tutti i servizi relativi ad ogni strumento di pagamento e non solo a quelli principali: se una parte dei servizi restasse fuori dell'ambito del coordinamento interbancario, si rischierebbe di compromettere l'efficienza del complessivo servizio di pagamento.

I SERVIZI RIBA E RID: LE ALTRE CONDIZIONI INTERBANCARIE

39. L'ABI ritiene che le condizioni interbancarie diverse dalle commissioni non rilevinano in quanto aventi funzione essenzialmente tecnica. In particolare, secondo l'ABI:
- a) la fissazione della data di regolamento avrebbe la funzione di concedere alla banca che fornisce un servizio interbancario il tempo tecnicamente necessario per lo svolgimento della prestazione. In alcuni casi, tuttavia, svolge anche la funzione di remunerare i servizi prestati; in tal caso, la data di regolamento deve essere valutata, sotto il profilo *antitrust*, analogamente alle commissioni interbancarie;
 - b) la determinazione degli interessi sarebbe volta a risarcire la perdita finanziaria derivante dal ritardato regolamento delle operazioni. In alcuni casi, gli interessi avrebbero anche una funzione di incentivare il rispetto dei termini di previsti dalle norme relative alle singole applicazioni;
 - c) la fissazione delle penali sarebbe finalizzata a garantire il rispetto delle regole tecniche contenute negli accordi interbancari. Esse hanno un obiettivo deterrente, consistente nel disincentivare la negligenza nell'effettuazione delle operazioni di pagamento. Le penali costituiscono non una forma di remunerazione, ma un meccanismo necessario per garantire il corretto e puntuale funzionamento del sistema dei pagamenti.
40. Circa le date di regolamento con funzione "mista" di remunerazione più copertura del tempo tecnico (13 Rid data regolamento insoluto, 14 Riba data regolamento incasso, 15 Riba data regolamento insoluto, 16 Rid data regolamento incasso, cfr. punto 23) – per le quali la componente con funzione remunerativa è assimilabile a un prezzo - l'ABI ha fornito indicazioni circa la misura in cui ciascuna di esse assolve esigenze effettive di copertura del tempo tecnico. La componente remunerativa insita nella determinazione delle date di regolamento ha, invece, la funzione di coprire la parte dei costi non recuperata dalla commissione stessa. In altri termini, le date di regolamento (di fatto assimilabili alle valute) costituiscono un complemento dell'attuale commissione interbancaria finalizzato al recupero integrale dei costi di prestazione dei servizi di riferimento e, per tale ragione, devono essere considerate a tutti gli effetti come una commissione interbancaria. Conseguentemente, l'ABI ha chiesto che le date di regolamento in questione possano beneficiare di un'autorizzazione in deroga al divieto di intese lesive della

concorrenza e ha fornito la documentazione volta a dimostrare che tali date soddisfano le condizioni normativamente previste per la concessione dell'autorizzazione.

41. Per le componenti remunerative delle date di regolamento citate, le parti hanno fornito le analisi dei costi sottostanti le operazioni di riferimento condotte alla luce dei criteri contenuti nel provvedimento Pagobancomat, dalle quali risulta che, per i servizi Riba incasso e Riba insoluto, l'ammontare della commissione interbancaria e delle corrispondenti componenti remunerative delle date di regolamento è più basso dei costi sottostanti l'operazione. Relativamente al servizio Rid incasso (commerciale e utenza), le analisi pongono in evidenza una lieve differenza positiva tra il livello della remunerazione percepita e i costi sottostanti, che l'ABI si è dichiarata disponibile a eliminare; per il passato, l'applicazione di una remunerazione (commissione + effetto finanziario della valuta) superiore ai costi effettivamente sostenuti è giustificata dalla circostanza che l'adozione di una nuova metodologia di calcolo dei costi è stata possibile solo dopo il provvedimento "Pagobancomat" e, quindi, nel corso del procedimento.

IL SERVIZIO BANCOMAT: LA COMMISSIONE INTERBANCARIA

42. Al fine di ottenere un rinnovo dell'esenzione in deroga ottenuta nel 1994 per la commissione interbancaria per i prelevamenti in circolarità presso ATM (servizio Bancomat), ABI e CO.GE.BAN. hanno svolto un'indagine sui costi sostenuti in relazione alla prestazione del servizio da parte di 15 banche, che rappresentano circa il 54 per cento del mercato. L'importo totale dei costi messo in evidenza da tale indagine è risultato inizialmente pari a 2.111 lire. Successivamente hanno apportato le modifiche rese necessarie dai rilievi mossi dalla Banca d'Italia con la comunicazione delle risultanze istruttorie (una riduzione dei costi indiretti superiore a quella calcolata dalle parti e l'eliminazione di alcuni errori materiali) e applicato la nuova metodologia individuata per il servizio Pagobancomat (cfr. provvedimento n. 38 del 27 novembre 2001); il livello dei costi che concorrono alla determinazione della commissione calcolato da CO.GE.BAN. è quindi risultato pari a 1.975 lire.
43. Relativamente ai costi di acquisto e installazione di ATM, CO.GE.BAN. ritiene che gli stessi debbano essere considerati ai fini della valutazione della commissione interbancaria, in quanto inerenti e necessari alla prestazione del servizio. Considerato che i sistemi di pagamento sono caratterizzati da esternalità di rete, le attività di acquisto e di installazione di ATM, in quanto determinano l'ampliamento della rete, producono direttamente un beneficio per gli utilizzatori del servizio. Anche i costi di manutenzione degli ATM sarebbero necessari alla prestazione del servizio, in quanto, per motivi di sicurezza ed efficienza, ove non si provvedesse ad aggiornare gli ATM nel rispetto degli standard imposti dalla rete interbancaria, sarebbero esclusi dal servizio i terminali inadeguati, con un conseguente impoverimento della rete.

VIII. LE CONSIDERAZIONI DELLA BANCA D'ITALIA

LE COMMISSIONI INTERBANCARIE

44. Gli accordi oggetto di istruttoria, e in particolare quelli riguardanti la fissazione di una commissione interbancaria multilaterale, intervengono, in un settore – quello dei cosiddetti servizi "congiunti" per i pagamenti interbancari – in cui la fluidità e l'affidabilità dei meccanismi di trasferimento dei pagamenti condizionano l'efficienza delle transazioni economiche e l'operatività dei mercati finanziari. Il funzionamento del sistema dei pagamenti implica coinvolgimento di tutti i soggetti bancari, ampio ricorso alla tecnologia, applicazione di

norme giuridiche concernenti attività eterogenee, utilizzo di complessi standard tecnici comuni, crescente interoperatività degli operatori.

45. Ragioni di efficienza rendono pertanto necessario un notevole grado di cooperazione fra i soggetti che compongono la struttura dell'offerta. La cooperazione è funzionale ad assicurare la piena compatibilità delle diverse componenti del sistema e la più ampia circolarità degli strumenti di pagamento, conseguendo nel contempo le economie di scala connesse con la prestazione di servizi che si avvalgono di infrastrutture di rete. La cooperazione assicura la possibilità per tutti gli operatori economici e i loro intermediari di accedere ai servizi, quale che sia la loro natura giuridica e la loro localizzazione geografica. Essa assume ancor maggior rilievo con riferimento ai servizi più innovativi e agli intermediari di minori dimensioni.
46. Accordi riguardanti, oltre le caratteristiche tecniche e gli aspetti procedurali dei servizi offerti, anche le commissioni che le banche si riconoscono per la prestazione di servizi quali quelli in esame risultano finalizzati a incentivare la più ampia diffusione dei servizi stessi; in questo senso, consentono a) di far emergere le esternalità positive connesse a un esteso utilizzo della rete: tali esternalità sono tanto maggiori quanto maggiore è il grado di utilizzo degli strumenti di pagamento negli scambi mentre si riducono per i servizi di carattere accessorio la cui domanda risulta marginale; b) di ridurre i costi di transazione derivanti dalla necessità – in alternativa alla determinazione uniforme delle condizioni – di concludere accordi bilaterali di natura tecnico-economica fra tutte le banche. Tali effetti positivi determinano, oltre a un più efficiente funzionamento del sistema dei pagamenti nel suo complesso, anche un sostanziale beneficio per i consumatori a condizione che il livello delle commissioni interbancarie sia strettamente correlato con i costi sostenuti dalle banche per i servizi resi reciprocamente e che esse siano limitate agli strumenti a più ampia diffusione.
47. Secondo consolidati principi comunitari e nazionali⁵, tuttavia, la fissazione di commissioni interbancarie multilaterali equivale ad accordi di prezzo, restrittivi della concorrenza, in quanto: i) limita la libertà delle banche di determinare la politica commerciale; ii) può avere l'effetto di alterare il comportamento delle banche nei confronti dei clienti. In particolare, l'accordo relativo a una commissione interbancaria collettiva, riferendosi a una parte significativa dei costi finali e dei ricavi delle parti, può ripercuotersi sulla concorrenza sui mercati "a valle"⁶.
48. La commissione interbancaria multilaterale rappresenta un modo per ripartire tra le banche che cooperano nel quadro dell'offerta comune di un unico prodotto il ricavo del servizio prestatato; non può quindi essere considerata unicamente lo strumento per attuare un trasferimento di costi tra le stesse banche. Inoltre, con riferimento alla pretesa "ancillarità" degli accordi in esame rispetto agli accordi "tecnico-comportamentali" che disciplinano i servizi di pagamento, si osserva che la Comunicazione della Commissione Europea del luglio 2001 sulle restrizioni direttamente connesse e necessarie alle concentrazioni (che sostituisce quella relativa alle

⁵ Cfr. Provvedimenti della Banca d'Italia nn. 10 dell'8 agosto 1994 e 11 del 10 ottobre 1994 "Associazione Bancaria Italiana", relativi agli accordi Riba, Rid e Bancomat, e nn. 23 dell'8 ottobre 1998 e 38 del 27 novembre 2001, entrambi concernenti l'accordo "Pagobancomat", nonché i pareri resi dall'Autorità Garante nel corso dei rispettivi procedimenti. Cfr. inoltre: Comunicazione della Commissione Europea relativa all'applicazione delle regole di concorrenza ai sistemi di bonifici transfrontalieri, in GUCE n. C 251/03 del 27 settembre 1995; Comunicazione della Commissione Europea sul caso "*Banche olandesi*", ai sensi dell'art. 19, comma 3, del Regolamento del Consiglio n. 17/62, in G.U.C.E. 97/C 273/08 del 9 settembre 1997; decisione della Commissione Europea sul caso "*accordo GSA 1991*" del 9 settembre 1999, in G.U.C.E. L 271/28 del 21 ottobre 1999; decisione sul caso *Visa International* del 24 luglio 2002, riguardante la commissione interbancaria multilaterale.

⁶ Cfr. a questo proposito la decisione della Commissione nel caso "Rheims II" (GU L 275 del 26.10.1999), anche in merito all'effetto dissuasivo che un accordo su una commissione di riferimento esercita sulla conclusione di accordi bilaterali tra le parti.

restrizioni accessorie del 1990, citata dalle parti) riguarda esclusivamente le clausole concordate tra venditore e acquirente al momento del passaggio del controllo di un'impresa (patti di non concorrenza, accordi di licenza, obblighi di acquisto e fornitura), che hanno natura "oggettivamente accessoria" rispetto al contratto di cessione d'azienda⁷. Tale carattere non è ravvisabile negli accordi in esame, dal momento che le condizioni interbancarie fissate a livello multilaterale hanno, nell'ambito del sistema dei pagamenti, un'importanza pari a quella degli accordi tecnici che regolano il funzionamento dei circuiti⁸.

49. Pertanto, la fissazione congiunta di una commissione interbancaria multilaterale relativa ai servizi in questione realizza un comportamento volto a "*fissare direttamente o indirettamente i prezzi di acquisto o di vendita*" e costituisce un'intesa ai sensi dell'art. 2 della legge 287/90, idonea a produrre effetti restrittivi della concorrenza.
50. In tale categoria ricadono anche le commissioni 4, 5 e 6 relative al servizio Riba e 8 e 9 relative al servizio Rid (cfr. punto 37); infatti, il punto 11, par. 1, lett. a), della "Comunicazione della Commissione Europea relativa agli accordi di importanza minore che non determinano restrizioni sensibili della concorrenza ai sensi dell'articolo 81, paragrafo 1, del Trattato che istituisce la Comunità europea", citata dalle parti, prevede espressamente che la stessa non si applica agli "*accordi che, direttamente o indirettamente, hanno per oggetto la fissazione dei prezzi*".
51. In base a consolidati principi comunitari, un accordo di prezzo può beneficiare di un'autorizzazione in deroga quando, come nel caso in questione, non rappresenta un prezzo addebitato a un consumatore, ma costituisce una remunerazione tra due banche che sono costrette ad effettuare tra di loro il regolamento di un'operazione di pagamento e non possono scegliere la controparte. Pertanto le Intese in questione - che fissano a livello multilaterale le commissioni e altre condizioni interbancarie relative ai servizi Riba, Rid, Bancomat - sono suscettibili di autorizzazione in deroga a condizione che⁹:
- a) permettano un miglioramento dell'offerta, in particolare dei servizi di pagamento in circolarità idonei a massimizzare l'utilità della clientela (esternalità di rete);
 - b) consentano - nella misura in cui l'importo delle commissioni è effettivamente correlato ai costi sostenuti dalle banche nella prestazione del servizio a cui le condizioni stesse si riferiscono (proporzionalità) - di ridurre i costi di transazione connessi alla negoziazione bilaterale delle condizioni economiche, a beneficio dei consumatori;
 - c) siano effettivamente indispensabili per conseguire la circolarità dei servizi di pagamento in parola a beneficio dei consumatori;
 - d) non producano effetti restrittivi della concorrenza su segmenti di mercato posti "a valle", attraverso un'uniforme traslazione delle commissioni e delle altre condizioni interbancarie sulla domanda (assenza di ribaltamento).

LE ALTRE CONDIZIONI INTERBANCARIE

52. Le argomentazioni dell'ABI circa la non lesività delle condizioni interbancarie diverse dalle commissioni appaiono condivisibili per quanto riguarda le penali, in ragione della peculiare

⁷ Cfr. Comunicazione della Commissione Europea sulle restrizioni direttamente connesse e necessarie alle operazioni di concentrazione in GUCE C 188 del 4.7.2001, pag. 5.

⁸ In tal senso cfr. anche il citato caso Visa International.

⁹ Cfr. anche i provvedimenti della Banca d'Italia nn. 10 dell'8 agosto 1994 e 11 del 10 ottobre 1994 "Associazione Bancaria Italiana", relativi agli accordi Riba, Rid e Bancomat.

funzione da esse svolta. Tali argomentazioni appaiono altresì condivisibili con riferimento agli interessi, considerato - tra l'altro - che le intese in parola non fissano l'importo del tasso applicabile, ma si limitano a rinviare a un tasso di riferimento di mercato, variabile nel tempo (tasso overnight medio di sistema - TOM).

53. Circa le date di regolamento, occorre distinguere tra quelle che hanno funzione esclusiva di "copertura del tempo tecnico" e quelle che hanno funzione "mista", comprendente anche aspetti di remunerazione. La comunicazione delle risultanze istruttorie ha rilevato che per le date di regolamento con funzione "mista" ("remunerazione più copertura del tempo tecnico": 13 Rid data regolamento insoluto, 14 Riba data regolamento incasso, 15 Riba data regolamento insoluto, 16 Rid data regolamento incasso), la componente con funzione remunerativa rappresenta un prezzo. Per tali date di regolamento, l'ABI ha fornito specifiche informazioni per distinguere la componente delle stesse che assolve esigenze di copertura del tempo tecnico rispetto a quelle che hanno finalità di remunerazione;
54. La componente remunerativa ha sostanzialmente la funzione di recuperare la parte dei costi di prestazione del servizio che non trova corrispettivo nella commissione interbancaria. Pertanto, la parte della data di regolamento che assolve funzione remunerativa deve essere considerata a tutti gli effetti come una componente della commissione interbancaria e la sua valutazione sotto il profilo *antitrust* deve essere svolta al pari di quella effettuata per le commissioni interbancarie.
55. L'esigenza di rendere trasparente la componente remunerativa di ciascuna data di regolamento richiede la sua inclusione direttamente nel calcolo della commissione interbancaria di riferimento, riconducendo le date di regolamento alla mera copertura del tempo tecnico necessario per la realizzazione della transazione.
56. Circa le componenti remunerative delle date di regolamento 14 (Riba data regolamento incasso), 15 (Riba data regolamento insoluto) e 16 (Rid data regolamento incasso), per le quali le parti hanno fornito le analisi dei costi sottostanti le operazioni di riferimento condotte alla luce dei criteri contenuti nella decisione Pagobancomat (cfr. punti 40 e 41), è necessario che la remunerazione complessiva dei servizi di riferimento (commissione + effetto finanziario della valuta) non sia superiore ai costi effettivamente sostenuti. Per quanto riguarda la componente remunerativa della data di regolamento 13 (RID data regolamento insoluto) l'ABI non ha fornito una specifica analisi dei costi sottostanti all'operazione.

LE NORME CHE REGOLANO IL SERVIZIO BANCOMAT

57. L'adozione di un contratto-tipo rappresenta una forma di restrizione della concorrenza, in quanto limita l'autonomia delle banche; essa impedisce, tuttavia, che si determinino situazioni difformi in grado di nuocere all'efficienza nell'offerta del servizio in questione a vantaggio della clientela, alla quale viene assicurata una soglia uniforme di trattamento, finalizzata a garantire la diffusione e la sicurezza del servizio. Inoltre, le condizioni generali di contratto si astengono dal fissare condizioni economiche attraverso sia clausole relative ai prezzi sia clausole che, pur disciplinando profili diversi dal prezzo, hanno un'incidenza economica

comunque rilevante per i profili di concorrenza (ad esempio: clausole relative al foro competente o alla fissazione dei termini di opposizione)¹⁰.

58. Considerato che le condizioni generali di contratto non concernono tutte le caratteristiche del prodotto e che, pertanto, le banche aderenti possono farsi concorrenza sul piano della differenziazione dell'offerta, l'adozione degli schemi contrattuali non costituisce espressione di un'intesa lesiva della concorrenza¹¹.

IX. LE CONDIZIONI PER LA CONCESSIONE DELL'AUTORIZZAZIONE IN DEROGA

59. Per quanto riguarda il *miglioramento dell'offerta*, la condizione risulta soddisfatta per le commissioni relative ai tre servizi di pagamento oggetto di questo provvedimento (Riba, Rid, Bancomat), in quanto la prestazione di tali servizi richiede un elevato grado di coordinamento fra le banche in relazione anche alla determinazione delle modalità di funzionamento e delle commissioni interbancarie.
60. Affinché la determinazione multilaterale di una commissione interbancaria produca un *beneficio per il consumatore* occorre che essa riduca i costi di transazione tra le banche aderenti al servizio e, conseguentemente, non si rifletta nell'aumento dei prezzi praticati alla clientela finale. Considerato anche che la commissione interbancaria costituisce una parte sostanziale del costo del servizio prestato alla clientela, il beneficio per il consumatore deriva da una stretta correlazione fra i costi e l'importo della commissione interbancaria.
61. A tal fine nel corso dell'istruttoria è stata esaminata la documentazione fornita dall'ABI relativa all'analisi di costo delle commissioni oggetto di esame ai fini della concessione dell'autorizzazione in deroga. Le analisi sono state condotte secondo la metodologia individuata nel corso del procedimento che ha esaminato la commissione interbancaria "Pagobancomat"¹². Per ogni commissione sono stati forniti, per un campione di banche rappresentativo del mercato di riferimento, i dati analitici riguardanti le singole fasi operative che compongono il complessivo processo produttivo al servizio reso. La somma di tali costi rappresenta il costo totale relativo al servizio, al quale viene poi aggiunto quello indiretto e l'eventuale *mark up*. Da ogni campione è stata eliminata, al fine di non favorire gli operatori che non tendono verso la minimizzazione dei costi di produzione, la banca che presentava i valori di costo più elevati.
62. In particolare, ad esempio, per la commissione Bancomat sono stati considerati i costi di acquisto e installazione ATM, di manutenzione, di predisposizione degli ATM tramite caricamento delle banconote, della gestione operativa, dell'infrastruttura informatica generica, di compensazione e regolamento, finanziari, di sicurezza. Per la commissione RID sono stati considerati i costi di ricezione ed elaborazione degli addebiti da incassare, di incasso, della gestione eccezioni relativa alle operazioni non andate a buon fine, la restituzione dei flussi alla banca assuntrice, il CED, i costi di allineamento relativi all'inserimento e cancellazione dei singoli nominativi. Per la commissione RIBA sono stati considerati i costi di ricezione ed elaborazione dei dati, di avviso della clientela, di ricezione della clientela, della gestione eccezioni in relazione agli insoluti, del CED.

¹⁰ Può essere considerata, ancorché indirettamente, a contenuto economico la clausola che si riferisce ai limiti di importo uniformi per i prelievi in circolarità; essa, tuttavia, può ritenersi essenziale per garantire il funzionamento del sistema nel suo complesso.

¹¹ Cfr. il provvedimento della Banca d'Italia n. 12 del 1994 ("Associazione Bancaria Italiana") e il relativo parere dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato, entrambi pubblicati nel Bollettino n. 48 del 19 dicembre 1994.

¹² Cfr. citato provvedimento n.38 della Banca d'Italia, in particolare punti 90 e seguenti.

63. La documentazione fornita da ABI e CO.GE.BAN mostra un'adeguata proporzionalità rispetto ai costi delle commissioni 1 e 3 (relative all'incasso Riba senza tramite e alla comunicazione di insoluto) e delle commissioni 7 e 10 (relative all'incasso Rid, rispettivamente, Commerciale e Utenze).
64. A seguito dei rilievi mossi in sede di comunicazione delle risultanze istruttorie e dell'adozione della nuova metodologia di calcolo, i costi della commissione 11 (Rid Veloce) e della commissione 2 (Riba disposizione di incasso con tramite), che si aggiunge alla commissione principale nel caso in cui nell'operazione intervenga, oltre alla banca assumtrice e alla domiciliataria, una terza banca, sono risultati inferiori alle relative commissioni. La sussistenza di un beneficio per il consumatore risulta soddisfatta solo a condizione che l'ABI commisuri l'importo delle stesse al livello dei costi.
65. Considerato che le date di regolamento interbancarie devono avere funzione esclusivamente tecnica e non anche remunerativa, le componenti delle stesse con funzione remunerativa per le quali è stata fornita l'analisi dei costi (14 Riba data regolamento incasso, 15 Riba data regolamento insoluto, 16 Rid data regolamento incasso) possono beneficiare di un'autorizzazione in deroga al divieto di intese lesive della concorrenza a condizione che siano comprese, anche per motivi di trasparenza, nelle corrispondenti commissioni interbancarie (cfr. punti 53-56). Allo stato attuale la data di regolamento 13 (RID data regolamento insoluto) non può beneficiare di un'autorizzazione in deroga, mancando la necessaria analisi dei costi volta a comprovare la sussistenza di un "beneficio per il consumatore". Tale condizione potrà essere valutata solo alla luce di una specifica documentazione circa i predetti costi.
66. Per quanto riguarda il servizio Bancomat e la relativa analisi dei costi rassegnata da CO.GE.BAN., sulla base degli orientamenti della Commissione Europea¹³, la commissione interbancaria dovrebbe comprendere soltanto i costi strettamente connessi alla transazione e ricezione sostenuti dalla banca proprietaria dell'ATM, direttamente connessi con la tratta interbancaria del servizio. I costi di acquisto e di installazione degli sportelli automatici non attengono direttamente alle transazioni, concernendo piuttosto le infrastrutture che rendono possibili i collegamenti bancari. La sussistenza di un beneficio per il consumatore risulta soddisfatta solo a condizione che CO.GE.BAN elimini dal calcolo della commissione interbancaria tali costi, potendo gli stessi essere recuperati attraverso forme di tariffazione più trasparenti a discrezione delle singole banche installatrici.
67. Relativamente all'**indispensabilità della restrizione**, va sottolineato che l'analisi effettuata nella presente sezione non fa riferimento alla necessità degli accordi interbancari ai fini del complessivo funzionamento del sistema dei pagamenti, quanto piuttosto all'indispensabilità ai fini del conseguimento dei benefici identificati nel quadro della prima condizione di cui all'articolo 4 della legge n. 287/90, ossia, in particolare, le esternalità positive di rete (cfr. punti 44-46).
68. Al riguardo, le commissioni interbancarie multilaterali fissate dall'ABI e da CO.GE.BAN. limitano in effetti la libertà di fissare i prezzi da parte delle singole banche sul mercato interbancario. Tuttavia, l'offerta di strumenti di pagamento elettronici in circolarità richiede l'esistenza di accordi multilaterali sulle caratteristiche tecniche e sugli aspetti procedurali del

¹³ Cfr. lettera del direttore della DG COMP della Commissione Europea al direttore generale per i sistemi di pagamento della BCE del 31 luglio 2000 "*Possible multilateral interchange fee for retail cross-border transfer*". Tale nota è allegata alla lettera dell'ABI del 22 novembre 2000.

servizio, nonché sulla remunerazione delle transazioni interbancarie sottostanti. A quest'ultimo proposito, si osserva che, come risulta dall'orientamento comunitario e nazionale in materia¹⁴, la negoziazione bilaterale delle commissioni delle transazioni interbancarie può comportare oneri eccessivi in presenza di un elevato numero di banche negoziatrici, in particolare per quelle di minore dimensione.

69. Commissioni multilaterali possono consentire guadagni di efficienza nell'ambito del sistema di pagamento quando comportano una riduzione dei costi di negoziazione e di transazione e quando le stesse si riferiscono a servizi ampiamente diffusi per i quali effettivamente si pone l'esigenza della standardizzazione economica. Con più di 800 banche aderenti in Italia è possibile che, a causa dei costi di negoziazione e di transazione, l'applicazione di commissioni interbancarie bilaterali - sebbene teoricamente possibile - comporti commissioni più elevate e meno trasparenti, che a loro volta potrebbero determinare un aumento delle commissioni a carico dei consumatori. Per questo motivo è necessaria una commissione interbancaria multilaterale di riferimento a cui poter far ricorso nel caso in cui le banche non siano state in grado di concludere accordi bilaterali per i servizi di maggiore diffusione.
70. Considerato che agli accordi Riba, Rid e Bancomat aderiscono tutte le banche italiane, l'indicazione di commissioni interbancarie multilaterali consente di evitare che ciascuna banca debba necessariamente affrontare i costi di transazione relativi alla definizione della remunerazione dei servizi. La fissazione delle commissioni 1, 2 e 3 relative al servizio Riba, 7, 10 e 11 relative al servizio Rid e per la commissione Bancomat può essere considerata una restrizione della concorrenza indispensabile al fine di migliorare le condizioni di offerta del servizio e di produrre sensibili benefici per i consumatori.
71. Con riferimento alle commissioni 4, 5 e 6 relative al servizio Riba e 8 e 9 relative al servizio Rid, il requisito della necessità degli accordi sulla fissazione multilaterale delle stesse non risulta dimostrato; esse si riferiscono a servizi di carattere accessorio, il cui grado di utilizzo negli scambi è marginale e che non sono strettamente necessari ai fini dell'espletamento del servizio principale. Inoltre, il numero contenuto delle transazioni alle quali si riferiscono le commissioni in questione indica che i relativi servizi sono poco utilizzati da parte della clientela e che, pertanto, sostanzialmente non influiscono sulla circolarità del servizio di pagamento. Per tali ragioni, rispetto ai servizi in questione non si ravvisa un'esigenza di uniformità a livello di sistema delle relative commissioni interbancarie. L'eliminazione delle stesse non preclude alle banche la possibilità di negoziarne l'importo su base bilaterale, né compromette l'efficienza del complessivo servizio di pagamento.
72. Relativamente alla **non eliminazione della concorrenza**, il verificarsi della condizione richiede che alla fissazione del livello delle commissioni interbancarie non corrisponda alcuna restrizione della concorrenza nel segmento a valle; ciascuna banca deve essere in grado di regolare autonomamente i rapporti con la propria clientela.
73. L'istruttoria ha accertato che non si determina l'eliminazione della concorrenza nei confronti della clientela finale con riferimento a tutte le commissioni relative ai servizi Riba e Rid sopra

¹⁴ Cfr. Decisione della Commissione Europea del 12 dicembre 1986 sul caso "ABI" e, più di recente, la Comunicazione della Commissione pubblicata ai sensi dell'art. 19, comma 3, del Regolamento del Consiglio n. 17/62 sul caso "Banche olandesi", in G.U.C.E. 97/C 273/08 del 9 settembre 1997. Per l'Italia si veda il Provvedimento della Banca d'Italia n. 11 del 10 ottobre 1994 "Associazione Bancaria Italiana" relativo all'accordo Bancomat, pubblicato sul Bollettino dell'Autorità Garante della concorrenza e del mercato n. 40 del 24 ottobre 1994, pagg. 57 e seguenti.

citare, eccezion fatta per la commissione 11 (Rid veloce) per la quale non risultano disponibili i dati di riferimento, stante la novità del servizio in questione. In particolare, sulla base della documentazione e delle informazioni fornite dall'ABI, non risultano automaticamente e uniformemente ribaltate sulla clientela finale:

- tutte le commissioni relative al servizio Riba. Infatti: (i) per le commissioni 1, 3, 5, l'importo varia notevolmente nell'ambito del campione; (ii) per le commissioni 2 e 4 non è applicata una specifica commissione a valle¹⁵;
- tutte le commissioni relative al servizio Rid, eccezion fatta per la commissione 11 (Rid veloce). Infatti: (i) per le commissioni 7, 8, 10, l'importo varia notevolmente nell'ambito del campione esaminato; (ii) per la commissione 9, l'importo è irrilevante e non viene generalmente addebitato dalle banche alla clientela¹⁶. Con riferimento alla commissione 11 (Rid veloce), la recente introduzione del servizio non consente allo stato attuale di verificare gli effetti nel segmento a valle, per mancanza dei dati relativi alle commissioni applicate alla clientela.

74. Relativamente alle commissioni applicate ai clienti che prelevano con carta Bancomat, CO.GE.BAN. ha raccolto presso un campione di 20 banche i dati tratti dai fogli informativi analitici; si è riscontrato che i prezzi sui prelevamenti da ATM di altri istituti presentano variazioni tra le banche e differiscono sostanzialmente dall'ammontare della commissione interbancaria (la commissione media applicata alla clientela è circa il doppio dell'attuale commissione interbancaria): 9 banche applicano un prezzo di 3.000 lire, 10 banche applicano un prezzo di 3.500 lire e una banca rende il servizio gratuitamente. Soltanto una banca risulta applicare commissioni per i prelevamenti presso ATM della banca emittente. Il costo annuale medio di detenzione della carta Bancomat è pari a 12.550 lire. Dai dati forniti risulta una diversificazione dei prezzi praticati alla clientela per i prelevamenti in circolarità.

75. Gli approfondimenti condotti nel corso dell'istruttoria hanno consentito di raccogliere elementi sufficienti per ritenere sussistenti le quattro condizioni previste dall'art. 4 della legge n. 287/90 per la concessione dell'autorizzazione in deroga per le commissioni 1, 2 e 3 relative al servizio Riba, per le commissioni 7, 10 e 11 relative al servizio Rid e per la commissione Bancomat.

76. In particolare:

- a) le condizioni relative al miglioramento dell'offerta e all'indispensabilità della restrizione sussistono, in base alle considerazioni precedentemente svolte, per tutte le commissioni sui servizi Riba, Rid, Bancomat;
- b) la condizione relativa al beneficio per il consumatore, che si traduce nella proporzionalità rispetto ai costi delle commissioni, risulta soddisfatta con riferimento alle commissioni 1 e 3 (relative al servizio Riba) e alle commissioni 7 e 10 (relative al servizio Rid); essa risulta inoltre soddisfatta per le commissioni 2 (relativa al servizio Riba) e 11 (relativa al servizio Rid Veloce) a condizione che le stesse vengano ridotte a un livello pari ai costi di prestazione dei servizi; la condizione è altresì rispettata per la commissione interbancaria relativa al Bancomat a condizione che nella stessa non figurino i costi di acquisto e di installazione degli ATM;
- c) la condizione relativa alla non eliminazione della concorrenza, che si riflette nell'assenza di ribaltamento sui prezzi praticata alla clientela, risulta soddisfatta per le

¹⁵ L'analisi è stata effettuata, per la 1, la 2 e la 3, su un campione di 19 banche, che rappresenta il 35-40 per cento del mercato; per la 4, la 5 e la 6, su un campione di 15 banche, che rappresenta il 35-40 per cento del mercato.

¹⁶ L'analisi è stata effettuata su un campione di 19 banche, che rappresenta il 35-40 per cento del mercato, per le commissioni 7 e 10; su un campione di 12 banche, che rappresenta il 40 per cento del mercato, per la commissione 8.

commissioni 1, 2 e 3 (relative al servizio Riba), per le commissioni 7 e 10 (relative al servizio Rid), nonché per la commissione relativa al servizio Bancomat. Con riferimento alla commissione 11 (Rid veloce), la recente introduzione del servizio non ha consentito di accertare l'assenza di ribaltamento nel segmento a valle, per mancanza di dati sulle commissioni applicate alla clientela.

X. IL PARERE DELL'AUTORITÀ GARANTE DELLA CONCORRENZA E DEL MERCATO

77. Nel parere espresso nell'adunanza del 24 giugno 2002 l'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato condivide la tesi secondo cui “gli accordi RIBA e RID rientrano nel novero delle prestazioni bancarie che hanno ad oggetto i cosiddetti servizi “congiunti”, ossia servizi che coinvolgono, oltre alla banca di cui il cliente si serve per l'incasso del credito, anche la banca del soggetto che effettua il pagamento.” La realizzazione di tali servizi comporta quindi l'esistenza di rapporti interbancari sulla base dei quali le banche si prestano e si remunerano reciprocamente il servizio. Esistono, in particolare, “schemi tecnico – procedurali nonché commissioni interbancarie uniformi per tutte le banche, che consentono un trattamento elettronico standardizzato di tutte le transazioni” e in assenza dei quali “la circolarità del servizio potrebbe essere compromessa”. In alternativa, la stipula di accordi su base bilaterale fra tutte le banche “sarebbe estremamente onerosa in termini di costi di transazione e potrebbe portare ad esiti indesiderabili dal punto di vista del benessere del consumatore, accrescendo i costi sopportati per la prestazione del servizio e/o peggiorando la qualità dello stesso.”
78. Per quanto riguarda il servizio Bancomat, l'Autorità ritiene che la situazione sia solo parzialmente diversa e sottolinea come “le esternalità positive, connaturate con la fornitura di un servizio di prelievo tramite Bancomat accessibile presso l'intero network bancario, possono essere adeguatamente “internalizzate” attraverso la fissazione centralizzata della commissione interbancaria; la determinazione collettiva, in particolare, appare necessaria con riguardo al controllo delle esternalità indirette di rete, giacché attraverso la fissazione cooperativa dell'ammontare della commissione da parte di tutte le banche del network è possibile tenere in adeguata considerazione l'interesse generale del sistema alla più ampia diffusione dei pagamenti regolati tramite Bancomat.”
79. Secondo l'Autorità, gli accordi per la fissazione congiunta delle commissioni interbancarie relative ai servizi in questione costituiscono intese ai sensi dell'art. 2 della legge n. 287/90, idonee a produrre effetti restrittivi della concorrenza. Tuttavia, essendo volti “a consentire l'internalizzazione di effetti esterni, che condurrebbero a esiti di mercato altrimenti inefficienti qualora la determinazione della commissione interbancaria avvenisse in modo decentrato”, sono suscettibili di autorizzazione in deroga ai sensi dell'art. 4, comma 1, della legge n. 287/90. Ciò a condizione che, oltre a dare luogo a miglioramenti nell'offerta di mercato, non introducano restrizioni non strettamente necessarie, determinino un sostanziale beneficio per i consumatori e non eliminino la concorrenza da una parte sostanziale del mercato.
80. In proposito, l'Autorità ritiene che “la stretta necessità della restrizione è soddisfatta, in virtù della circostanza che l'accentramento della decisione in un soggetto cooperativo è esattamente il meccanismo che consente di prendere in adeguata considerazione gli effetti esterni”. Analogamente, “la condizione che l'accordo per la determinazione congiunta della commissione interbancaria non sia idoneo ad eliminare la concorrenza da una parte sostanziale del mercato appare soddisfatta, in considerazione del fatto che [...] ogni singola banca

mantiene la libertà di determinare autonomamente il prezzo finale di offerta dei servizi RIBA, RID e Bancomat ai propri clienti”.

81. Infine, l’Autorità precisa che per “garantire che il miglioramento dell’offerta – connesso alla risoluzione dei problemi di esternalità e dei costi di transazione – possa accompagnarsi ad un trasferimento dei benefici ai consumatori” occorre che la commissione interbancaria sia definita “in misura strettamente proporzionale ai costi”. Tale aderenza non sarebbe emersa nel corso dell’istruttoria in quanto si sarebbero ravvisati “in alcuni casi costi inferiori alla commissione interbancaria, in altri casi, superiori”.
82. Al riguardo, l’istruttoria condotta dalla Banca d’Italia, e in particolare l’esame condotto sulla documentazione statistica fornita da ABI e CO.GE.BAN. (cfr. punti 60-66), hanno rilevato che:
- con riferimento alle commissioni 1 e 3 (relative al servizio Riba), alle commissioni 7 e 10 (relative al servizio Rid) e alla commissione relativa al Bancomat, la condizione si ritiene soddisfatta in quanto l’istruttoria ha messo in evidenza costi superiori alla commissione;
 - per le commissioni 2 (relativa al servizio Riba) e 11 (relativa al servizio Rid Veloce) – il cui importo è superiore ai costi - la condizione del beneficio per il consumatore si ritiene soddisfatta a condizione che le stesse siano ridotte a un livello pari ai costi;
 - per le commissioni 4, 5, 6, relative al servizio Riba, e 8, 9, relative al servizio Rid, non si ritiene sussista la necessità di fissarne l’importo a livello multilaterale e si ritiene che debbano essere eliminate, salva la facoltà delle banche di negoziarne l’importo su base bilaterale.
83. L’autorità ha infine rilevato che “un’intesa che istituisce un sistema di autoregolamentazione può non essere lo strumento più adeguato per il raggiungimento dell’efficienza ed il miglioramento in termini di benessere sociale”. In particolare, ritiene che “un’adeguata tutela degli interessi di soggetti terzi – nello specifico, i consumatori – potrebbe trovare più appropriata rappresentanza nell’ambito di un’attività di tipo regolatorio”.

XI. CONCLUSIONI

84. La determinazione delle commissioni interbancarie multilaterali per le operazioni di prelievo e di pagamento oggetto di istruttoria configura un’intesa vietata ai sensi dell’art. 2, comma 2, lettera a), della legge n. 287/90 poiché idonea a produrre effetti restrittivi della concorrenza. Le commissioni interbancarie 1, 2 e 3 relative al servizio Riba, le commissioni 7, 10 e 11 relative al servizio Rid e la commissione interbancaria relativa al servizio Bancomat sono meritevoli di un’autorizzazione in deroga al divieto di intese lesive della concorrenza per un periodo di tre anni; per l’efficacia dell’autorizzazione sono poste specifiche condizioni indicate nel presente provvedimento.
85. Le commissioni 4, 5, 6, relative al servizio Riba e 8, 9, relative al servizio Rid – per le quali, in ragione del fatto che riguardano un numero contenuto di transazioni, non sussiste la necessità di fissarne l’importo a livello multilaterale – devono essere eliminate, salva la facoltà delle banche di negoziarne l’importo su base bilaterale.
86. La determinazione di interessi, di penali e di date di regolamento con funzione esclusiva di “copertura del tempo tecnico” presenta una peculiare funzione tecnica che non incide sul gioco della concorrenza. Circa le date di regolamento con funzione “mista” di remunerazione più copertura del tempo tecnico, l’ABI ha fornito documentazione dalla quale risulta in quale misura ciascuna data di regolamento assolve esigenze di copertura del tempo tecnico; di

conseguenza, tali date devono essere rideterminate, riducendone la durata al tempo necessario per la copertura del tempo tecnico. Le componenti remunerative delle date di regolamento per le quali è stata accertata la sussistenza della condizione relativa al “beneficio per il consumatore” devono essere comprese nel calcolo della relativa commissione interbancaria.

87. In particolare, l’istruttoria è pervenuta alle seguenti conclusioni in merito alle date di regolamento con funzione mista e all’inserimento dell’importo relativo alla componente remunerativa in quello delle relative commissioni interbancarie.

Date di regolamento:

- 14 Riba data regolamento incasso (ex 4° giorno lavorativo successivo alla scadenza): da ridurre a 2 giorni (con conseguente inserimento della componente finanziaria nella commissione);
- 15 Riba data regolamento insoluto (dal 5° al 7° giorno lavorativo successivo alla scadenza): da eliminare (con conseguente inserimento della componente finanziaria nella commissione);
- 16 Rid data regolamento incasso (giorno lavorativo successivo alla scadenza): da eliminare (con conseguente inserimento della componente finanziaria nella commissione);
- 13 Rid data regolamento insoluto (ex giorno lavorativo successivo alla comunicazione di insoluto): da eliminare.

Commissioni interbancarie:

- 1 Riba disposizione di incasso (ex lire 813): inserendo il ricavo finanziario derivante dall’applicazione della data di regolamento passa a lire 1.848 (importo inferiore ai costi di prestazione del servizio);
- 3 Riba comunicazione di insoluto (ex lire 639): inserendo il ricavo finanziario derivante dall’applicazione della data di regolamento passa a lire 1.634 (importo inferiore ai costi di prestazione del servizio);
- 7 Rid Commerciale incasso (ex lire 1.104): inserendo il ricavo finanziario derivante dall’applicazione della data di regolamento passa a lire 1.277 (importo pari ai costi di prestazione del servizio);
- 10 Rid Utenze incasso (ex lire 968): inserendo il ricavo finanziario derivante dall’applicazione della data di regolamento passa a lire 1.001 (importo pari ai costi di prestazione del servizio).

88. Relativamente alle norme che regolano il servizio Bancomat, considerato che le condizioni generali di contratto non concernono tutte le caratteristiche del prodotto e che, pertanto, le banche aderenti possono farsi concorrenza sul piano della differenziazione dell’offerta, si ritiene che l’adozione degli schemi contrattuali non costituisca espressione di un’intesa lesiva della concorrenza.

RITENUTO, in base agli esiti dell’istruttoria, che: (i) per talune commissioni relative ai servizi in questione sussistano le condizioni normativamente previste per la concessione di un’autorizzazione in deroga, per un periodo determinato; (ii) per talune altre commissioni non sussiste la necessità di fissarne l’importo a livello multilaterale, poiché riguardano un numero limitato di transazioni; (iii) le componenti delle date di regolamento che svolgono funzione remunerativa configurano intese in materia di prezzi e devono, pertanto, essere ricondotte alle commissioni interbancarie; (iv) gli interessi, le penali e le date di regolamento che svolgono una funzione esclusivamente tecnica non configurano violazioni della concorrenza;

DISPONE

- a) che la commissione interbancaria relativa al servizio Bancomat, le commissioni “1 Riba disposizione di incasso”, “2 Riba disposizione di incasso con tramite” e “3 Riba comunicazione di insoluto”, “7 Rid commerciale incasso”, “10 Rid utenze incasso” e “11 Rid veloce” sono autorizzate in deroga, ai sensi dell’art. 4 della legge n. 287/90, per un periodo di tre anni dalla data di notifica del presente provvedimento. L’autorizzazione è concessa a condizione che le parti eliminino dalla commissione interbancaria relativa al servizio Bancomat la voce di costo relativa all’acquisto e installazione degli ATM, in quanto non direttamente connessa alla prestazione del servizio a livello interbancario, e che le commissioni “2 Riba disposizione di incasso con tramite” e “11 Rid veloce” vengano ridotte al livello dei costi sostenuti a livello interbancario (pari, rispettivamente, a 666 e 7.610 lire);
- b) che le commissioni “4 Riba comunicazione di insoluto con tramite”, “5 Riba comunicazione di pagato” e “6 Riba comunicazione di pagato con tramite” e “8 Rid commerciale comunicazione di pagato” e “9 Rid commerciale comunicazione di pagato con tramite” – per le quali non sussistono le condizioni per la concessione dell’autorizzazione in deroga – siano eliminate, salva la facoltà delle banche di negoziarne l’importo su base bilaterale;
- c) che gli interessi, le penali e le date di regolamento (così come rideterminate nel presente provvedimento) relative ai servizi in questione non configurano violazioni della concorrenza, in ragione della peculiare funzione tecnica da esse svolta, a condizione che esse non svolgano ulteriori funzioni (diverse da quella tecnica loro propria) e, in particolare, non assolvano funzione remunerativa. Pertanto, per quanto riguarda le date di regolamento con funzione “mista”, le componenti di esse che assolvono funzione remunerativa, per le quali è stata fornita l’analisi dei costi, dovranno essere inserite nel calcolo delle commissioni interbancarie di riferimento; la “13 Rid data di regolamento insoluto” dovrà essere eliminata.

La Banca d’Italia verificherà che ABI e CO.GE.BAN. provvedano in conformità di quanto sopra disposto entro 60 giorni dalla data di notifica del presente provvedimento. Le parti trasmetteranno alla Banca d’Italia copia delle deliberazioni dei comitati direttivi e degli organi consiliari e assembleari nonché copia delle lettere circolari alle associate assunte a tal fine entro quindici giorni dall’adozione delle stesse.

Questo provvedimento sarà notificato ai soggetti interessati e successivamente pubblicato ai sensi di legge.

Avverso il provvedimento può essere presentato ricorso al T.A.R. del Lazio, ai sensi dell’art. 33, comma 1, della legge n. 287/90, entro il termine di sessanta giorni dalla data di notifica del provvedimento stesso.

IL GOVERNATORE

Antonio Fazio