

Provvedimento n. 46 del 31 gennaio 2003 - "ABI: accordi sulle condizioni interbancarie in materia di sistemi di pagamento".

LA BANCA D'ITALIA

VISTA la legge 10 ottobre 1990, n. 287;

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

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 ("CO.GE.BAN.");

VISTO il provvedimento n. 38 del 27 novembre 2001, con il quale sono state disposte nuove condizioni di efficacia dell'autorizzazione rilasciata ai sensi dell'art. 4, comma 1, della legge n. 287/90, rispetto a quelle previste nel provvedimento n. 23 dell'8 ottobre 1998, in relazione agli accordi interbancari relativi al servizio Pagobancomat;

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;

VISTO il provvedimento n. 42 del 30 luglio 2002, con il quale è stata disposta l'autorizzazione in deroga per un periodo di tre anni, subordinatamente a determinate condizioni, degli accordi interbancari concernenti i servizi Bancomat, Ri.Ba. e Rid, relativamente alla previsione di alcune commissioni interbancarie. Con riguardo agli interessi, alle penali e alle date di regolamento relativi ai servizi in questione, in ragione della peculiare funzione tecnica ad essi ascrivibile, il provvedimento non ha ravvisato violazioni della concorrenza;

CONSIDERATA la nota del 25 novembre 2002, con la quale sono state comunicate alle parti le risultanze dell'istruttoria svolta in merito agli accordi interbancari riguardanti i servizi di incasso di assegni bancari, incasso e accettazione di effetti cambiari e di documenti, incassi elettronici, bonifici e incarichi di pagamento, giri di fondi tra banche;

VISTA la documentazione presentata dall'ABI;

VISTO il parere espresso dall'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato, nell'adunanza del 23 gennaio 2003, 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 che regolano il servizio Bancomat".
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 ha comunicato 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 cinque categorie di servizi di pagamento (assegni, effetti, incassi elettronici, bonifici, giri di fondi tra banche) - definiscono, tra l'altro, commissioni e altre condizioni (data di regolamento, interessi, penali) applicabili a livello interbancario per i servizi a cui si riferiscono. Il provvedimento n. 163/A del 30 ottobre 2001 ha disposto un'ulteriore ampliamento dell'oggetto del procedimento, al fine di includervi anche gli accordi 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. 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.
8. Con il provvedimento n. 42 del 30 luglio 2002 ("ABI/CO.GE.BAN."), è stato concluso l'esame degli accordi Riba, Rid e Bancomat.
9. Con lettera del 7 novembre 2002 l'ABI ha presentato una memoria in cui ha effettuato – in applicazione dei criteri fissati dalla Banca d'Italia nel provvedimento n. 42 del 30 luglio 2002 - una revisione complessiva degli accordi riguardanti le condizioni economiche interbancarie in materia di sistemi di pagamento, determinandone una consistente riduzione.
10. Con nota del 25 novembre 2002 sono state comunicate alle parti le risultanze dell'istruttoria svolta relativamente agli accordi interbancari riguardanti l'incasso di assegni bancari, l'incasso

e l'accettazione di effetti cambiari e di documenti, gli incassi elettronici, i bonifici e gli incarichi di pagamento, i giri di fondi tra banche.

11. Il 18 dicembre 2002 l'ABI ha presentato una memoria finale.
12. Il 23 dicembre 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.

II. LA PARTE

13. L'Associazione Bancaria Italiana è un'associazione di imprese bancarie senza scopo di lucro volta, secondo quanto previsto dallo statuto, alla tutela degli interessi delle associate, che rappresentano pressoché la totalità delle banche italiane.

III. IL MERCATO RILEVANTE

14. Il mercato dei servizi di pagamento comprende strumenti diversi, accomunati dalla funzione di rendere possibili le transazioni fra gli operatori economici. Ai fini della presente istruttoria, dal punto di vista merceologico, il mercato rilevante comprende tutti i servizi di incasso e di pagamento al dettaglio. 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 e di processo. 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 una platea potenzialmente indifferenziata di soggetti.
15. Un esame dettagliato dei singoli strumenti ne rivela peculiarità in termini di sicurezza, di rapidità e di comodità di utilizzo che possono giustificare costi diversi associati al loro uso, i quali trovano riscontro nella difformità delle condizioni di prezzo. Qualora tali condizioni siano il frutto di decisioni concertate, si possono configurare restrizioni della concorrenza specifiche a singoli segmenti del mercato, che devono essere oggetto di autonoma valutazione.
16. In particolare, il servizio di incasso degli assegni si sostanzia in un ordine di incasso disposto dal creditore alla propria banca (banca negoziatrice) e da quest'ultima trasmesso, attraverso procedure interbancarie, alla banca trattaria, la quale addebita il conto corrente del debitore. In relazione alle operazioni scambiate, le procedure determinano i saldi dei singoli intermediari, che vengono regolati attraverso il sottosistema di compensazione al dettaglio.
17. Gli incassi e le accettazioni di effetti cambiari e documenti senza addebito pre-autorizzato riguardano prevalentemente operazioni di sconto per la clientela di effetti semplici o altri documenti di natura commerciale; essi possono contenere le clausole "salvo buon fine" oppure "dopo l'incasso".
18. Le procedure interbancarie elettroniche di incasso prevedono due distinte modalità di effettuazione: il Mav e il bollettino bancario. Il Mav (pagamento mediante avviso) è un ordine di incasso di crediti eseguito attraverso una procedura elettronica, in base alla quale la banca del creditore (banca assuntrice) invia un avviso al debitore, che può effettuare il pagamento presso qualunque sportello bancario (banca esattrice) e, in alcuni casi, presso gli uffici postali. L'avvenuto pagamento è comunicato dalla banca esattrice alla banca assuntrice attraverso un'apposita procedura interbancaria.

19. Il bollettino bancario è un ordine di pagamento pre-compilato dal creditore e da questi inviato al debitore. Il pagamento può essere effettuato con differenti modalità operative, alle quali sono associati costi diversi: in contanti presso qualunque sportello bancario; con addebito sul conto corrente del debitore; con strumenti telefonici o telematici. Il servizio è caratterizzato dall'assenza di commissione interbancaria, in quanto ognuna delle due banche coinvolte viene remunerata sulla base delle commissioni richieste al rispettivo cliente per il servizio reso allo stesso.
20. Il bonifico è l'ordine impartito da un cliente alla propria banca di mettere una data somma a disposizione di un terzo beneficiario del pagamento. Le procedure interbancarie che gestiscono le informazioni contabili relative all'ordine di pagamento sono strutturate in base all'importo e alla natura della transazione (BON – Bonifici di Importo non rilevante, di importo inferiore a 258 mila euro; BIR - bonifici di importo rilevante, di importo pari o superiore a 258 mila euro; BOE - bonifici esteri, sono quelli da e verso l'estero e implicano lo scambio di informazioni e dei fondi tra due banche italiane nel ruolo, rispettivamente, di corrispondente della banca estera e di banca che detiene il conto del cliente italiano).
21. Il girofondo è l'operazione con la quale una banca (banca ordinante) trasferisce fondi (prelevati dal conto del debitore) a un'altra banca (banca destinataria), che li accredita sul conto del proprio cliente. Il regolamento può avere luogo mediante scritturazione contabile delle posizioni di debito e di credito sui conti accentrati presso la Banca d'Italia o sui conti correnti di corrispondenza delle banche interessate.
22. Dal punto di vista geografico, le intese producono effetti sull'intero territorio nazionale sia in conseguenza del carattere nazionale dell'associazione che le promuove sia per l'intrinseca natura dei prodotti interessati, tendenzialmente offerti all'interno del territorio italiano; il mercato rilevante assume, pertanto, dimensione nazionale.

IV. LA VALUTAZIONE DELLE INTESE

VALUTAZIONI PRELIMINARI

23. L'art. 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: a) fissare direttamente o indirettamente i prezzi d'acquisto o di vendita o altre condizioni contrattuali”*.
24. Ai sensi dell'art. 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.
25. Le banche aderenti all'ABI sono imprese; l'ABI è un'associazione di imprese. La fissazione di un livello uniforme, ancorché massimo, delle commissioni (e altre condizioni economiche) interbancarie relative ai servizi di incasso e di pagamento è un'attività che, quale decisione di associazione di imprese, configura un'intesa ai sensi dell'art. 2, comma 1, della legge n. 287/90; in quanto volta alla fissazione di un prezzo, essa può costituire una restrizione della concorrenza, vietata dall'art. 2, comma 2, della legge n. 287/90.

26. Nel mercato nazionale dei servizi di incasso e di pagamento in questione le banche associate all'ABI detengono una quota rilevante; la restrizione della concorrenza derivante dalle intese sarebbe, pertanto, consistente.
27. Ai sensi dell'art. 4, comma 1, della legge n. 287/90 le intese lesive della concorrenza - vietate dall'art. 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.
28. Al riguardo, si osserva che le intese in questione, che fissano a livello multilaterale le commissioni (e altre condizioni economiche) interbancarie relative ai servizi di incasso e di pagamento, qualora siano considerate restrittive della concorrenza, possono beneficiare di autorizzazione in deroga a condizione che:
- a) permettano un miglioramento dell'offerta dei servizi in circolarità idoneo a massimizzare l'utilità della clientela, attraverso la creazione di numerosi punti di accesso (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 - di ridurre i costi di transazione connessi alla negoziazione bilaterale delle condizioni economiche, a beneficio dei consumatori (proporzionalità);
 - 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 l'uniformità dei prezzi alla clientela.

I CRITERI DI VALUTAZIONE APPLICABILI

29. I criteri adottati dalla Banca d'Italia nella valutazione degli accordi Pagobancomat, Bancomat, Riba e Rid¹, risultano applicabili anche agli altri accordi interbancari oggetto dell'istruttoria, trattandosi di servizi che svolgono la medesima funzione economica. Già in occasione dell'istruttoria su Bancomat, Riba e Rid, l'ABI ha provveduto autonomamente ad applicare principi desumibili dai provvedimenti del 1998 e del 2001 relativi al servizio Pagobancomat.
30. Dai precedenti provvedimenti in materia, nonché dalle decisioni e dalla giurisprudenza comunitarie, possono ricavarsi alcuni principi generali, secondo i quali:
- la possibilità di utilizzare i servizi di pagamento in circolarità richiede un elevato grado di coordinamento tra le banche;
 - gli accordi che stabiliscono a livello multilaterale condizioni economiche interbancarie si rendono necessari al funzionamento del sistema dei pagamenti quando costituiscono l'interfaccia delle regole tecniche che consentono la normalizzazione e la standardizzazione delle transazioni;
 - la determinazione di commissioni interbancarie multilaterali equivale ad accordi di prezzo, restrittivi della concorrenza, in quanto: i) limita la libertà delle banche nella politica commerciale; ii) può avere l'effetto di alterare il comportamento delle banche nei confronti dei clienti. Pur costituendo un'intesa lesiva della concorrenza, essa è tuttavia suscettibile di autorizzazione in deroga;

¹ Cfr. il provvedimento n. 38 del 27 novembre 2001 per gli accordi interbancari relativi al servizio Pagobancomat e il provvedimento n. 42 del 30 luglio 2002 per gli accordi riguardanti i servizi Bancomat, Ri.Ba. e Rid.

- la determinazione multilaterale della commissione interbancaria riduce i costi di transazione tra le banche. Considerato che la commissione costituisce una parte rilevante del costo del servizio prestato alla clientela, essa deve essere strettamente correlata con i costi sottostanti;
- la fissazione multilaterale delle commissioni interbancarie non deve determinare l'uniformità dei prezzi praticati alla clientela;
- la determinazione accentrata di condizioni interbancarie, quali penali, interessi e date di regolamento, non configura una violazione della concorrenza, a condizione che esse non svolgano una funzione di remunerazione.

L'OGGETTO DELL'ISTRUTTORIA

31. L'istruttoria concerneva inizialmente accordi su 172 condizioni interbancarie. In particolare, tali accordi riguardavano:

per le commissioni interbancarie (n. 96, applicate a titolo di remunerazione)

- 22 commissioni relative al servizio di incasso di assegni;
- 28 commissioni relative al servizio di incasso e di accettazione di effetti e di documenti;
- 18 commissioni relative ai servizi di incasso elettronico MAV e bollettino bancario;
- 27 commissioni relative al servizio bonifici e incarichi di pagamento;
- una commissione relativa al servizio di giro tra banche;

per gli interessi (n. 29, applicati a titolo di recupero interessi ovvero di recupero interessi e di disincentivo)

- 4 interessi relativi al servizio di incasso assegni;
- 14 interessi relativi ai servizi di incasso elettronico MAV e bollettino bancario;
- 9 interessi relativi al servizio bonifici;
- 2 interessi relativi al servizio di giri tra banche;

per le valute (n. 17, applicate a titolo di tempo tecnico, di tempo tecnico e di disincentivo, di recupero interessi, di tempo tecnico e di remunerazione)

- una valuta relativa al servizio di incasso assegni;
- 12 valute relative al servizio di incasso e/o accettazione di effetti e documenti;
- 4 valute relative al servizio bonifici;

per le date di regolamento (n. 12, applicate a titolo di tempo tecnico ovvero di tempo tecnico e di remunerazione)

- 3 date di regolamento relative ai servizi di incasso assegni;
- 9 date di regolamento relative ai servizi di incasso elettronico MAV e bollettino bancario;

per le penali (n. 18, applicate a titolo di disincentivo)

- 3 penali relative al servizio di incasso assegni;
- una penale relativa al servizio di incasso e/o accettazione di effetti e documenti;
- 2 penali relative ai servizi di incasso elettronico MAV e bollettino bancario;
- 10 penali relative al servizio bonifici e incarichi di pagamento;
- 2 penali relative al servizio giri tra banche.

32. Con nota del 20 luglio 2001, l'ABI ha comunicato di aver dismesso alcune commissioni interbancarie e valute che si applicavano per i servizi di incasso di assegni e di documenti e per il servizio bonifici, il cui mantenimento non risultava più coerente con l'evoluzione intervenuta negli specifici comparti operativi. Si tratta, in particolare, di 26 condizioni interbancarie non più in vigore dal 1° ottobre 2001 (la data è stata fissata in modo da consentire il necessario

adeguamento tecnico delle procedure interbancarie e aziendali). Inoltre, la commissione interbancaria sugli *eurochéque* è stata abolita con efficacia dal 1° gennaio 2002².

33. Con nota del 7 novembre 2002, l'ABI ha rappresentato di aver proceduto a una sostanziale revisione degli accordi oggetto di istruttoria, basata sui criteri fissati dalla Banca d'Italia³. L'Associazione ha operato:

- eliminando un consistente numero di condizioni interbancarie, in aggiunta a quelle già soppresse a far tempo dal 1° ottobre 2001 (cfr. lettera SP 4877 del 20 luglio 2001). Le condizioni in questione sono state eliminate in ragione della definitiva abolizione delle valute e dei ricavi impliciti determinati da alcune date di regolamento, ovvero perché non si è ravvisata più la necessità di definirle su base multilaterale (cfr. lettera circolare SP 6984 del 7 novembre 2002);
- selezionando le commissioni strettamente necessarie per consentire il regolare e ordinato funzionamento delle procedure interbancarie. Per tali commissioni, l'ABI ha rinnovato la richiesta di autorizzazione in deroga ai sensi dell'art. 4 della legge n. 287/90 e ha fornito i risultati dell'analisi effettuata su un campione rappresentativo di banche, che dimostrano l'ampia dispersione dei prezzi praticati alla clientela;
- riclassificando alcune voci precedentemente notificate come commissioni (con funzione di remunerazione) fra le condizioni di natura tecnica, vista la specifica funzione di disincentivo a comportamenti non coerenti con le regole di funzionamento dei relativi comparti di operatività;
- attribuendo specifica evidenza alle condizioni interbancarie di natura strettamente tecnica, consistenti in recuperi di interessi, penali e date di regolamento con funzione esclusiva di "copertura del tempo tecnico".

34. Con nota del 18 dicembre 2002, l'ABI ha trasmesso l'analisi dei costi relativi alle commissioni interbancarie oggetto di istruttoria, basata su un campione di banche rappresentativo dei diversi mercati di riferimento. Il campione analizzato è composto da banche e gruppi bancari rappresentanti, per i singoli processi operativi, una percentuale del mercato di riferimento che oscilla tra il 55 e l'83 per cento. In merito alle altre condizioni interbancarie diverse dalle commissioni, anch'esse oggetto di concertazione, quali date di regolamento, penali e interessi, l'ABI si è uniformata all'orientamento espresso dalla Banca d'Italia nella comunicazione delle risultanze istruttorie, secondo il quale la valutazione di ogni singola categoria di condizioni è effettuata in base alla specifica funzione economica svolta nell'ambito dei processi interbancari a cui la stessa si riferisce. In particolare, queste condizioni non configurano violazioni della concorrenza quando svolgono unicamente una funzione tecnica e non hanno lo scopo di recuperare una parte dei costi che non trova corrispettivo nella commissione interbancaria.

GLI ACCORDI INTERBANCARI IN VIGORE

Le commissioni interbancarie

35. Le commissioni interbancarie ancora in vigore riguardano prezzi intermedi che svolgono una funzione di remunerazione reciproca per le prestazioni effettuate dalle banche che intervengono nei singoli processi dei servizi di incasso e di pagamento in questione. Esse comprendono:

- sei commissioni relative al servizio di incasso assegni:

² Si tratta essenzialmente di condizioni applicate su operazioni di tipo transfrontaliero, che sarebbero comunque venute meno per effetto del Regolamento comunitario del luglio 2001.

³ Cfr. i citati provvedimenti n. 38 del 27 novembre 2001, per gli accordi interbancari relativi al servizio Pagobancomat, e n. 42 del 30 luglio 2002, per gli accordi riguardanti i servizi Bancomat, Ri.Ba. e Rid.

- 1) assegni bancari troncati: commissione di euro 0,06 che la banca trattaria corrisponde alla banca negoziatrice per la gestione delle attività di troncamento e di estinzione del titolo; il costo totale del processo operativo è risultato pari a 0,26 euro;
 - 2) assegni circolari troncati; commissione di euro 0,02 che la banca emittente corrisponde alla banca negoziatrice per la gestione delle attività di troncamento e di estinzione del titolo; il costo totale del processo operativo è risultato pari a 0,26 euro;
 - 3) messaggio elettronico CHT impagato/storno/richiesta/istruzioni, informazioni: commissione di euro 2,17 che la banca trattaria/emittente corrisponde alla banca negoziatrice a fronte dei costi di gestione del titolo dichiarato impagato e per la sua consegna in stanza di compensazione; il costo totale del processo operativo è risultato pari a 2,67 euro;
 - 4) compensi agli istituti centrali di categoria per assegni negoziati in stanza: commissione di euro 0,13 che la banca negoziatrice corrisponde agli istituti centrali di categoria per il ritiro in stanza di compensazione di assegni negoziati tratti sulle banche rappresentate; euro 0,14 che la banca negoziatrice corrisponde all'ICCREA; il costo totale del processo operativo è risultato pari a 0,29 euro;
 - 5) assegni impagati restituiti in stanza commissione di euro 4,34 che la banca negoziatrice corrisponde alla banca trattaria/emittente per la gestione di titoli restituiti in stanza di compensazione perché risultati impagati; il costo totale del processo operativo è risultato pari a 8,24 euro;
 - 6) compensi agli istituti centrali di categoria per assegni restituiti in stanza commissione di euro 0,13 che la banca negoziatrice corrisponde agli istituti centrali di categoria per le attività connesse con la consegna in stanza di compensazione di assegni insoluti a carico delle banche rappresentate e dalle stesse dichiarati impagati; euro 0,14 che la banca negoziatrice corrisponde all'ICCREA; il costo totale del processo operativo è risultato pari a 2,05 euro;
- quattro commissioni relative al servizio di incasso effetti e documenti⁴:
- 7) disposizione di portafoglio – richiesta esito ‘ogni caso’: commissione di euro 2,6 che la banca cedente corrisponde alla banca cessionaria per le attività connesse con la richiesta di esito “ogni caso” effettuata con procedura elettronica; il costo totale del processo operativo è risultato pari a 2,8 euro;
 - 8) disposizione di portafoglio – richiesta esito ‘ogni caso’ con intermediario: commissione di euro 1,3 che la banca cedente corrisponde alla banca avente funzione di intermediaria per le attività connesse con la richiesta di esito “ogni caso”, inoltrata dalla banca cedente e relativa a un effetto in esazione presso una terza banca; il costo totale del processo operativo è risultato pari a 1,52 euro;
 - 9) disposizione di portafoglio – ritiro effetti/Ri.Ba.: commissione di euro 4,34 che la banca ordinante corrisponde alla banca cessionaria per le attività connesse alla ricerca dell’effetto da pagare su istruzioni del debitore; il costo totale del processo operativo è risultato pari a 3,55 euro⁵;
 - 10) disposizione di portafoglio – ritiro effetti/Ri.Ba. con intermediario: commissione di euro 2,17 che la banca ordinante corrisponde alla banca avente la funzione di intermediaria per

⁴ Il mantenimento delle commissioni per la richiesta di esito e per il ritiro degli effetti, a fronte della generalizzata eliminazione delle condizioni multilaterali sul servizio di incasso effetti, è motivata dalla specifica utilità di dette commissioni per il corretto funzionamento della procedura elettronica “disposizioni di portafoglio” nonché dalla circostanza che le operazioni di esito e di ritiro sono, in tale ambito, le più frequenti.

⁵ La differenza negativa tra il costo del processo e la commissione è riconducibile alla modifica della composizione del portafoglio all’incasso intervenuta negli ultimi anni (trasformazione degli incassi cartacei in elettronici).

le attività connesse con il ritiro di un effetto presso la cessionaria richiesto dalla banca in rapporto con il debitore; il costo totale del processo operativo è risultato pari a 2,91 euro;

- una commissione relativa al servizio di incasso elettronico:
- 11) MAV comunicazione pagato: commissione di euro 0,61 che la banca assuntrice corrisponde alla banca esattrice per l'incasso di bollettini MAV; il costo totale del processo operativo è risultato pari a 1,69 euro;
- tre commissioni relative al servizio di bonifici e incarichi di pagamento:
- 12) BON/BIR ordinario con tramite: commissione di euro 0,17 che la banca ordinante corrisponde alla banca tramite per le attività connesse con la ricezione di un bonifico ordinario destinato a una sua banca rappresentata; il costo totale del processo operativo è risultato pari a 0,32 euro;
 - 13) BON/BIR urgente: commissione di euro 4,34 che la banca ordinante corrisponde alla banca destinataria per le attività svolte al fine di accreditare a un proprio correntista l'importo inviato con carattere di urgenza; il costo totale del processo operativo è risultato pari a 4,07 euro⁶;
 - 14) BON/BIR urgente con tramite: commissione di euro 0,26 che la banca ordinante corrisponde alla banca tramite per le attività connesse con la ricezione di un bonifico con carattere di urgenza destinata a una banca da questa rappresentata; il costo totale del processo operativo è risultato pari a 0,63 euro.

Le altre condizioni interbancarie

36. Oltre alle commissioni interbancarie, le intese promosse dall'ABI stabiliscono altre condizioni interbancarie relative ai servizi di incasso assegni, incasso effetti, incassi elettronici, bonifici e giri tra banche, classificate dall'ABI in tre categorie: date di regolamento; recupero interessi; penali. Le diverse finalità che riguardano queste condizioni sono sinteticamente illustrate di seguito.

- **Date di regolamento:**

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

- 15) MAV storno pagato (stesso giorno regolamento pagato);
- 16) Bollettino Bancario storno pagato (stesso giorno regolamento pagato);

- **Interessi:**

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

- 17) Incasso Assegni – esito elettronico impagato (calcolati in base al Tasso Overnight Medio, "TOM");
- 18) Incasso Assegni – esito elettronico pagato (TOM);
- 19) Incasso Assegni – storno esito elettronico impagato (TOM; storno tecnico del recupero interessi previsto al n. 17);

⁶ La differenza negativa tra il costo del processo e la commissione è riconducibile alla modifica delle modalità di trattamento dei bonifici urgenti, per effetto dell'evoluzione tecnologica nelle procedure interbancarie e aziendali.

- 20) Incasso Assegni – storno esito elettronico pagato (TOM; storno tecnico del recupero interessi previsto al n. 18);
- 21) Assegni circolari smarriti, sottratti, distrutti, rimborsati contro lettera di manleva (valuta pari a quella della rimessa originaria);
- 22) Incasso effetti a vista ritirati (valuta pari alla data dell'ordine di ritiro);
- 23) Bollettino Bancario – ritardata comunicazione di “pagato”, ammessa (TOM per i giorni di ritardo nella comunicazione di pagato da parte della banca esattrice);
- 24) Bollettino Bancario - ritardato storno comunicazione di “pagato” (TOM per i giorni intercorrenti fra il messaggio di pagato e quello di storno);
- 25) BON uso fondi (TOM per i giorni intercorrenti fra la data del pagamento dei fondi e la data di esecuzione dello storno da parte della banca destinataria);
- 26) BON – valuta postergata (TOM per i giorni intercorrenti fra la data di valuta e la data di regolamento);
- 27) BIR uso fondi (EONIA – 0,25% per i giorni intercorrenti fra la data del pagamento dei fondi e la data di esecuzione dello storno da parte della banca destinataria)⁷;
- 28) BIR - valuta postergata (EONIA per i giorni intercorrenti fra la data di valuta e la data di regolamento);
- 29) BOE uso fondi (EONIA – 0,25% per i giorni intercorrenti fra la data del pagamento dei fondi e la data di esecuzione dello storno da parte della banca destinataria);
- 30) BOE – valuta postergata (EONIA per i giorni intercorrenti fra la data di valuta e la data di regolamento);
- 31) GEC – valuta antergata (EONIA per i giorni intercorrenti fra la data di valuta e la data di regolamento);
- 32) GEC uso fondi (EONIA – 0,25% per i giorni intercorrenti fra la data del pagamento dei fondi e la data di esecuzione dello storno da parte della banca destinataria);
- 33) MAV - ritardata comunicazione di “pagato” (TOM per i giorni di ritardo nella comunicazione di pagato da parte della banca esattrice);
- 34) MAV - ritardato storno comunicazione di “pagato” (TOM per i giorni intercorrenti fra il messaggio di pagato e quello di storno);
- 35) Bollettino Bancario – ritardata comunicazione di “pagato” (TOM per i giorni di ritardo nella comunicazione di pagato da parte della banca esattrice);
- 36) Bollettino Bancario – ritardato storno comunicazione di “pagato” (TOM per i giorni intercorrenti fra il messaggio di pagato e quello di storno);
- 37) BON – valuta antergata (TOM per i giorni intercorrenti fra la valuta e la data di ricezione fondi);
- 38) BIR – valuta antergata (tasso EONIA per i giorni intercorrenti fra la data di valuta e la data di regolamento);
- 39) BOE – valuta antergata (EONIA per i giorni intercorrenti fra la data di valuta e la data di regolamento);

- **Penali:**

⇒ *con funzione disincentivante:*

⁷ Per i pagamenti all'ingrosso internazionali, il tasso di riferimento adottato è quello calcolato dalla Banca Centrale Europea (EONIA), in coerenza con le indicazioni della federazione bancaria europea per i pagamenti tramite il sistema TARGET.

- 40) Incasso assegni impagati comunicati elettronicamente restituiti in stanza oltre i termini stabiliti (euro 0,43 – penalizzazione per il ritardo nella restituzione alla banca negoziatrice degli assegni comunicati impagati);
- 41) Incasso assegni - comunicazione elettronica assegni ‘pagati’ (euro 4,34 – disincentivo verso comunicazioni di impagato utilizzate al solo scopo di sospendere i termini della ‘presunzione di pagamento’)⁸;
- 42) Incasso assegni – comunicazione pagato tardiva (euro 2,58 – maggiorazione della penale prevista al n. 40 tesa a sanzionare il ritardo nella comunicazione di pagato);
- 43) Incasso effetti e documenti – disposizioni di portafoglio non eseguite con procedura elettronica (euro 10,33 – disincentivo all’utilizzo di mezzi non elettronici);
- 44) BON/BIR privi delle coordinate bancarie del beneficiario (euro 1,08)⁹;
- 45) BIR valuta antergata, importo < 1 mld. di lire (penale del 5% per disincentivare operazioni della specie);
- 46) BIR valuta antergata, importo > 1 mld. di lire, sino a un giorno di calendario (penale dell’1% per disincentivare operazioni della specie);
- 47) BIR valuta antergata, importo >= 1 mld. di lire, da 2 a 6 giorni di calendario (penale del 2% per disincentivare operazioni della specie);
- 48) BIR valuta antergata, importo >= 1 mld. di lire, oltre 6 giorni di calendario (penale del 5% per disincentivare operazioni della specie);
- 49) BOE valuta antergata (penale dello 0,25% per disincentivare operazioni della specie);
- 50) GEC valuta antergata (penale dello 0,25% per disincentivare operazioni della specie);
- 51) Girofondi fra banche corrispondenti di importo >= 300 mln. di lire – ritardo di esecuzione (penale del 2% per disincentivare il ritardo di esecuzione rispetto alla valuta richiesta);
- 52) MAV - ritardata comunicazione di “pagato” per cause non ammesse (tasso del 5% per i giorni di ritardo);
- 53) MAV - ritardato storno comunicazione di “pagato” per cause non ammesse (tasso del 2% per i giorni di ritardo);
- 54) Bollettino Bancario – ritardata comunicazione di “pagato” per cause non ammesse (tasso del 5% per i giorni di ritardo);
- 55) Bollettino Bancario – ritardato storno comunicazione di “pagato” per cause non ammesse (tasso del 2% per i giorni di ritardo);
- 56) BON – valuta antergata (tasso del 5% per giorni intercorrenti fra valuta e data di ricezione dei fondi).

LE VALUTAZIONI ECONOMICHE

37. Gli accordi oggetto di istruttoria e, in particolare, quelli concernenti la determinazione di commissioni interbancarie multilaterali riguardano la prestazione di servizi congiunti per i pagamenti interbancari, in cui sono necessarie fluidità e affidabilità delle procedure, al fine di garantire l’efficienza delle transazioni e un’ordinata operatività dei mercati finanziari. Il

⁸ Questa condizione interbancaria era stata inserita dall’ABI fra le commissioni; essa è stata più propriamente riclassificata fra le condizioni di natura tecnica in quanto tende a disincentivare il comportamento delle banche trattarie che comunicano il pagamento di un assegno precedentemente classificato come ‘impagato’ al solo fine di sospendere i termini della ‘presunzione di pagamento’.

⁹ Questa condizione interbancaria era stata inserita dall’ABI fra le commissioni; essa è stata più propriamente riclassificata fra le condizioni di natura tecnica in quanto tende a disincentivare ordini di bonifico con coordinate bancarie mancanti, incomplete o non corrette che penalizzano la celerità dell’operazione.

funzionamento del sistema dei pagamenti implica un ampio coinvolgimento delle banche, un diffuso impiego della tecnologia, l'utilizzo di complessi standard comuni, una crescente interoperatività.

38. La cooperazione fra i soggetti che compongono la struttura dell'offerta si rende necessaria per ragioni di efficienza del sistema dei pagamenti. Essa 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 di accedere ai servizi, indipendentemente dall'intermediario di cui si avvalgono e dalla localizzazione geografica di quest'ultimo. Essa assume specifico rilievo per i servizi più innovativi e per gli intermediari di minori dimensioni.
39. Accordi riguardanti, oltre alle caratteristiche tecniche e agli aspetti procedurali, le commissioni che le banche si riconoscono per la prestazione di servizi sono 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, correlate positivamente all'utilizzo degli strumenti di pagamento negli scambi; 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, un sostanziale beneficio per i consumatori, a condizione che le commissioni interbancarie siano strettamente correlate con i costi sostenuti dalle banche per i servizi resi reciprocamente.

V. I PRESUPPOSTI PER L'AUTORIZZAZIONE IN DEROGA DELLE COMMISSIONI INTERBANCARIE

40. L'ABI ritiene che, ove gli accordi notificati siano ritenuti restrittivi della libertà di concorrenza, le relative commissioni interbancarie soddisfino le condizioni stabilite all'art. 4 della legge n. 287/90 per beneficiare di un'autorizzazione in deroga. 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 ciascuna delle altre. In ogni caso, 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).
41. Per quanto riguarda il *miglioramento dell'offerta*, la condizione risulta soddisfatta per le commissioni interbancarie, in quanto la prestazione dei servizi di incasso e di pagamento in completa circolarità richiede un elevato grado di coordinamento fra le banche, anche in relazione alla determinazione delle modalità di funzionamento e delle commissioni interbancarie.

42. 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 non si risolva in un aumento dei prezzi praticati alla clientela finale. Considerato che la commissione interbancaria costituisce una parte rilevante 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.
43. A tal fine, nel corso dell'istruttoria, è stata esaminata la documentazione fornita dall'ABI relativa all'analisi di costo delle commissioni. Le analisi sono state condotte secondo la metodologia individuata nel corso del procedimento che ha esaminato la commissione interbancaria relativa al servizio "Pagobancomat"¹⁰. 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. La somma di tali costi rappresenta il costo totale relativo al servizio, al quale vengono poi aggiunti 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.
44. La documentazione fornita dall'ABI mostra un'adeguata proporzionalità tra le commissioni e i costi. Le commissioni interbancarie relative alla procedura "disposizione di portafoglio – ritiro effetti/Ri.Ba." e alla procedura "BON/BIR urgente", sono risultate superiori, rispettivamente, di 0,79 e di 0,27 euro ai costi sostenuti, in media, dalle banche del campione. In questi casi, 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.
45. Relativamente all'**indispensabilità della restrizione**, le commissioni interbancarie multilaterali fissate dall'ABI 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, non solo sulle caratteristiche tecniche e sugli aspetti procedurali del servizio, ma anche sulla remunerazione delle transazioni interbancarie sottostanti. A quest'ultimo proposito, si osserva che, come risulta dall'orientamento comunitario e nazionale in materia¹¹, 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.
46. 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, comune a tutti gli intermediari che operano sul mercato dell'offerta dei servizi di incasso e di pagamento.

¹⁰ Cfr. citato provvedimento n. 38 della Banca d'Italia, in particolare punti 90 e seguenti.

¹¹ 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.

47. 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. Con riferimento a tutte le commissioni relative ai servizi di incasso e pagamento sopra citate, la documentazione e le informazioni fornite dall'ABI, tratte dai fogli informativi analitici messi a disposizione della clientela, mostrano che le commissioni praticate dalle banche presentano un ampio grado di dispersione. La diversificazione dei prezzi consente di escludere che la fissazione delle commissioni interbancarie multilaterali abbia prodotto effetti lesivi della concorrenza sul segmento di mercato posto "a valle" rispetto a quello interbancario, anche se le commissioni interbancarie costituiscono, in genere, il principale riferimento per la determinazione del compenso richiesto dalle banche (cfr. nota dell'ABI del 7 novembre 2002).

VI. LA VALUTAZIONE DELLE ALTRE CONDIZIONI INTERBANCARIE

48. L'ABI ritiene che le condizioni interbancarie diverse dalle commissioni, anch'esse frutto di decisioni concertate, presentino funzioni esclusivamente tecniche. In particolare, secondo l'ABI:

- a) la data di regolamento serve a concedere alla banca che fornisce un servizio interbancario il tempo tecnicamente necessario per lo svolgimento della prestazione;
- b) gli interessi risarciscono la perdita finanziaria derivante dal mancato rispetto dei termini di regolamento previsti dalle norme relative alle singole procedure interbancarie. In alcuni casi, gli interessi avrebbero anche una funzione disincentivante, analoga a quella delle penali;
- c) le penali garantiscono il rispetto delle regole tecniche contenute negli accordi interbancari. In particolare, esse configurano un risarcimento per il ritardato od omesso adempimento di un'obbligazione assunta; hanno uno scopo deterrente, consistente nel disincentivare la negligenza nell'effettuazione delle operazioni di pagamento. Esse non costituiscono una forma di remunerazione, ma un meccanismo che garantisce il corretto funzionamento del sistema dei pagamenti.

49. Le argomentazioni dell'ABI risultano condivisibili per quanto riguarda le date di regolamento, le penali e gli 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. In ordine agli interessi, si distingue tra quelli che hanno funzione esclusiva di "recupero di perdite finanziarie" e quelli che hanno funzione "mista" (comprendente anche aspetti di disincentivo).

50. Per gli interessi con funzione "mista"¹², la comunicazione delle risultanze istruttorie ha rappresentato l'opportunità di rendere più chiara e trasparente la funzione economica assoluta da ciascuna delle condizioni interbancarie; esigenze di tipo diverso da quella tipica di copertura delle perdite finanziarie non possono, in linea di principio, essere soddisfatte dagli interessi.

51. Con nota del 18 dicembre 2002 l'ABI ha convenuto che, per esigenze di chiarezza e di trasparenza, è necessario attribuire a ciascuna condizione interbancaria un'unica funzione. In

¹² Si tratta delle condizioni: 33 MAV - ritardata comunicazione di "pagato"; 34 MAV - ritardato storno comunicazione di "pagato"; 35 Bollettino Bancario - ritardata comunicazione di "pagato", non ammessa; 36 Bollettino bancario - ritardato storno comunicazione di "pagato"; 37 BON - valuta antergata; 38 BIR - valuta antergata; 39 BOE - valuta antergata.

particolare, l'ABI ha precisato che per le condizioni n. 33 (MAV - ritardata comunicazione di "pagato"), 34 (MAV - ritardato storno comunicazione di "pagato"), 35 (Bollettino bancario – ritardata comunicazione di "pagato") e 36 (Bollettino bancario – ritardato storno comunicazione "pagato") non sussistono difficoltà tecniche alla suddivisione delle componenti "recupero interessi" e "disincentivo", rispettivamente, nelle pertinenti categorie denominate "recupero interessi" e "penali". Circa la condizione n. 37 (BON, valuta antergata), l'ABI ha rilevato che l'inserimento della stessa fra quelle con funzione "mista" è da porre esclusivamente in relazione al criterio descrittivo adottato nell'elencazione, considerato che le due funzioni risultano già distinte¹³. La suddivisione delle funzioni consente, tra l'altro, di precisare il criterio con cui le penali, nelle procedure MAV e Bollettino bancario, sono dovute solo a fronte di un ritardo per cause diverse dalla forza maggiore o dalla indisponibilità transitoria della rete interbancaria.

52. Per quanto concerne, infine, le condizioni riportate ai numeri 38 (BIR, valuta antergata) e 39 (BOE, valuta antergata), l'ABI ha precisato che le stesse hanno già funzione esclusiva di "recupero interessi" (il tasso EONIA, calcolato dalla Banca Centrale Europea e utilizzato per i pagamenti all'ingrosso internazionali, sostituisce il TOM, applicato per i pagamenti nazionali al dettaglio); le penali connesse con le fattispecie in questione sono elencate separatamente ai numeri dal 45 al 48 per BIR e al n. 49 per BOE.

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

53. Nel parere espresso nell'adunanza del 23 gennaio 2003 l'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato ha rilevato che gli "accordi riguardano servizi di pagamento accomunati dalla caratteristica di essere servizi 'congiunti' per i pagamenti interbancari, per il cui funzionamento efficiente è necessaria l'esistenza di complessi standard tecnici comuni ai vari operatori tali da garantire l'interoperabilità dei processi". Tale circostanza implica che "un certo grado di cooperazione tra i soggetti che compongono la struttura dell'offerta è da ritenersi necessario al fine di assicurare la compatibilità tra le modalità operative degli operatori, che garantisca il carattere di circolarità degli strumenti di pagamento".
54. L'Autorità ritiene che "la determinazione delle commissioni interbancarie uniformi, stabilite centralmente, riferite ad una moltitudine di procedure interbancarie relative a vari servizi di pagamento, può essere ritenuta necessaria al fine di addivenire a forme di prestazione dei servizi maggiormente efficienti, consentendo di ridurre i costi di transazione". Tuttavia, "gli effetti positivi che si accompagnano a tale forma di accentramento di alcune decisioni in capo ad un soggetto cooperativo, determinano un miglioramento dell'offerta che si accompagna ad un trasferimento dei benefici ai consumatori solo se la definizione delle commissioni interbancarie è strettamente correlata ai costi". Al riguardo, secondo l'Autorità, i livelli delle commissioni fissati negli accordi oggetto di istruttoria soddisfano tale requisito. Infine, dal momento che ogni banca rimane libera di determinare autonomamente il prezzo finale dei servizi in questione ai propri clienti, l'Autorità considera che "si possa parimenti ritenersi soddisfatta la condizione che gli accordi relativi alla fissazione delle commissioni interbancarie non siano idonei ad eliminare la concorrenza da una parte sostanziale del mercato".

¹³ Il criterio di applicazione delle voci "recupero interessi" e "penale" ai bonifici al dettaglio con valuta antergata prevede che gli interessi sono in ogni caso dovuti, mentre la penale non è calcolata per periodi di antergazione pari o inferiori a 6 giorni di calendario (estesi a 10 in situazioni di emergenza); inoltre, la procedura interbancaria prevede la liquidazione separata di recupero interessi e delle penali, con conseguenti contabilizzazioni distinte eseguite dalle banche alle pertinenti voci di conto economico.

55. In merito alle condizioni interbancarie diverse dalle commissioni, l'Autorità ritiene condivisibili le argomentazioni dell'ABI con riferimento agli accordi relativi alle date di regolamento e alle penali, secondo cui tali accordi presenterebbero funzioni esclusivamente tecniche. Con riferimento agli accordi relativi agli interessi, conformemente con l'orientamento espresso dalla Banca d'Italia nella comunicazione delle risultanze istruttorie, l'Autorità ritiene "che gli stessi presentino una funzione tecnica che non incide sulle dinamiche concorrenziali solo se non svolgono funzioni diverse da quella tipica di copertura delle perdite finanziarie".

VII. CONCLUSIONI

56. Nel corso del procedimento istruttorio l'ABI ha autonomamente proceduto a una profonda revisione degli accordi, tenendo conto dei criteri ricavabili dai precedenti provvedimenti riguardanti il servizio Pagobancomat e gli altri servizi di pagamento. In particolare, è stato ridotto il numero delle commissioni interbancarie (passate da 96 a 14); sono stati selezionati e mantenuti in vigore solo gli accordi strettamente necessari per il regolare e ordinato funzionamento delle procedure interbancarie; è stata razionalizzata la struttura delle condizioni, anch'esse oggetto di decisioni concertate, che assistono le procedure con funzione tecnica (date di regolamento, interessi e penali).

57. L'esame condotto sulle commissioni interbancarie multilaterali per le operazioni di prelievo e di pagamento oggetto di istruttoria ha dimostrato che gli accordi in questione, pur qualificandosi come intese restrittive delle libertà di concorrenza, sono tuttavia meritevoli di un'autorizzazione per un periodo di tempo limitato.

58. In particolare, l'analisi basata su un campione di banche rappresentativo dei diversi mercati di riferimento, ha dimostrato la sostanziale correlazione delle commissioni interbancarie con i costi ad esse riconducibili; solo le commissioni interbancarie relative a due procedure ("disposizione di portafoglio-ritiro effetti/RI.BA." e "BON/BIR urgente") sono risultate lievemente superiori rispetto ai costi sostenuti, in media, dalle banche del campione. Con riferimento a tutti i servizi di incasso e di pagamento sopra citati, la documentazione e le informazioni fornite dall'ABI mostrano che le commissioni praticate dalle banche ai clienti presentano un ampio grado di diversificazione e che la fissazione delle commissioni interbancarie multilaterali non ha prodotto effetti lesivi della concorrenza sul segmento di mercato posto "a valle" rispetto a quello interbancario.

59. La determinazione concertata di condizioni diverse dalle commissioni interbancarie, quali gli interessi, le penali e le date di regolamento, presenta una peculiare funzione tecnica che non incide sul gioco della concorrenza. Circa gli interessi con funzione "mista" di recupero delle perdite finanziarie e di disincentivo, l'ABI ha fornito documentazione dalla quale risulta in quale misura ciascuna voce corrisponde a finalità disincentivanti; di conseguenza, gli interessi con funzione "mista" sono stati rideterminati, scomponendoli in interessi e penali.

DISPONE

a) che le commissioni interbancarie in vigore relative ai servizi "incasso di assegni bancari", "incasso e accettazione di effetti cambiari e di documenti", "incassi elettronici", "bonifici e incarichi di pagamento", "giri di fondi tra banche" sono autorizzate in deroga al relativo divieto, ai sensi dell'art. 4 della legge n. 287/90, per un periodo di cinque anni dalla data di notifica del presente provvedimento. L'autorizzazione è concessa a condizione che le commissioni "disposizione di portafoglio - ritiro effetti/Ri.Ba." e "BON/BIR urgente" vengano ridotte al livello dei costi sostenuti (pari, rispettivamente, a 3,55 e 4,07 euro);

b) che gli interessi, le penali e le date di regolamento (come rideterminate nel presente provvedimento) relativi ai servizi in questione non configurano restrizioni della concorrenza, purché non svolgano una funzione remunerativa.

La Banca d'Italia verificherà che l'ABI provveda in conformità di quanto sopra disposto. L'ABI trasmetterà 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

A. Fazio