

LA BANCA D'ITALIA

VISTA la legge 10 ottobre 1990, n. 287;

VISTO il decreto del Presidente della Repubblica 30 aprile 1998, n. 217;

VISTO il provvedimento n. 23 dell'8 ottobre 1998 ("Pagobancomat"), che ha autorizzato i contratti tipo Banca/Esercente ("Condizioni generali di contratto con l'esercente") e Banca emittente/cliente (incluso in "Norme per le banche sub-licenziatarie") definiti dalla Convenzione per la Gestione del marchio Bancomat (CO.GE.BAN.), ai sensi dell'articolo 4, comma 1, della legge n. 287/90, per un periodo di cinque anni;

VISTO il provvedimento n. 234/A del 24 ottobre 2003, con il quale è stato disposto l'avvio di un'istruttoria, ai sensi degli articoli 2, 4 e 14 della legge n. 287/90, nei confronti di CO.GE.BAN., al fine di verificare sia l'esistenza delle condizioni per l'autorizzazione in deroga della commissione interbancaria sia la lesività delle norme standardizzate che regolano i rapporti tra banche e titolari di carte e tra banche ed esercenti convenzionati;

VISTO il provvedimento n. 246/A del 15 marzo 2004, con il quale è stata disposta la proroga del termine di conclusione del procedimento al 31 maggio 2004;

VISTO il provvedimento n. 252 /A del 7 maggio 2004, con il quale è stata disposta la proroga al 31 ottobre 2004 del termine di conclusione del procedimento per la parte relativa alle norme di funzionamento del circuito Pagobancomat;

VISTO il provvedimento n. 49 del 1° luglio 2004, con il quale si è concluso il procedimento relativamente alla determinazione della commissione interbancaria per il Pagobancomat;

VISTO il provvedimento n. 259/A del 9 ottobre 2004, con il quale sono stati disposti l'ampliamento dell'oggetto e la proroga del termine di conclusione del procedimento al 28 febbraio 2005, fatto salvo il termine previsto dall'articolo 20, comma 3, della legge n. 287/90 per il rilascio del parere dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato;

VISTO il parere reso dall'Autorità garante della concorrenza e del mercato, ai sensi dell'articolo 20, comma 3, della legge n. 287/90;

CONSIDERATO che la procedura è stata condotta in stretta collaborazione con gli Uffici della Banca d'Italia che sovrintendono alla funzione di Sorveglianza sul sistema dei pagamenti;

VISTI gli atti e la documentazione acquisiti nel corso dell'istruttoria;

CONSIDERATO quanto segue:

I. LE PARTI

1. CO.GE.BAN. è un'associazione di imprese che ha lo scopo di sviluppare l'utilizzo del servizio Bancomat presso i terminali POS. Per il raggiungimento di tale obiettivo,

CO.GE.BAN. ha ottenuto dall'Associazione Bancaria Italiana (ABI) la licenza d'uso del marchio Bancomat, con facoltà di sub-licenza alle banche. Di CO.GE.BAN. possono far parte le banche e le società capogruppo di gruppi bancari associate all'ABI.

2. Sono state ammesse a partecipare al procedimento le società Supermercati Poli S.r.l. e Billig S.r.l. che, nel settembre 2004, hanno presentato un esposto sulle regole di funzionamento del servizio Pagobancomat.

II. SVOLGIMENTO DELLA PROCEDURA

3. Il 27 ottobre 2003 è giunto a scadenza il termine di validità dell'autorizzazione rilasciata all'accordo interbancario "Pagobancomat" con il provvedimento della Banca d'Italia n. 23 dell'8 ottobre 1998, con riferimento alla commissione interbancaria uniforme e alle norme standardizzate contenute nelle condizioni generali di contratto che regolano, rispettivamente, i rapporti tra le banche e i clienti portatori della carta e quelli tra le banche e gli esercenti.
4. Con nota del 21 ottobre 2003, CO.GE.BAN. ha chiesto un'attestazione di non lesività o, in subordine, un'autorizzazione in deroga ai sensi dell'articolo 4, comma 1, della legge n. 287/90 per l'accordo Pagobancomat.
5. Con il provvedimento n. 49 del 1° luglio 2004 è stata disposta, ai sensi dell'articolo 4 della legge n. 287/90, un'autorizzazione di validità quinquennale per la commissione interbancaria multilaterale che si applica alle operazioni di pagamento tramite carte Pagobancomat. L'istruttoria è quindi proseguita per l'esame delle norme uniformi predisposte da CO.GE.BAN. per il funzionamento del servizio.
6. Il 7 settembre 2004 è pervenuto un esposto inviato dalle società Supermercati Poli S.r.l. e Billig S.r.l., esercenti attività di commercio al dettaglio di beni di largo consumo. La segnalazione conteneva, fra gli allegati, una lettera circolare di CO.GE.BAN. del 14 aprile 2003 indirizzata alle direzioni generali delle banche, riguardante la gestione delle transazioni che si avvalgono delle carte Pagobancomat presso le catene commerciali.
7. Con nota del 23 settembre 2004 CO.GE.BAN. ha trasmesso un documento concernente le nuove condizioni generali di contratto elaborate nell'ambito di un tavolo di lavoro con associazioni dei consumatori.
8. Con il provvedimento n. 259/A del 9 ottobre 2004 sono stati disposti l'ampliamento dell'oggetto e la proroga del termine di conclusione del procedimento, includendo in esso l'esame della citata lettera circolare di CO.GE.BAN. del 14 aprile 2003.
9. Il 2 novembre 2004 si è svolta l'audizione di CO.GE.BAN., nel corso della quale è emersa l'esigenza di informazioni dettagliate sull'organizzazione del circuito Pagobancomat e sulle misure adottate nei circuiti internazionali per garantire la sicurezza delle transazioni. Le informazioni sono state trasmesse con note del 18 novembre e del 30 dicembre 2004.
10. Nei mesi di novembre e di dicembre 2004 si sono tenute audizioni con i rappresentanti di Supermercati Poli S.r.l. e Billig S.r.l., Argentea S.p.A., MasterCard Europe, SECETI S.p.A., Deutsche Bank S.p.A. – Divisione BankAmericard, NCR Italia S.r.l. Nello stesso periodo CO.GE.BAN. e i legali rappresentanti delle società che hanno presentato l'esposto sulle norme Pagobancomat hanno avuto accesso agli atti del procedimento; il 13 gennaio 2005 le

società Supermercati Poli S.r.l. e Billig S.r.l. hanno presentato una memoria, integrata da una successiva nota, pervenuta il 24 gennaio 2005.

11. Il 25 gennaio 2005 la Federazione Associazioni Imprese Distribuzione (FAID Federdistribuzione), l'Associazione Nazionale Cooperative tra Dettaglianti (ANCD), la Confederazione Generale Italiana del Commercio, del Turismo, dei Servizi e delle PMI (Confcommercio), l'Associazione Nazionale Cooperative di Consumatori (ANCC – COOP) e la Federazione Commercio Associato Moderno (FEDERCOM), rappresentate dallo Studio Legale ALLEN & OVERY, hanno rassegnato una memoria sul procedimento.
12. Il 27 gennaio 2005 la Banca d'Italia ha inviato a CO.GE.BAN. e alle società Supermercati Poli S.r.l. e Billig S.r.l., ai sensi dell'articolo 14 del d.P.R. n. 217/98, la comunicazione delle risultanze istruttorie. Il termine infraprocedimentale di chiusura della fase di acquisizione degli elementi probatori è stato fissato in 30 giorni dal ricevimento della comunicazione.
13. Il 21 febbraio 2005 CO.GE.BAN. ha presentato una memoria contenente osservazioni sulla comunicazione delle risultanze istruttorie della Banca d'Italia. Il successivo 22 febbraio si è svolta l'audizione finale dei rappresentanti dell'associazione.

III. IL MERCATO RILEVANTE

14. Il mercato di prodotto rilevante ai fini della presente istruttoria è quello delle carte di pagamento, comprensivo delle carte di debito e di credito¹. La definizione si fonda sulle caratteristiche comuni e sulla sostituibilità tra le diverse carte di pagamento; essa trova conferma nell'evoluzione tecnologica, nella propensione all'utilizzo delle carte di pagamento da parte dei consumatori e nelle decisioni assunte in materia dalla Commissione Europea. Le carte di pagamento, pur presentando caratteristiche accessorie articolate, sono sostituibili tra loro rispetto alla funzione principale di strumento di pagamento nelle operazioni al dettaglio. La sostituibilità è asseverata anche dalla circostanza che la maggior parte degli esercizi commerciali accetta pagamenti elettronici sui medesimi terminali POS con ogni tipo di carta.

Tav. 1

CARTE DI CREDITO E DI DEBITO: DIFFUSIONE E OPERATIVITA'

Voci	2003		2004 ⁽¹⁾		Variazioni %	
	Numero (migliaia)	Importo (mln euro)	Numero (migliaia)	Importo (mln euro)	Numero	Importo
Carte di credito						
in circolazione	25.645		27.020		5,4	
di cui attive	12.556		12.490		-0,5	
Operazioni	374.008	35.065	434.375	42.148	16,1	20,2
Carte di debito ⁽²⁾						
in circolazione:	24.765		25.920		4,7	
di cui abilitate POS	23.664		24.673		4,3	
Operazioni su POS	567.625	39.115	621.569	41.411	9,5	5,9

Fonte: Banca d'Italia, segnalazioni di vigilanza.

(1) Dati provvisori

(2) I dati non comprendono le carte di debito emesse da BancoPosta

¹ Per la definizione del mercato rilevante si fa rinvio ai provvedimenti della Banca d'Italia n. 23 dell'8 ottobre 1998, n. 38 del 27 novembre 2001, n. 41 dell'11 luglio 2002 e n. 49 del 1° luglio 2004.

15. Alla fine del 2004, le carte di pagamento in circolazione in Italia, al netto di quelle emesse da BancoPosta, erano quasi 53 milioni; poco meno della metà di esse erano carte di debito. Il valore complessivo delle transazioni effettuate con carte si è attestato lo scorso anno a circa 83 miliardi di euro, in crescita di oltre 9 miliardi rispetto all'anno precedente (Tav. 1).
16. Le carte Pagobancomat, Visa Electron e Maestro di Mastercard (carte di debito) prevedono l'addebito diretto del pagamento sul conto corrente del titolare per ciascuna operazione effettuata; anche se vi può essere un ritardo tra l'acquisto dei beni e l'addebito sul conto, tali carte non comportano la concessione di un credito a favore del cliente. Il minore costo di funzionamento, i bassi rischi associati al loro utilizzo e la possibilità di disporre di una rapida rendicontazione della spesa giustificano l'ampio utilizzo delle carte di debito in Italia. La maggiore diffusione delle carte Pagobancomat presso la clientela e gli esercizi commerciali convenzionati è dovuta alla minore onerosità di queste carte - in termini di commissione interbancaria, canone per il titolare e commissioni applicate agli esercenti - rispetto alle carte direttamente concorrenti Visa Electron e Maestro.
17. Nel mercato delle carte di debito si rileva la crescente importanza di BancoPosta, equiparato alle banche dal d.P.R. n. 144/2001 anche ai fini dell'applicazione della normativa a tutela della concorrenza. Alla fine del 2004, Bancoposta, con una quota pari al 16,3 per cento, risultava il principale operatore nel segmento di mercato relativo alle carte di debito: le carte Postamat, che per la funzione di pagamento si avvalgono del circuito Maestro di MasterCard, erano 4,8 milioni (Tav. 2).

Tav. 2

Carte di debito: quote di mercato dei principali operatori ⁽¹⁾
(valori percentuali)

	Quote di mercato	
	dic-03	dic-04
BancoPosta	16,0	16,3
Gruppo Banca Intesa	9,2	11,1
Gruppo Unicredito Italiano	9,9	9,6
Gruppo SanPaolo-IMI	9,7	9,4
Gruppo MPS	7,2	6,9
Gruppo Capitalia	6,3	5,8
Gruppo BNL	3,8	3,7
Totale	62,0	62,7

Fonte: segnalazioni di vigilanza per le banche; dati pubblicati per BancoPosta.

(1) Le quote si riferiscono al numero di carte di debito emesse

18. Dal punto di vista geografico, l'offerta di carte di pagamento fa parte dei servizi bancari alla clientela per i quali le preferenze dei consumatori presentano specificità nazionali. La rilevanza nazionale, connessa con la struttura e le modalità di produzione e di distribuzione dei servizi offerti, è rimarcata anche dal fatto che le società e le associazioni di categoria che promuovono gli accordi hanno carattere nazionale.

IV. DESCRIZIONE DELLE FATTISPECIE

19. La carta Pagobancomat opera in maniera analoga alle carte di pagamento più diffuse, recanti i marchi VISA e MasterCard, rispetto alle quali si pone in un rapporto di stretta concorrenza. I circuiti su cui transitano sia le carte Pagobancomat sia quelle VISA e MasterCard seguono un

modello “a quattro parti”, secondo cui gli enti gestori dei circuiti non procedono all’emissione delle carte né alla convenzione degli esercenti, limitandosi a rilasciare licenze che consentono ai propri membri di operare in tal senso.

20. La presente istruttoria ha riguardato gli schemi contrattuali concernenti il servizio Pagobancomat, elaborati da CO.GE.BAN., che integrano le ‘Condizioni generali di contratto relative ai rapporti banca-cliente e banca-esercente’, già valutate dalla Banca d’Italia nel provvedimento n. 23 dell’8 ottobre 1998.
21. L’istruttoria ha preso in considerazione anche la lettera circolare di CO.GE.BAN. del 14 aprile 2003, concernente la gestione delle transazioni presso le catene commerciali, emanata nell’ambito di un tavolo di lavoro tecnico con alcune associazioni della grande distribuzione, allo scopo di salvaguardare il funzionamento del servizio Pagobancomat anche in caso di indisponibilità del collegamento informatico con il centro deputato all’autorizzazione del pagamento elettronico. Al riguardo, l’oggetto dell’istruttoria è stato ampliato al fine di valutare sia le regole di accesso al sistema definite dall’associazione sia il rispetto dei criteri di sicurezza delle transazioni e gli aspetti economici sottostanti il regolamento dei pagamenti.

A) GLI SCHEMI CONTRATTUALI E LE CLAUSOLE PROBLEMATICHE

22. Il procedimento ha inteso verificare se le norme uniformi predisposte da CO.GE.BAN., che le banche adottano nei rapporti con la clientela, fossero lesive della concorrenza; in via subordinata, se esistessero le condizioni previste dall’articolo 4, comma 1, della legge n. 287/90 per il rilascio di un’autorizzazione in deroga.
23. Le condizioni generali di contratto per il servizio Pagobancomat, esaminate nel corso dell’istruttoria conclusa con il provvedimento n. 23 del 1998, prevedevano che: le banche fossero tenute ad adottarle; l’esercente fosse esonerato dal versamento di un canone periodico; il titolare della carta non fosse tenuto al pagamento di una commissione sulla transazione. In questo senso, esse configuravano una violazione dell’articolo 2, comma 2, della legge n. 287/90; le altre norme contenute negli schemi sono state giudicate non lesive della concorrenza.
24. La contrattualistica che ha formato oggetto di esame nella presente istruttoria prevede una serie di clausole la cui adozione è **obbligatoria** per le banche associate a CO.GE.BAN. Fra queste rilevano:
 - a) l’impossibilità per la banca di applicare al titolare della carta commissioni per singole operazioni di pagamento e di storno. Al cliente può essere richiesta soltanto la corresponsione di un canone annuo (previsione già autorizzata con il provvedimento n. 23 del 1998)²;
 - b) l’impegno dell’esercente convenzionato di applicare alla clientela che si avvale di Pagobancomat prezzi e condizioni non meno favorevoli di quelli praticati alla clientela che paga in contanti o con altri mezzi di pagamento (cosiddetta “clausola di non discriminazione” o “*Non Discrimination Rule – NDR*”, ritenuta non lesiva della concorrenza con il provvedimento n. 38 del 2001);
 - c) l’impegno della banca di accreditare gli importi delle transazioni con valuta primo giorno lavorativo successivo all’operazione;
 - d) la facoltà della banca, nel corso del rapporto, di modificare unilateralmente le condizioni normative ed economiche applicate al cliente in senso sfavorevole a quest’ultimo³.

² Nei nuovi contratti non è previsto che le banche esonerino l’esercente dal versamento di un canone periodico.

³ Il limite di spesa e le modalità di utilizzo della carta possono essere modificati unilateralmente dall’emittente per ragioni di efficienza, previo avviso, e comunicati con lettera scritta; in caso di modifiche alle modalità di utilizzo della carta di

25. La clausola sub a) - di contenuto economico - risulta favorevole al cliente; inoltre, consente di incentivare l'utilizzo delle carte di pagamento⁴. Con riferimento alla clausola sub b), occorre rilevare che essa è stata considerata non lesiva della concorrenza dalla Commissione Europea, che ha condotto un procedimento sulle norme di funzionamento del circuito Visa⁵. Entrambe le clausole sono ampiamente utilizzate, in Italia e all'estero, nei circuiti Visa e MasterCard.
26. Le clausole sub c) e d) presentano aspetti di criticità. La determinazione di un termine di valuta di accredito ristretto appare favorevole al cliente-commerciante, che riceve la disponibilità delle somme il giorno successivo all'effettuazione del pagamento; tuttavia, tale previsione ha contenuto strettamente economico e, per questa ragione, non dovrebbe formare oggetto di una clausola uniforme. La previsione dello *ius variandi* può comportare un ostacolo alla mobilità della clientela e un abbassamento della qualità del servizio offerto dalle banche; infatti, lo schema contrattuale disciplina lo *ius variandi* nel modo meno favorevole al consumatore tra quelli consentiti ed è idoneo a uniformare il comportamento delle banche verso lo standard contrattuale minimo previsto dalla normativa, non incentivandole a porsi in concorrenza attraverso la predisposizione di contratti contenenti clausole più favorevoli alla clientela.
27. Alla clausola sub d) è collegata quella, di adozione **facoltativa**, relativa alla possibilità di effettuare la comunicazione delle modifiche applicate alla generalità della clientela in forma impersonale mediante la pubblicazione sulla Gazzetta Ufficiale, anziché attraverso una comunicazione individuale. Secondo la clausola in questione, il cliente non soddisfatto delle nuove condizioni potrebbe recedere dal contratto, senza penalità e con l'applicazione delle condizioni previgenti, solo se esercitasse il recesso entro 15 giorni dalla comunicazione delle nuove condizioni; comunicazione che, nel caso delle modifiche generalizzate, può essere rappresentata dalla sola pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale. Decorso tale termine, il cliente potrebbe comunque recedere dal contratto, sostenendo i maggiori costi che discendono dall'applicazione delle nuove clausole più onerose e gli eventuali nuovi costi di uscita.
28. Tale previsione, che è stata esaminata nell'ambito del provvedimento della Banca d'Italia n. 53 del 12 novembre 2004, non assicura al cliente che la modifica sia effettivamente comunicata prima della sua concreta applicazione; essa, non imponendo alla banca l'obbligo di informare direttamente il cliente con preavviso, qualora fosse adottata in modo uniforme, potrebbe limitare la possibilità della clientela di cambiare banca.

B) LA LETTERA CIRCOLARE DI CO.GE.BAN. DELL'APRILE 2003

29. L'organizzazione del circuito Pagobancomat prevede che le informazioni relative alle transazioni siano gestite da società, denominate "gestori terminali POS", che le trasmettono alla banca che ha convenzionato l' esercente (*acquirer*); quest'ultima invia poi il flusso informativo al "centro applicativo" per il regolamento dell'operazione, che generalmente avviene sul Sistema Nazionale di Compensazione (BI-COMP). Nel caso in cui la banca che ha emesso la carta (*issuer*) sia diversa dalla banca *acquirer*, quest'ultima corrisponde alla prima una commissione interbancaria.

credito su ATM, la comunicazione può avvenire tramite "avvisi esposti sugli stessi". Per esigenze di sicurezza, le modifiche possono avvenire senza preavviso.

⁴ L'esame, dal punto di vista concorrenziale, degli effetti prodotti dalla clausola e l'analisi del grado di diversificazione dei canoni pagati dai titolari di carte Pagobancomat sono contenuti nel provvedimento n. 49 del 1° luglio 2004.

⁵ Cfr. Decisione della Commissione Europea del 9 agosto 2001 sul caso *Visa International* (COMP/29.373), pubblicata nella G.U.C.E., serie L n. 283/24 del 2001.

30. La lettera circolare di CO.GE.BAN. del 14 aprile 2003 prevede che ciascun esercente convenzionato con il circuito Pagobancomat si riferisca necessariamente a una sola banca acquirer. Nella circolare si dispone che *“non sono permessi instradamenti diversi e ulteriori delle transazioni Pagobancomat in assenza di problemi operativi della banca acquirer di riferimento”*; si specifica, inoltre, che *“le catene commerciali potranno scegliere una banca acquirer di riferimento per tutta la rete di distribuzione o differenziare la scelta per punto di vendita. Anche in quest’ultimo caso, la catena commerciale dovrà rispettare le richieste del presente documento, in particolare indicando le banche acquirers di riferimento o di back up per punto vendita e le caratteristiche di elaborazione dei dati”*. La circolare in questione, che è parte integrante della normativa che regola il circuito Pagobancomat, non è stata comunicata alla Banca d’Italia ai sensi della legge n. 287/90.
31. Secondo quanto rappresentato nell’esposto citato nel punto 6, la circolare di CO.GE.BAN. impedirebbe ai commercianti di attivare presso ciascun punto vendita un numero “n” di POS virtuali in grado di inviare le informazioni relative alle transazioni a più banche acquirer (cosiddetti sistemi “multibanca”), anziché a una banca predefinita che le veicola poi nel circuito Pagobancomat. Nella circolare, CO.GE.BAN. ha previsto di sanzionare gli operatori del circuito che non si attenessero alla normativa con *“l’esclusione dal circuito Pagobancomat, nonché la cancellazione dall’albo degli operatori abilitati per i Centri Applicativi e i Gestori dei Terminali”*.

V. L’ATTIVITA’ ISTRUTTORIA

A) LE CONDIZIONI GENERALI DI CONTRATTO PREDISPOSTE DA CO.GE.BAN.

32. Il procedimento si è focalizzato sulle clausole problematiche dal punto di vista concorrenziale, indicate al punto 24. CO.GE.BAN. ha prefigurato, nel corso del procedimento, sostanziali modifiche ad alcune di esse, applicando i principi desumibili dai provvedimenti con cui la Banca d’Italia è intervenuta sulla contrattualistica uniforme diffusa dalla stessa CO.GE.BAN. e dall’Associazione Bancaria Italiana⁶.
33. La clausola che prevede l’obbligo di accreditare il conto dell’esercente con valuta primo giorno lavorativo successivo all’effettuazione dell’operazione è stata modificata da CO.GE.BAN. per renderla conforme ai principi stabiliti dalla Banca d’Italia con il provvedimento n. 46 del 31 gennaio 2003 (“ABI: accordi sulle condizioni interbancarie in materia di sistemi di pagamento”). In particolare, la clausola prevede ora l’impegno della banca di accreditare gli importi delle transazioni con data di regolamento interbancario; tale data assume la funzione esclusiva di “copertura del tempo tecnico” per il regolamento delle transazioni Pagobancomat, posto che le partite creditorie e debitorie delle banche derivanti dalle operazioni della clientela sono regolate in base monetaria nel Sistema Nazionale di Compensazione il primo giorno lavorativo successivo alla giornata in cui sono avvenute le transazioni.
34. Per quanto concerne la disposizione relativa allo *ius variandi*, CO.GE.BAN., pur ribadendo la legittimità della relativa previsione, ne ha prospettato l’eliminazione, lasciando nello schema generale di contratto la sola rubrica dell’articolo e precisando in nota che la disciplina del diritto di modificare le condizioni, che le singole banche riterranno di adottare, dovrà tenere

⁶ Cfr. la metodologia indicata nei provvedimenti n. 23 dell’8 ottobre 1998, concernente il servizio Pagobancomat, e n. 53 del 12 novembre 2004, avente a oggetto le condizioni generali di contratto predisposte dall’ABI per la prestazione di servizi d’investimento e l’utilizzo della carta di credito.

conto delle previsioni contenute nell'articolo 1469 bis e seguenti del codice civile, in materia di contratti con i consumatori.

35. CO.GE.BAN. ha esplicitato le ragioni per le quali ritiene opportuno mantenere nei testi contrattuali la rubrica relativa allo *ius variandi*, chiarendo come il tema sia talmente connaturato ai rapporti di durata che il mancato richiamo a esso nei contratti costituirebbe una lacuna di significativo rilievo. Peraltro, a CO.GE.BAN. è associato un gran numero di banche di dimensioni minori, che possono non disporre delle competenze tecniche necessarie per disciplinare correttamente la materia. Al riguardo, CO.GE.BAN. ha manifestato l'intenzione di inviare una successiva comunicazione alle banche con cui informarle che l'associazione ha ritenuto di non disciplinare nei contratti lo *ius variandi* e che, quindi, spetta alle stesse decidere autonomamente in ordine all'*an* e al *quomodo* di tale disciplina; nella comunicazione verrebbe comunque richiamata la necessità di regolare la materia tenendo conto della disciplina a tutela del consumatore contenuta nel codice civile.

B) IL FUNZIONAMENTO DEL CIRCUITO PAGOBANCOMAT

36. Il sistema Pagobancomat è organizzato secondo uno schema che prevede una banca (*issuer*), che emette una carta e gestisce il rapporto con il cliente (titolare); una banca (*acquirer*), che negozia e stipula la convenzione di accettazione con l'esercente (*merchant*); una pluralità di soggetti (gestori di terminali, centri di autorizzazione, centri applicativi), che intervengono, a diverso titolo, in una o più fasi del ciclo di operazioni che consentono di concludere la transazione.
37. Nell'ambito del circuito Pagobancomat, la banca *issuer* è responsabile del buon esito dell'operazione per i casi di morosità del titolare della carta o di transazione fraudolenta. In base alle regole di funzionamento, il commerciante viene garantito dell'incasso attraverso l'intervento dell'*acquirer*, che di frequente coincide con la banca presso cui detiene il conto corrente; l'*acquirer* gestisce, inoltre, le contestazioni del titolare della carta nei confronti del commerciante, ove ne ricorrano i presupposti.
38. Con riferimento ai principali soggetti, diversi dall'*issuer* e dall'*acquirer*, che intervengono nel circuito, rileva innanzitutto il ruolo dei gestori di terminali, che sovrintendono all'organizzazione dei POS installati presso gli esercenti. Nell'ambito delle procedure per la transazione, essi interagiscono con i centri di autorizzazione e con le banche *issuer* e *acquirer*; in particolare, a queste ultime vengono forniti i dati necessari all'accredito degli esercenti e alle prime le informazioni per l'addebito dei titolari delle carte. I centri di autorizzazione gestiscono il processo di autorizzazione delle operazioni in nome e per conto dell'*issuer*; peraltro, il ruolo del centro di autorizzazione non risulta necessario nel circuito quando le autorizzazioni sono rilasciate direttamente dalla banca emittente (cd. modalità OLI – *On line to issuer*).
39. La sequenza delle operazioni necessarie al buon esito della transazione riguarda tutti i soggetti prima menzionati. Nel caso di operazioni in cui la banca *issuer* sia diversa dalla banca *acquirer*, il gestore dei terminali trasmette le informazioni trattenute dal POS alla banca *acquirer* che, a sua volta, le indirizza a un centro di autorizzazione. Conclusa la transazione, la banca *acquirer* inoltra il flusso informativo per il regolamento interbancario.

C) GLI EFFETTI PRODOTTI DALLA CIRCOLARE DI CO.GE.BAN.

Le argomentazioni dell'associazione

40. La circolare di CO.GE.BAN. dell'aprile 2003, emanata nell'ambito dei rapporti di collaborazione con la FAID-Federdistribuzione, prevede che ogni commerciante possa riferirsi a più di una banca *acquirer* solo per ragioni di *recovery*; le catene commerciali sono tenute a servirsi di una banca acquirer di riferimento per tutta la rete di distribuzione ovvero, in alternativa, a individuare banche diverse per ciascun punto di vendita, sempre rispettando il principio secondo cui a ogni stabilimento corrisponde una sola banca acquirer (a cui si aggiunge, eventualmente, quella di *back up*).
41. Nel corso dell'audizione del 2 novembre 2004, CO.GE.BAN. ha confermato che, secondo le regole di funzionamento del circuito in vigore già prima della circolare dell'aprile 2003, è necessario che, per motivi di sicurezza, presso ciascun POS sia aperta una sessione di lavoro con un'unica banca *acquirer*, cioè che sia resa operativa una relazione biunivoca tra banca acquirer e strumento POS. L'instradamento diretto delle transazioni verso una banca *acquirer* che sia anche *issuer*, come richiesto dall'esposto delle società Supermercati Poli Srl e Billig Srl, sarebbe possibile solo attraverso l'apertura di sessioni di lavoro diverse per ogni transazione, per poter identificare il soggetto al quale imputare eventuali errori nella trasmissione delle informazioni.
42. Il 31 dicembre 2004 CO.GE.BAN. ha presentato una memoria sulle criticità conseguenti all'adozione dei sistemi "multibanca". In particolare, secondo l'associazione, l'architettura attuale del circuito Pagobancomat ha consentito di limitare le frodi, mantenendo un elevato livello di sicurezza dei pagamenti; introdurre nel sistema meccanismi diversi, pur tecnicamente realizzabili, potrebbe comportare "*seri problemi di sicurezza e di complessità operativa, con conseguenti impatti in termini di affidabilità del servizio, nonché di costi realizzativi e di gestione*".
43. In tale contesto, CO.GE.BAN. ha rilevato che la banca acquirer ha un ruolo fondamentale per garantire la regolarità delle operazioni di pagamento, perché essa ne è responsabile nei confronti delle banche che hanno emesso le carte e dei commercianti. Per questa ragione, la banca acquirer è messa in grado di controllare tutte le fasi del processo di gestione delle transazioni. Viceversa, il sistema "multibanca" disintermedia la banca *acquirer*, nel senso che attribuisce il controllo di alcune fasi della transazione a soggetti non di emanazione bancaria che, per curare l'instradamento delle operazioni verso la banca emittente, dovrebbero conoscere tutti i dati delle operazioni stesse, aumentando il rischio di frodi nel sistema. L'esperienza dimostrerebbe che le tratte del processo di gestione delle transazioni all'interno dei punti di vendita sono particolarmente vulnerabili.
44. Dal punto di vista giuridico, inoltre, ad avviso di CO.GE.BAN. la soluzione "multibanca" risulterebbe impraticabile poiché i servizi informatici connessi con l'attività di acquiring configurano una prestazione di servizi di pagamento e, pertanto, sono riservati alle banche e agli intermediari finanziari iscritti negli elenchi previsti dagli articoli 106 e 107 del TUB.
45. La memoria, infine, rileva che l'attuale assetto del circuito di pagamento è frutto di un processo di omologazione che ne ha accertato la coerenza con requisiti tecnologici e di sicurezza; per eventuali nuove soluzioni occorrerebbe effettuare verifiche volte ad appurare il rispetto delle condizioni tecniche di interoperabilità e di sicurezza.

Elementi emersi nel corso delle audizioni

46. Nel corso delle audizioni sono stati rilevati elementi utili alla migliore comprensione delle problematiche connesse all'oggetto dell'istruttoria. In particolare, gli incontri hanno

consentito di appurare gli aspetti più direttamente operativi della soluzione multibanca prefigurata dagli esercenti.

47. Circa la riservatezza delle informazioni necessarie per realizzare il sistema “multibanca”, è stato rilevato che il codice ABI della banca emittente, ricavabile dal nome della banca (il cui logo è spesso riprodotto sulla carta), non avrebbe natura riservata. Esso rappresenta l’unica informazione necessaria per realizzare un sistema “multibanca”; gli altri dati relativi alla transazione, utilizzabili per eseguire frodi, continuerebbero a essere protetti nel sistema informatico (*server*) dell’esercente⁷. Per quanto riguarda la tratta compresa fra il terminale POS e il server dell’esercente, i dati relativi alle transazioni continuerebbero a essere gestiti con i presidi di sicurezza garantiti dal fornitore del sistema software, in analogia con quanto già oggi accade nei sistemi di pagamento elettronico integrati nelle barriere di cassa⁸.
48. Dalle audizioni è risultato, inoltre, che sistemi “multibanca” sono stati progettati da società di informatica e di gestione dei terminali POS⁹. In particolare, NCR Italia Srl ha sviluppato una soluzione software per i server aziendali delle catene commerciali che consente di collegare tali server e, indirettamente, le apparecchiature POS a più gestori terminali¹⁰. Nell’ambito di tali connessioni multiple, il singolo POS può essere identificato dai vari gestori e nell’archivio gestito dalla Società Interbancaria per l’Automazione (SIA). Il sistema *server* già oggi consentirebbe l’apertura di diverse sessioni di lavoro parallele e contestuali con più banche acquirer e sarebbe in grado di canalizzare il flusso informativo verso il più conveniente dei gestori terminali. Anche la società Argentea SpA ha condotto uno studio di fattibilità di un sistema “multibanca”.
49. Riguardo al problema della necessaria corrispondenza biunivoca tra codice identificativo del POS e banca *acquirer*, nelle audizioni è emerso che tale limite è stato superato attraverso modifiche tecniche che consentano di associare più banche *acquirer* a un unico terminale POS ovvero di identificare lo stesso con più codifiche, ciascuna associata a una banca *acquirer*, lasciando al *server* la richiesta di autorizzazione. Secondo quanto comunicato da alcuni operatori sentiti, quest’ultima soluzione sarebbe compatibile con gli attuali sistemi di gestione dei terminali¹¹.
50. Per quanto riguarda i circuiti di pagamento diversi da Pagobancomat, non è risultato che Visa e Mastercard imponessero limitazioni al numero delle banche acquirer di cui il singolo

⁷ Affinché possano essere realizzate frodi è necessario conoscere il *Personal Identification Number*, che il cliente digita al momento del pagamento, l’importo della transazione e il *Primary Account Number*, che identifica la carta e, quindi, emittente e titolare.

⁸ Cfr. i verbali delle audizioni di Supermercati Poli Srl e Billig Srl, di Argentea SpA, MasterCard Europe, Seceti SpA, Deutsche Bank – Divisione BankAmericard, NCR Italia Srl. Anche la memoria delle associazioni, citata al punto 11, rileva che i dati trasmessi nel momento in cui la carta viene inserita nel POS e poi inoltrati al centro servizi si riferiscono alla banca che ha emesso la carta e non ai titolari, non violando alcuna regola di riservatezza o di sicurezza.

⁹ Secondo quanto emerso nel corso delle audizioni di Seceti SpA e di NCR Italia Srl, la convenienza a instradare l’operazione sulla banca *acquirer* che sia anche quella che ha emesso la carta di pagamento è stata già segnalata da operatori della grande distribuzione. Inoltre, alcune banche - che svolgono funzioni di *issuing* e di *acquiring* nell’ambito dei citati circuiti - avrebbero proposto a clienti della grande distribuzione di indirizzare a esse direttamente le transazioni relative a carte di loro emissione.

¹⁰ Maggiori dettagli possono essere rilevati nel verbale dell’audizione del 6 dicembre 2004, nella quale è stato rappresentato che il sistema multibanca di NCR sarebbe già operativo per le transazioni con carte di pagamento appartenenti ai circuiti internazionali presso 2.400 punti vendita appartenenti alla categoria degli iper e super-mercati.

¹¹ La codifica dei POS è gestita dalla SIA che si avvale della procedura denominata RAC. Al riguardo, il rappresentante di SECETI ha rilevato la presenza nell’anagrafe dei POS di nominativi molto simili (ad es. Davide Gianluca e Gianluca Davide); tale fatto indicherebbe che, in pratica, la regola di corrispondenza biunivoca tra POS e banca acquirer è già stata resa inoperante.

commerciante può servirsi¹². Nell'ambito degli stessi circuiti, l'obiettivo del commerciante di instradare l'operazione sulla banca acquirer che è anche quella che ha emesso la carta di pagamento non è rilevante, considerato che vi è un numero limitato di banche specializzate nella funzione di *acquiring*¹³; di fatto, lo stesso obiettivo può essere realizzato sia attraverso l'installazione di una pluralità di apparecchiature POS, ciascuna delle quali operativa con una determinata banca acquirer, sia attraverso uno specifico software che consente all' esercente di selezionare sulla stessa apparecchiatura una banca acquirer attraverso la quale negoziare le transazioni. In particolare, nell'ambito dei circuiti Visa e MasterCard, non vi sarebbero regole che ostacolano la possibilità per l' esercente e per la società che gestisce i terminali di effettuare collegamenti simultanei con più banche convenzionatrici avvalendosi di un'unica apparecchiatura POS¹⁴.

51. Infine, nella prospettiva del passaggio alla tecnologia a microcircuito, il rappresentante di NCR Italia ha dichiarato che l'architettura del sistema software ideato dalla sua società sarebbe perfettamente adattabile anche alle nuove caratteristiche tecnologiche. In tal senso, la società avrebbe *“quasi concluso l'iter di certificazione EMV (EuroCard, MasterCard, Visa)”*. Nell'ambito dei circuiti di pagamento internazionali sarebbe, pertanto, possibile continuare a utilizzare il sistema *“multibanca”* della NCR anche dopo la migrazione dei sistemi POS attuali alla tecnologia del microcircuito. A tal proposito, NCR sta approntando una sperimentazione con VISA, CartaSì, SSB e SITEBA per la gestione delle carte EMV internazionali¹⁵. Al contrario, per quanto riguarda il sistema Pagobancomat, il rappresentante di NCR ha dichiarato che l'Associazione Microcircuito *“continua a richiedere come necessaria una relazione biunivoca tra POS e banca acquirer, che rende di fatto inutile l'utilizzo di un server della catena commerciale in grado di interporsi come interfaccia unica tra i vari terminali POS dell' esercente e le società di gestione dei terminali”*.

L'audizione finale di CO.GE.BAN.

52. Il 21 febbraio 2005 CO.GE.BAN. ha presentato una memoria contenente le proprie osservazioni in merito alla comunicazione delle risultanze istruttorie della Banca d'Italia, illustrata nel corso di un'audizione finale, tenutasi il 22 febbraio 2005.
53. In particolare, l'associazione ha ribadito che i vincoli all'attuazione dei sistemi *“multibanca”* derivano dalle regole generali di funzionamento del circuito Pagobancomat, in base alle quali è richiesta una relazione biunivoca tra singolo terminale POS e banca acquirer; ciò esclusivamente allo scopo di assegnare in maniera precisa le responsabilità scaturenti dall'operazione di pagamento. Il presidio svolto dalla banca acquirer, che può avvalersi di una struttura tecnica (gestore terminali POS) nella tratta del circuito gestita dall' esercente (particolarmente vulnerabile per quanto riguarda le frodi), è fondamentale al fine di assicurare in ogni caso il rimborso delle somme in caso di contestazione.
54. CO.GE.BAN., inoltre, ha rilevato che l'assetto attuale del sistema Pagobancomat non pone ostacoli al progresso tecnologico, essendo il frutto di scelte condivise con gli operatori, ispirate principalmente all'obiettivo di garantire la sicurezza delle transazioni. Il passaggio a un sistema *“multibanca”*, oltre a essere costoso, rischierebbe di compromettere seriamente tale obiettivo di sicurezza, poiché attenua i presidi proprio nella tratta gestita dall' esercente in cui si concentrano gli elementi di criticità.

¹² Cfr., in particolare, i verbali delle audizioni di SECETI, di MasterCard e di BankAmericard.

¹³ Cfr. il verbale dell'audizione di MasterCard Italia.

¹⁴ Si vedano i verbali delle audizioni di MasterCard Italia e di BankAmericard.

¹⁵ Ogni POS sarebbe, quindi, censito presso più gestori dei terminali che inviano al server del merchant all'inizio della giornata la lista dei codici (BIN) delle carte emesse dalle banche ad esso collegate.

55. In sostanza, CO.GE.BAN. fa discendere l'impossibilità di applicare soluzioni "multibanca" al circuito Pagobancomat da due principali considerazioni:
- a) la tratta che va dal terminale POS al server dell'esercente verrebbe gestita secondo criteri definiti dall'esercente stesso: si potrebbe determinare l'impossibilità per la banca acquirer di effettuare i controlli finalizzati a garantire i livelli di sicurezza attualmente richiesti;
 - b) per consentire lo svolgimento, sul server aziendale, delle operazioni di selezione della banca acquirer e di generazione della richiesta di autorizzazione, lo stesso dovrebbe essere soggetto alle omologazioni e ai criteri di sicurezza richiesti ai gestori dei terminali.
56. CO.GE.BAN. ha ammesso che il controllo sui presidi di sicurezza del circuito svolto dalle banche *acquirer* non ha impedito il diffondersi di sistemi di gestione delle transazioni basati su "server" che si avvalgono di prodotti informatici forniti da società specializzate. Il rilievo crescente delle frodi su POS ha segnalato *"la vulnerabilità del circuito nella tratta relativa al rapporto tra esercente convenzionato e banca acquirer; la soluzione adottata con le specifiche funzionali del circuito Pagobancomat, ribadita dalla circolare CO.GE.BAN. del 14 aprile 2003, è ispirata all'obiettivo di garantire l'affidabilità e la sicurezza dell'intero circuito dei pagamenti"*¹⁶. Ad avviso di CO.GE.BAN. i prodotti basati su server aziendali, seppur omologati secondo gli standard internazionali EMV (definiti dai principali circuiti internazionali EuroCard, Mastercard, VISA), garantiscono solo un livello minimo di sicurezza. Tali standard, infatti, non appaiono idonei ad assicurare un sufficiente presidio di sicurezza sull'intero ciclo di pagamento, in particolare per quanto riguarda gli aspetti gestionali e organizzativi; in ogni caso, essi non consentirebbero di individuare in maniera univoca il soggetto responsabile del corretto utilizzo delle procedure operative.
57. CO.GE.BAN. ha rilevato che sarebbero praticabili altre soluzioni, parzialmente divergenti da quella "multibanca" in senso stretto. In particolare, l'associazione ha prefigurato l'adozione di sistemi incentrati su terminali fisici più evoluti che, grazie al possesso delle chiavi di cifratura di ogni banca acquirer convenzionata, permettano – ove possibile – di instradare la transazione verso l'*acquirer* che risulti anche *issuer* della carta, cifrando il messaggio con la relativa chiave già al momento del pagamento in cassa. In tale ipotesi, il POS assolverebbe le funzioni "multibanca" del server; a quest'ultima apparecchiatura sarebbe demandato esclusivamente il compito di instradare la transazione alla banca acquirer già definita a livello di terminale. In tale contesto, andrebbe comunque verificata la possibilità di attribuire ambiti specifici di responsabilità in caso di frode operata direttamente sul terminale, ad esempio per manomissione o sostituzione.
58. In relazione a ciò, CO.GE.BAN. si è impegnata a studiare le problematiche legate alla realizzazione della soluzione prospettata (basata su terminali POS "multi acquirer") e a promuoverne la realizzazione da parte dei fornitori di hardware e software, considerando anche la possibilità di preservare il ruolo dell'*acquirer* in termini di responsabilità per eventuali violazioni della sicurezza sul terminale POS. In tale ambito, CO.GE.BAN. ha già invitato la società NCR e altri fornitori di riferimento a esporre le proprie proposte al fine di verificare sia l'adeguatezza dei presidi di sicurezza sia la salvaguardia del ruolo dell'*acquirer*.
59. Infine, con riferimento alla normativa Pagobancomat in vigore, CO.GE.BAN. si è dichiarata disponibile ad apportare le modifiche necessarie, comunicando alle banche: che la relazione biunivoca tra acquirer e terminale POS è da intendersi valida con riferimento alla singola sessione operativa, che può coincidere anche con un solo pagamento; di essersi attivata, anche per il tramite dell'Associazione Progetto Microcircuito, per l'individuazione di soluzioni

¹⁶ Cfr. verbale dell'audizione di CO.GE.BAN. del 2 novembre 2004.

operative connotate da un adeguato livello di sicurezza, nel rispetto del ruolo della banca acquirer.

VI. IL PARERE DELL'AUTORITA' GARANTE DELLA CONCORRENZA E DEL MERCATO

60. Con riferimento agli schemi contrattuali uniformi definiti da CO.GE.BAN., l'Autorità garante ha riconosciuto che le modifiche apportate nel corso del procedimento sono idonee a far venire meno le problematiche di concorrenza a esse connesse. Con riferimento alle altre clausole standardizzate, l'Autorità ritiene critica quella che esonera il titolare della carta dal pagamento di una commissione sulle transazioni, prevedendo soltanto il versamento di un canone annuale; essa rileva che *“l'imposizione di una specifica struttura di prezzo interferisce indebitamente con le strategie commerciali che dovrebbero invece essere sviluppate autonomamente dalle imprese”* e *“può costituire una limitazione della concorrenza in quanto facilita la collusione fra coloro che offrono il servizio”*.
61. L'Autorità ritiene che la regola che non consente l'instradamento delle transazioni da un unico POS verso una pluralità di banche acquirer (sistemi “multibanca”) costituisca un significativo ostacolo alla concorrenza; in relazione a ciò, ritiene che occorra valutare le caratteristiche dell'infrazione ai fini di un'eventuale sanzione amministrativa. Inoltre, secondo l'Autorità, questa regola può indurre effetti di *tie-in*: considerato che per la grande distribuzione il singolo terminale POS è integrato nella barriera di cassa e che a tale POS è fatto divieto di indirizzare le transazioni verso più di una banca, gli esercenti sarebbero obbligati a ottenere il servizio di convenzionamento per le carte di credito dal medesimo soggetto bancario che propone la convenzione Pagobancomat. Ciò creerebbe un legame artificioso nella fornitura di due servizi diversi (convenzioni per le carte di credito e per quelle di debito), con l'effetto di rafforzare la banca di riferimento dell'esercente, escludere i soggetti non bancari dall'*acquiring* delle carte di credito e ripartire la clientela fra le banche.
62. L'Autorità ha inoltre preso in considerazione alcuni elementi la cui criticità era emersa nel corso del procedimento Pagobancomat condotto nel 1998 e che non hanno formato oggetto di esame nell'ambito della presente istruttoria. L'Autorità rileva, in primo luogo, che la previsione dell'articolo 3 dello statuto CO.GE.BAN., secondo cui possono far parte dell'associazione solamente le banche, precluderebbe la possibilità per operatori finanziari di erogare il servizio Pagobancomat, limitando l'accesso al mercato. In secondo luogo, la disposizione che esclude la possibilità di abbinare al marchio Pagobancomat marchi o simboli rappresentanti servizi diversi da quelli di prelievo-pagamento-garanzia offerti da soggetti bancari potrebbe indebitamente penalizzare gli operatori non bancari che intendono associare i propri servizi a quelli già offerti dalle banche.

VII. CONCLUSIONI

a) La qualificazione delle fattispecie

63. L'articolo 2, comma 1, della legge n. 287/90 considera intese gli accordi e le pratiche concordate tra imprese nonché ‘le deliberazioni, anche se adottate ai sensi di disposizioni statutarie o regolamentari, di consorzi, associazioni di imprese ed altri organismi similari’. Le condizioni generali di contratto notificate da CO.GE.BAN. e la sua lettera circolare del 14 aprile 2003, in quanto deliberazioni di un'associazione di imprese, rientrano nell'ambito di applicazione dell'articolo 2, comma 1, della legge n. 287/90.

64. Il successivo comma dell'articolo 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 di acquisto o di vendita ovvero altre condizioni contrattuali; b) impedire o limitare la produzione, gli sbocchi o gli accessi al mercato, gli investimenti, lo sviluppo tecnico o il progresso tecnologico", quando queste siano suscettibili di restringere la concorrenza sui mercati interessati. Le determinazioni di un'associazione di imprese, costituendo elemento di riferimento per le scelte delle singole associate, possono contribuire a coordinare il comportamento di imprese concorrenti¹⁷. Relativamente a quest'ultimo profilo, la restrizione della concorrenza derivante da una siffatta intesa risulterebbe significativa nel mercato rilevante, atteso l'elevato numero di banche associate alla CO.GE.BAN.

b) La valutazione delle norme contrattuali uniformi e delle altre regole del circuito

65. La verifica della contrattualistica uniforme ha tenuto conto di consolidati principi, sui quali convergono la dottrina e la prassi delle autorità antitrust. La standardizzazione contrattuale presenta aspetti positivi sul piano della concorrenza; se adeguatamente circoscritta agli aspetti non economici dei rapporti fra imprese e clientela, a condizione che residui un margine di diversificazione dei modelli contrattuali proposti sul mercato, può favorire il confronto competitivo e la mobilità della domanda.

66. Gli schemi contrattuali uniformi notificati da CO.GE.BAN., emendati nel corso del procedimento, sono risultati compatibili con la normativa posta a tutela della concorrenza. Essi, migliorando la confrontabilità dei servizi offerti dagli intermediari, accrescono la trasparenza del mercato e agevolano la clientela nella scelta della banca che offre le condizioni migliori, favorendo una più corretta dinamica della concorrenza, fondata sulla trasparenza delle relazioni contrattuali. Le modificazioni apportate alle clausole che presentavano profili di criticità ne hanno fatto venir meno il potenziale anticompetitivo.

67. La clausola che prevede l'impegno della banca ad accreditare gli importi delle transazioni sul conto dell'esercente con data di regolamento interbancario presenta una natura tecnica per la regolazione delle transazioni fra soggetti bancari. La funzione economica svolta nell'ambito dei processi interbancari dalla "data di regolamento" è esclusivamente quella di concedere alla banca che fornisce un servizio interbancario il tempo tecnicamente necessario per lo svolgimento della prestazione. Condizioni di questo tipo non configurano violazioni della concorrenza, purché non svolgano una funzione di remunerazione.

68. Le modifiche apportate alle clausole relative allo *ius variandi* superano il rischio che il comportamento degli intermediari assuma un carattere uniforme, prevedendo il solo livello minimo di tutela offerto dalla legge. La mancata disciplina della facoltà di modifiche unilaterali negli schemi contrattuali standardizzati restituisce alle banche uno strumento significativo della relazione contrattuale, che può tradursi nel miglioramento della posizione contrattuale dei clienti, i quali sono messi nelle condizioni di selezionare la banca anche in base alle modalità con cui questa rende le informazioni necessarie per i rapporti di durata.

¹⁷ Cfr. provvedimento della Banca d'Italia n. 12 del 3 dicembre 1994 - *Associazione Bancaria Italiana*, pubblicato nel Bollettino n. 48 del 19 dicembre 1994 dell'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato; Sentenza della Corte di Giustizia del 17 ottobre 1972, causa 8/72 *Cementhandelaren*.

69. Per quanto riguarda la clausola relativa all'esonero del titolare della carta dal pagamento di commissioni sulle singole transazioni, se ne conferma l'effetto positivo sulla concorrenza: dal momento che il canone è l'unico prezzo a carico del titolare, viene facilitata la comparabilità tra le offerte delle banche. Tale norma, come rilevato nel provvedimento n. 23 del 1998 e come dimostrato da un'indagine effettuata da CO.GE.BAN. nel 2003, con riferimento alle informazioni contenute nei fogli analitici di 50 banche, non preclude alle banche di mantenere un adeguato livello di concorrenza sul canone annuo della carta.
70. Sulla base dell'indagine condotta da CO.GE.BAN., il canone annuo corrisposto dai titolari di carte di debito presenta un'apprezzabile variabilità; esso si ragguaglia in media a 10,6 euro e varia da un minimo di zero a un massimo di 19,4 euro, con coefficiente di variazione pari a 0,36. Per i principali operatori del mercato, cui fa capo oltre il 50 per cento delle carte Pagobancomat emesse, il canone medio è di poco superiore a 9 euro annui. Considerato che l'indagine è stata svolta sulla base dei fogli informativi delle banche e che questi contengono le condizioni economiche massime applicabili alla clientela, gli importi effettivi dei canoni potrebbero risultare inferiori a quelli citati, almeno con riferimento a talune soluzioni contrattuali¹⁸.
71. L'Autorità garante della concorrenza e del mercato, nel parere reso sull'istruttoria, ha rilevato che l'imposizione di un'unica struttura di prezzo faciliterebbe la collusione; tale argomentazione, che non trova riscontro nei dati raccolti nel corso dell'istruttoria, non considera adeguatamente che, nello schema di funzionamento di un circuito a quattro parti, la banca che emette la carta sostiene costi, fissi e variabili, a fronte dei servizi resi ai titolari delle carte e alle banche convenzionatrici. La struttura attuale della remunerazione che viene corrisposta alla banca emittente tiene conto della natura di questi costi e ne prevede la copertura, in modo diverso, da parte dei soggetti (titolari e banche *acquirer*) destinatari dei servizi¹⁹.
72. Il canone rappresenta una contropartita dei costi di produzione della carta e di funzionamento del circuito Pagobancomat, che vengono ripartiti fra le banche sulla base di quote di mercato calcolate con riferimento a 8 distinti parametri, fra i quali il numero di carte emesse, di terminali e di transazioni, tenendo conto anche della funzione di *issuer* o di *acquirer*. Stante la difficoltà di imputare direttamente un costo specifico per singola transazione, l'eventuale passaggio dall'attuale sistema di tariffazione, basato su un canone fisso, a uno che preveda un addebito per ogni operazione renderebbe inoltre più incerta la percezione, da parte della clientela, degli oneri effettivi derivanti dal possesso e dall'uso della carta. La previsione di una commissione sulla singola transazione potrebbe altresì disincentivare l'utilizzo delle carte per i pagamenti di importo unitario contenuto.
73. Con riferimento alla clausola che impegna l'esercente ad applicare alla clientela che si avvale di Pagobancomat prezzi e condizioni non meno favorevoli di quelli praticati a chi paga in contanti, si osserva che la Commissione Europea ha giudicato tale clausola non lesiva della

¹⁸ Tre delle banche considerate hanno segnalato a CO.GE.BAN. i canoni relativi alle carte di pagamento anche con riferimento al loro uso sui circuiti internazionali. Il canone relativo all'uso sul solo circuito nazionale risulta di norma meno oneroso per il cliente. Diverse soluzioni contrattuali non richiedono al cliente alcun canone per l'uso del servizio Pagobancomat. Peraltro, tutti i dati rilevati da CO.GE.BAN. – provenendo dai fogli analitici - riflettono le condizioni meno favorevoli che possono essere applicate alla clientela. In realtà, gran parte dei rapporti di conto corrente è assistita da convenzioni che determinano l'applicazione di condizioni più favorevoli; pertanto, è presumibile che i costi annui effettivi a carico dei titolari delle carte siano inferiori a quelli che emergono dall'analisi campionaria.

¹⁹ Anche i circuiti di pagamento internazionali a quattro parti (VISA e MasterCard) sono strutturati come il Pagobancomat; in nessun caso viene richiesto il pagamento di commissioni per operazione al titolare della carta.

concorrenza nel recente caso *Visa International*²⁰; la conclusione della Commissione è fondata su quanto emerso dalle indagini di mercato condotte nel corso del 2000 in Svezia e nei Paesi Bassi (paesi nei quali le autorità di tutela della concorrenza hanno vietato la clausola in questione). Alla luce di ciò, tenuto conto dell'importante posizione di mercato che la carta Pagobancomat ha raggiunto in Italia grazie soprattutto ai suoi ridotti costi di funzionamento, si ritiene che la clausola in questione non abbia l'effetto di restringere o falsare il gioco della concorrenza.

74. In ordine agli ulteriori rilievi contenuti nel parere espresso dall'Autorità garante, si osserva preliminarmente che si tratta di questioni già compiutamente esaminate nel provvedimento della Banca d'Italia n. 23 del 1998; su tali profili la parte non è stata messa in condizione di far valere le proprie argomentazioni, come invece avvenuto puntualmente per gli altri aspetti su cui si è focalizzata l'istruttoria. La Banca d'Italia si riserva di compiere gli approfondimenti che riterrà opportuni in ordine ai profili richiamati dall'Autorità; nel merito si osserva quanto segue.
75. Per quanto concerne la previsione dello statuto CO.GE.BAN., secondo cui possono far parte dell'associazione e ottenere la sub-licenza d'uso del marchio Pagobancomat solamente le banche operanti in Italia, essa trova giustificazione nel funzionamento stesso delle carte di debito. L'utilizzo di questa tipologia di carta prevede, infatti, l'addebito diretto sul conto corrente bancario del titolare di ciascuna operazione effettuata, rendendo necessario uno stretto collegamento funzionale tra carta di debito e conto corrente del titolare della carta stessa. Questo collegamento richiede che, per effettuare il regolamento monetario dell'operazione di pagamento, sia sempre necessaria l'interposizione di una banca, a cui è riservata per legge la raccolta di fondi a vista collegata all'emissione o alla gestione di mezzi di pagamento a spendibilità generalizzata (cfr. articolo 11, comma 5, del d.lgs. n. 385/93)²¹. Circa la potenziale operatività nel mercato di riferimento di intermediari finanziari iscritti nell'elenco speciale di cui all'articolo 107 del d.lgs. n. 385/93, si rileva che, malgrado sia a essi normativamente concessa la possibilità di emettere e gestire carte di pagamento (si vedano anche i decreti del Ministro del tesoro del 6 luglio 1994 e del 13 maggio 1996), per l'eventuale funzionamento di carte di debito emesse da soggetti non bancari sarebbe comunque necessaria l'interposizione di una banca che effettui il regolamento monetario della transazione.
76. Relativamente alla questione secondo cui il vincolo alla promozione di marchi diversi da Pagobancomat contenuto nel "Regolamento per l'uso del marchio" introdurrebbe un'ulteriore limitazione all'attività degli intermediari finanziari non bancari, si rileva che la materia è stata valutata nel corso del procedimento che ha dato origine al provvedimento della Banca d'Italia n. 23 del 1998. In quella sede, si è ritenuto che il vincolo in questione non determinasse effetti lesivi della concorrenza, considerato che alle banche aderenti alla Convenzione non si impedisce l'emissione di carte di pagamento di altri marchi di origine non bancaria, bensì il solo abbinamento di questi ultimi con il marchio Pagobancomat sulla superficie della medesima carta. La disposizione non ha impedito che si sviluppassero marchi diversi su carte concorrenti (ad esempio, carte Postamat).

c) La Circolare di CO.GE.BAN. del 14 aprile 2003.

²⁰ Cfr. decisione della Commissione Europea, caso COMP/D1/29.373 – *Visa International*, pubblicata in GUCE 2001/L 293/24 del 10.11. 2001, paragrafi 54-58.

²¹ Al riguardo, si ricorda che le banche condividono la riserva di funzione monetaria con le Poste Italiane e con gli Istituti di moneta elettronica.

77. Nel valutare la normativa che disciplina l'organizzazione dei circuiti di pagamento, le esigenze di sicurezza e di affidabilità richiedono un'attenta considerazione. A esse corrispondono i presidi tecnici finalizzati alla prevenzione delle frodi e dell'uso improprio delle carte, in gran parte concordati a livello internazionale e approvati dalle autorità di settore. Occorre trovare un equilibrio fra le ragioni della sicurezza e quelle dell'efficienza dei sistemi, individuando soluzioni che assicurino l'affidabilità dei meccanismi transattivi, evitando gli inconvenienti che possono compromettere la fiducia del pubblico negli strumenti di pagamento, senza sacrificare la concorrenza all'interno dei circuiti.

Profili attinenti alla sicurezza

78. L'architettura attuale del circuito Pagobancomat, regolata dalla normativa di cui la circolare dell'aprile 2003 è parte integrante, ha consentito di conseguire elevati livelli di sicurezza, testimoniati dalla bassa incidenza delle frodi sul complesso delle transazioni (0,02 per cento)²². La normativa protegge la segretezza delle informazioni che assistono i pagamenti effettuati con l'ausilio della carta Pagobancomat: tutti i dati inseriti o letti dal terminale POS sono cifrati tramite una chiave configurata dal gestore, correlata all'*acquirer* e, quindi, gestita sotto la responsabilità di quest'ultimo.
79. Nel corso del procedimento CO.GE.BAN. ha ripetutamente affermato che ragioni connesse alla sicurezza e all'affidabilità delle transazioni, in quanto elementi indispensabili per assicurare l'interoperabilità dei circuiti di pagamento, non consentono l'adozione di sistemi "multibanca". Nella valutazione della fattispecie, occorre considerare che Pagobancomat rappresenta il principale circuito di pagamento tramite carte in Italia; di fatto, le sue modalità di funzionamento non sono indipendenti da quelle vigenti nei circuiti internazionali, posto che una gestione separata dei diversi sistemi da parte degli esercenti convenzionati comporterebbe una duplicazione dei relativi costi.
80. Dagli elementi esaminati nel corso del procedimento è emerso che, nel corso degli ultimi anni, alcuni esercenti della grande distribuzione commerciale hanno adattato l'architettura del circuito Pagobancomat alle proprie esigenze, facendo emergere alcuni punti di vulnerabilità del sistema. Al riguardo, la circolare di CO.GE.BAN. dell'aprile 2003 intendeva evitare situazioni di malfunzionamento e di blocco del circuito definendo standard di sicurezza per la gestione delle informazioni. Nei casi in cui sono state realizzate architetture più complesse nel circuito Pagobancomat, si è riscontrato il disallineamento dei presidi di sicurezza tra la tratta che va dal POS al gestore dei terminali (transazione cifrata) e la rete aziendale del commerciante (in cui la transazione può viaggiare in chiaro); questa area è risultata più vulnerabile (rispetto a quella interbancaria) a tentativi di frode. Tale maggiore pericolosità risulta indipendente dall'introduzione dei cosiddetti sistemi "multibanca"; l'obiettivo dei commercianti di aumentare il numero delle transazioni *on-us*, rispondente a esigenze di convenienza economica, è legittimo nell'ottica sia di tutela della concorrenza sia di sorveglianza sul sistema dei pagamenti, a condizione che non si ponga in conflitto con la sicurezza del circuito.
81. Nel corso del procedimento è altresì emerso che, malgrado il tenore letterale della circolare di CO.GE.BAN. del 14 aprile 2003, i singoli esercenti hanno la possibilità di essere convenzionati per l'accettazione di carte Pagobancomat con più banche acquirer simultaneamente, a condizione che sia utilizzato un terminale POS per ciascun acquirer.

²² In Italia, le frodi domestiche con carte di credito nel 2003 sono state contenute, rappresentando circa l'uno per mille del valore transatto. Le carte di debito registrano livelli di frode inferiori (circa 1/5) a quelli in media sperimentati per le carte di credito, grazie anche all'abbinamento di un codice identificativo su ATM e POS.

Risulta inoltre legittima l'attività dei gestori terminali che, occupandosi di fasi meramente tecnologiche del processo di pagamento, non sono tenuti a richiedere l'iscrizione nell'elenco di cui all'articolo 106 del d.lgs. n. 385/93 (cfr. punto 44).

82. Infine, è stato accertato che i vincoli tecnici (citati al punto 49) che precludono al *merchant* la possibilità di stipulare convenzioni con più banche *acquirer* derivano da limiti tecnologici degli attuali terminali POS nella gestione dei codici identificativi dei terminali stessi, superabili adottando strumenti tecnologici più capaci e flessibili.
83. I sistemi "multibanca" riproducono, nella sostanza, il meccanismo delle transazioni "on us", che già oggi interviene quando banca *issuer* e banca *acquirer* coincidono. La generalizzazione di tale meccanismo non elimina il compenso per l'attività di *acquiring* né i costi sostenuti dalla banca emittente, ai quali è commisurata la commissione interbancaria (autorizzazione, *clearing*, ricerca e sviluppo, *processing*, rischio di frodi e insolvenze, *mark up*), limitandosi a ridurre la componente riferita all'attività di *processing* delle informazioni. Dall'istruttoria è risultato che la convenienza del sistema "multibanca" non risponde a criteri assoluti; il risparmio che si realizzerebbe in concreto dipende da una serie di fattori, il principale dei quali è il potere contrattuale del commerciante rispetto alla banca *acquirer*.
84. L'obiettivo di ottenere un maggior numero di transazioni *on-us* può comportare benefici in termini di velocità di esecuzione delle operazioni e di valuta applicata; può incentivare l'utilizzo delle carte, a condizione che la funzione di *acquiring* sia salvaguardata. Un ulteriore vantaggio è rappresentato, in caso di contestazione della transazione da parte del cliente, dalla semplificazione delle procedure di restituzione delle somme pagate (*chargeback*), dovuta al fatto che presso la stessa banca sono tenuti i conti del cliente e del commerciante.
85. E' compito di CO.GE.BAN. intervenire sulle aree di potenziale pericolosità del sistema Pagobancomat. Il presidio della sicurezza è perseguito attraverso l'omologazione del processo operativo, basato su standard oggettivi e non discriminatori, piuttosto che sull'imposizione di un divieto assoluto di utilizzo del sistema "multibanca". La possibilità di attuare tale sistema non è indipendente dalla definizione di presidi di sicurezza tali da consentire un elevato livello di affidabilità.
86. Il sistema "multibanca" non modifica la struttura del circuito a quattro parti; gli oneri connessi con la sua eventuale adozione si riferiscono, per la grande distribuzione, ad aspetti prevalentemente di natura contrattuale (revisione delle clausole con le banche) e amministrativa; per le banche, gli oneri sarebbero limitati agli adattamenti legati alla configurazione operativa dei nuovi sistemi. Ciò potrebbe comportare la complementarità del "multibanca" accanto al sistema attuale. La scelta tra i due sistemi va comunque lasciata al mercato nel rispetto dei presidi di funzionalità e di sicurezza che devono necessariamente essere gli stessi per i due schemi.
87. Il rispetto degli standard di sicurezza da parte di tutti i soggetti coinvolti nel servizio di pagamento è verificato attraverso appositi processi di omologazione che non impongono l'utilizzo di determinati dispositivi hardware e software di proprietà, ma, più in generale, la rispondenza del processo (autorizzativo e di regolamento) ai requisiti definiti dal sistema in termini oggettivi.
88. Con riferimento alla soluzione prospettata dalla CO.GE.BAN., relativa all'adozione di POS più evoluti in grado di instradare la transazione verso la banca *acquirer* che ha anche emesso la carta, si rendono necessari ulteriori approfondimenti; in ogni caso, tale soluzione appare idonea a superare gran parte dei problemi di sicurezza riscontrati nella tratta posta sotto il

controllo dei commercianti. Al riguardo, CO.GE.BAN. non ha chiarito gli aspetti legati ai costi della soluzione prospettata; in particolare, occorre accertare se tale soluzione comporti la sostituzione dei vecchi terminali POS, in molti casi di proprietà dei commercianti, e su chi ricadano gli oneri derivanti da tale sostituzione.

Profili di concorrenza

89. La circolare di CO.GE.BAN. dell'aprile 2003 configura un'intesa lesiva della concorrenza, ai sensi dell'articolo 2 della legge n. 287/90. La circolare non è diretta conseguenza delle regole di funzionamento del circuito e ha avuto l'effetto di impedire la realizzazione dei sistemi "multibanca". In questo senso, l'intesa promossa da CO.GE.BAN. per il tramite della citata circolare limita le possibilità che gli esercenti convenzionati e le società che gestiscono i terminali POS adottino soluzioni informatiche potenzialmente in grado di ridurre i costi di partecipazione al circuito di pagamento Pagobancomat e dell'intero sistema dei pagamenti, con benefici anche per gli utilizzatori finali.
90. Occorre, tuttavia, tenere in considerazione alcune circostanze attenuanti che inducono a non ritenere grave la restrizione della concorrenza derivante dall'intesa; in particolare:
- a) gli aspetti di sicurezza e di affidabilità del sistema Pagobancomat hanno avuto una notevole rilevanza nell'ambito del procedimento. A questo proposito, si è rilevato che la circolare di CO.GE.BAN., emanata nell'ambito di un complessivo tavolo di lavoro tecnico con le associazioni della grande distribuzione, aveva il fine precipuo di salvaguardare il funzionamento del servizio anche in caso di indisponibilità del collegamento con il centro di autorizzazione di riferimento e, quindi, era ispirata prioritariamente alla conservazione delle caratteristiche di sicurezza che finora hanno permesso di contenere l'incidenza delle frodi all'interno del circuito;
 - b) in concreto, non è stato messo a punto un meccanismo di controllo sulla reale configurazione della tratta del circuito di pagamento Pagobancomat compresa fra il terminale POS dell'esercente e la banca *acquirer*;
 - c) il comportamento tenuto durante l'istruttoria da CO.GE.BAN. è stato costantemente ispirato a fattiva collaborazione, tesa ad agevolare l'accertamento dei fatti contestati e a eliminare gli effetti dell'intesa;
 - d) l'iniziativa di CO.GE.BAN. di interpellare le società che hanno prefigurato la realizzazione dei sistemi multibanca manifesta l'intento di riconfigurare l'organizzazione del circuito tenuto conto anche delle esigenze dei commercianti convenzionati.
91. Sulla base di quanto esposto ai punti precedenti, tenuto anche conto delle peculiarità della fattispecie e degli argomenti addotti da CO.GE.BAN., non si ravvisano i presupposti per l'irrogazione della sanzione amministrativa pecuniaria di cui all'articolo 15, comma 1, della legge n. 287/90 nei confronti dell'associazione citata, anche a motivo del comportamento diretto ad attenuare le conseguenze dell'infrazione e dell'ampia cooperazione prestata durante la procedura istruttoria. Occorre, in particolare, tenere conto della volontà manifestata dalla parte di dar corso a soluzioni tecniche che corrispondano, senza alterare le caratteristiche di sicurezza del circuito Pagobancomat, alle esigenze dei commercianti in ordine all'attuazione di sistemi "multibanca".
92. In ordine alla possibilità – rilevata nel parere dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato - che il divieto posto dalla CO.GE.BAN. al sistema multibanca induca anche effetti di *tie-in*, obbligando, di fatto, gli esercenti a ottenere il convenzionamento delle carte di credito dal medesimo soggetto che effettua l'*acquiring* per la carta di debito Pagobancomat, si osserva che la relazione biunivoca tra POS e banca *acquirer* prevista dalla circolare CO.GE.BAN. dell'aprile 2003 vale esclusivamente nell'ambito del circuito Pagobancomat e

per singole sessioni operative²³. Pertanto, un esercente che aderisce al Pagobancomat può stipulare autonome e distinte convenzioni con altre banche o con intermediari finanziari per l'accettazione di carte di pagamento utilizzando il medesimo terminale fisico POS.

93. In ogni caso, si rende necessario che CO.GE.BAN. revochi immediatamente la circolare dell'aprile 2003. E' inoltre necessario che la disponibilità manifestata da CO.GE.BAN. nel corso dell'audizione finale si concretizzi rapidamente in soluzioni tecniche idonee a non precludere un'effettiva concorrenza delle banche convenzionatrici sul medesimo terminale POS; in proposito, l'associazione chiarirà gli oneri connessi con l'attuazione della soluzione da essa prefigurata, tenendo conto dell'interesse di tutta la clientela bancaria (titolari delle carte e commercianti convenzionati) di beneficiare dei vantaggi riconducibili all'innovazione tecnologica, anche in termini di prezzo e di qualità dei servizi offerti. Inoltre, con riferimento sia al sistema "multibanca" prefigurato dai commercianti sia a quello proposto da CO.GE.BAN., dovranno essere specificati i riflessi sugli elementi di costo che sono alla base della commissione interbancaria relativa alle transazioni Pagobancomat.

Tutto ciò premesso e considerato

DISPONE

- a) le condizioni generali di contratto che le banche associate devono utilizzare nei rapporti con gli esercenti convenzionati e con i clienti portatori delle carte, così come modificate nel corso del procedimento, non costituiscono una fattispecie lesiva della concorrenza ai sensi dell'articolo 2 della legge n. 287/90;
- b) CO.GE.BAN. trasmetterà alla Banca d'Italia le circolari mediante le quali gli schemi contrattuali oggetto d'istruttoria verranno diffusi al sistema bancario;
- c) la circolare di CO.GE.BAN. del 14 aprile 2003 (n. 2/03) viola le disposizioni di cui all'articolo 2, comma 2, lettera b) della legge n. 287/90. In particolare, essa costituisce un'intesa restrittiva della concorrenza, nella misura in cui può impedire l'accesso al mercato e limitare il progresso tecnologico in alcune delle fasi di gestione delle transazioni Pagobancomat;
- d) non ricorrono i presupposti per l'irrogazione della sanzione amministrativa pecuniaria di cui all'articolo 15, comma 1, della legge n. 287/90, tenuto conto delle circostanze rappresentate nel punto 90;
- e) CO.GE.BAN. provvederà tempestivamente al ritiro della circolare indicata al punto c), nella parte relativa alla "Gestione transazioni Pagobancomat presso le Catene Commerciali";
- f) CO.GE.BAN. realizzerà un sistema orientato ai principi del "multibanca" entro il 1° ottobre 2005, presentando un'analisi della sicurezza dei sistemi basati su server aziendali e un piano operativo degli interventi da adottare.

La Banca d'Italia, nelle sue funzioni di tutela della concorrenza e di sorveglianza sul sistema dei pagamenti, verificherà che CO.GE.BAN. adempia gli obblighi stabiliti dal presente provvedimento; a tal fine la Convenzione trasmetterà alla Banca d'Italia copia di tutte le delibere del Comitato Direttivo e degli organi consiliari e assembleari dell'associazione nonché copia delle lettere circolari alle associate entro quindici giorni dall'adozione delle stesse.

Il provvedimento verrà notificato alle parti interessate e successivamente pubblicato ai sensi di legge.

²³ Cfr. memoria di CO.GE.BAN. del 21 febbraio 2005 e verbale dell'audizione finale svoltasi il giorno successivo.

Avverso il presente provvedimento - ai sensi dell'articolo 33, comma 1, della legge n. 287/90 - può essere proposto ricorso al Tribunale Amministrativo Regionale del Lazio, entro 60 giorni dalla data di notifica.

IL GOVERNATORE
Antonio Fazio