

Provvedimento n. 8 del 9 settembre 1994

CASSA DI RISPARMIO DI REGGIO EMILIA Spa

LA BANCA D'ITALIA

VISTA la legge 10 ottobre 1990, n.287;

VISTA la propria comunicazione del 28 marzo 1994, con la quale ha disposto l'avvio dell'istruttoria ai sensi dell'art.14, comma 1, della legge n. 287/90;

VISTA la documentazione acquisita nel corso della suddetta istruttoria,

CONSIDERATO il parere espresso dall'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato ai sensi dell'art.20, comma 3, della legge n. 287/90, nell'adunanza del 10 agosto 1994;

CONSIDERATE le seguenti circostanze:

1. La descrizione dei fatti.

La concessione per lo svolgimento del servizio di riscossione dei tributi della provincia di Reggio Emilia è attribuita alla Cassa di Risparmio di Reggio Emilia Spa. La Cassa di Risparmio di Reggio Emilia Spa svolge il servizio di riscossione con una struttura separata dal punto di vista organizzativo e contabile. Tuttavia l'attività di riscossione e l'attività bancaria fanno capo ad una medesima persona giuridica. L'espressione "Cassa di Risparmio di Reggio Emilia Spa-concessionario" viene riferita all'operatività svolta nella riscossione di tributi, l'espressione "Cassa di Risparmio di Reggio Emilia Spa-banca" viene riferita ai servizi di pagamento prestati.

A seguito di un'indagine preliminare si è accertato che la Cassa di Risparmio di Reggio Emilia Spa svolge il servizio che si inquadra nella fattispecie tecnicamente nota con la denominazione di "pagamento di tributi in cartella per conto di clienti di istituti di credito corrispondenti" (c.d. servizio "mazzettisti" o "prenotazione dei pagamenti"); esso è svolto per prassi dai concessionari e dagli istituti di credito incaricati della riscossione e consiste nel pagare alla scadenza prestabilita le rate di tributo su ordine del contribuente, che conferisce apposito mandato alla banca di cui è cliente.

La Cassa di Risparmio di Reggio-Emilia Spa-banca svolge la prenotazione dei pagamenti, sia per i propri clienti che per le banche corrispondenti, con supporti informatici o cartacei; ai pagamenti dei tributi effettuati dalle banche corrispondenti per conto della propria clientela viene applicata una commissione di lire 1.500 per ogni quietanza, se l'incarico viene conferito su supporto magnetico; tale commissione ammonta a lire 2.000 se l'incarico viene conferito su modulo cartaceo.

Alla clientela della Cassa non viene invece addebitata alcuna commissione.

In relazione a ciò e ritenendo il comportamento complessivamente tenuto dalla Cassa di Risparmio di Reggio Emilia Spa suscettibile di configurarsi quale ipotesi di abuso di posizione dominante, in violazione dell'art. 3 della legge 10.10.1990 n.287, la Banca d'Italia ha avviato, in data 28 marzo 1994, l'istruttoria di cui all'art.14 della predetta legge.

2. Attività di riscossione e servizi bancari

L'attività di riscossione dei tributi consiste nel ricevimento dei pagamenti e nella consegna della relativa quietanza.

La riscossione avviene mediante pagamento presso la sede del concessionario alle scadenze stabilite ovvero presso gli uffici postali, utilizzando apposito bollettino di conto corrente, ed è remunerata in favore del concessionario ai sensi di legge nonché delle norme applicative emanate dal Ministero delle finanze; tali norme non consentono la percezione di eventuali somme aggiuntive.

Il servizio di “prenotazione dei pagamenti” non rientra nei compiti attribuiti dalla legge o dalla convenzione al concessionario; tale servizio si configura invece quale servizio bancario ed è pertanto soggetto all’applicazione della disciplina di cui alla legge n. 287/90.

3. Il mercato rilevante.

La riscossione dei tributi è effettuata da intermediari dotati per legge di un compito esclusivo nei rispettivi ambiti di competenza territoriale; in tale contesto il “prodotto” è fissato per legge e i “prezzi” delle prestazioni sono stabiliti in via legislativa e amministrativa.

Nel caso in esame **il mercato merceologico** rilevante è quello della prestazione del servizio bancario di pagamento di tributi in cartella per conto di clienti di istituti di credito corrispondenti. Tale servizio è distinto e ulteriore rispetto all’attività di riscossione dei tributi.

L’area territoriale di esazione, la provincia di Reggio Emilia, costituisce **il mercato geografico** rilevante; il contribuente è tenuto, infatti, al pagamento dell’obbligo tributario al concessionario competente territorialmente e non può liberarsi eseguendo la prestazione nei confronti di altro concessionario o versando gli importi dovuti agli enti pubblici destinatari dei pagamenti (Stato o enti locali).

4. La posizione dominante.

La Cassa di Risparmio di Reggio Emilia Spa nell’ambito territoriale nel quale vengono riscossi i tributi è l’unico soggetto abilitato a raccogliere i versamenti effettuati dai contribuenti e opera in regime di monopolio legale nel mercato di riferimento.

La posizione dominante derivante dal regime di monopolio in cui è svolta la riscossione dei tributi si riverbera sull’attività creditizia, tenuto conto della unicità delle decisioni gestionali concernenti l’espletamento della funzione pubblica e dei servizi accessori.

Ne consegue che la Cassa di Risparmio di Reggio Emilia Spa-banca è in posizione dominante rispetto alla possibilità di fornire modalità accessorie e alternative al pagamento “per cassa” dei tributi.

5. Le controdeduzioni dell’ente creditizio.

Con nota dell’11 aprile 1994 i legali rappresentanti della Cassa di Risparmio di Reggio-Emilia Spa hanno dichiarato di voler rinunciare al diritto di essere ascoltati di cui all’art.14 della legge n. 287/90 e hanno comunicato che la prassi adottata risaliva ad epoca antecedente l’entrata in vigore della legge n. 287/90 e alla riforma dei servizi di riscossione delle imposte, a seguito della quale la “Cassa” aveva ritenuto di poter mantenere la prassi in atto.

Con la stessa lettera la “Cassa” ha reso noto di aver deliberato, con effetto immediato, di prestare il servizio di prenotazione nei confronti delle altre banche senza la percezione di alcuna commissione.

6. L’abuso di posizione dominante.

In relazione alle risultanze emerse dall’indagine svolta, la Banca d’Italia ritiene che la Cassa di Risparmio di Reggio Emilia Spa sia in posizione dominante nel mercato del servizio bancario di pagamento di tributi.

Ciò posto, occorre valutare se i comportamenti della Cassa di Risparmio di Reggio Emilia Spa abbiano dato luogo ad abusi ai sensi dell’art. 3 della legge n. 287/90.

Appaiono a tal proposito rilevanti sia l’attribuzione del servizio alla Cassa di Risparmio di Reggio Emilia Spa-banca sia le modalità di offerta del servizio stesso alle altre banche.

La Cassa di Risparmio di Reggio Emilia Spa-concessionario ha attribuito il servizio relativo alla percezione dei pagamenti tributari provenienti dalla clientela di banche corrispondenti alla Cassa di Risparmio di Reggio Emilia Spa-banca.

Le banche corrispondenti, se intendono avvalersi del servizio di prenotazione dei pagamenti per la propria clientela, si devono rivolgere alla Cassa di Risparmio di Reggio Emilia Spa-banca, che grava ogni quietanza della commissione.

In questo contesto non è concretamente possibile per le banche corrispondenti negoziare con la "Carispa" tariffe differenti per l'esecuzione dell'incarico.

Alla luce delle suesposte considerazioni, l'attribuzione alla Cassa di Risparmio di Reggio Emilia Spa-banca della facoltà di percepire i pagamenti tributari effettuati dalla clientela di istituti di credito corrispondenti e la conseguente richiesta alle banche corrispondenti del pagamento di commissioni non risultano giustificate e costituiscono infrazione all'art. 3 della legge n. 287/90.

7. La modifica del comportamento oggetto di valutazione.

Con nota dell'11 aprile 1994 i legali rappresentanti della Cassa di Risparmio di Reggio-Emilia Spa hanno dichiarato di aver deliberato, con effetto immediato, la prestazione del servizio di prenotazione nei confronti delle altre banche senza la percezione di alcuna commissione.

La risoluzione adottata appare idonea a risolvere le problematiche concorrenziali emerse nel corso dell'istruttoria. In particolare, essa ripristina le condizioni di parità concorrenziale fra le banche.

La decisione adottata dalla Cassa di Risparmio di Reggio Emilia Spa rileva sia ai fini delle decisioni in merito all'istruttoria stessa sia in ordine ai profili sanzionatori ex art.15 della legge n. 287/90.

8. Conclusioni.

Valutate le considerazioni esposte in precedenza, la Banca d'Italia ritiene che:

- è in facoltà del concessionario decidere se attivare o meno il servizio di prenotazione dei pagamenti o altro servizio analogo; qualora tali servizi siano attivati, essi devono essere resi disponibili per tutti gli enti che ne facciano richiesta;

- il comportamento tenuto dalla Cassa di Risparmio di Reggio Emilia Spa consistente nell'attribuirsi il servizio di prenotazione dei pagamenti tributari per conto della clientela di istituti di credito corrispondenti, ha costituito un'infrazione all'art. 3, lettere a) e b) della legge n. 287/90;

- l'applicazione alle banche corrispondenti di una commissione diversa da quella applicata alla propria clientela, ha costituito un'infrazione all'art. 3, lettera c), della legge n. 287/90;

- l'immediata cessazione dell'applicazione delle commissioni per la prestazione del servizio, deliberata dalla Cassa di Risparmio di Reggio Emilia Spa a seguito della notificazione dell'avvio dell'istruttoria appare rispettosa dei rilievi emersi nell'atto di avvio dell'istruttoria.

La Banca d'Italia, tutto ciò premesso e considerato

DISPONE

- la chiusura dell'istruttoria in relazione ai profili di infrazione come sopra accertati;
- di non irrogare la sanzione pecuniaria di cui all'art.15 della legge n. 287/90, vista l'obiettiva complessità della questione e tenuto conto del fatto che, con deliberazione in data 6 aprile 1994, la Cassa di Risparmio di Reggio Emilia Spa, all'atto dell'apertura dell'istruttoria, ha immediatamente cessato di percepire commissioni per la prestazione del servizio, ora svolto a titolo gratuito.

Il presente provvedimento verrà notificato agli interessati e pubblicato ai sensi di legge.

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

IL GOVERNATORE DELLA BANCA D'ITALIA
Antonio Fazio