

Provvedimento n. 10 dell'8 agosto 1994

ASSOCIAZIONE BANCARIA ITALIANA

LA BANCA D'ITALIA

VISTA la legge 10 ottobre 1990 n.287;

VISTO il Regolamento emanato con decreto del Presidente della Repubblica 10 settembre 1991, n. 461;

VISTA la propria comunicazione del 23 novembre 1993 con la quale ha disposto l'avvio dell'istruttoria, ai sensi dell'art. 14, comma 1, della legge n. 287/90 in relazione ad una serie di accordi interbancari e di norme bancarie uniformi (NBU) promossi dall'Associazione Bancaria italiana (ABI);

SENTITI, in rappresentanza dell'ABI, nell'audizione del 24 gennaio 1994 il Presidente Professor T. Bianchi e il Direttore Generale Dottor G. Zadra;

VISTA la memoria trasmessa dall'ABI con nota 27 gennaio 1994, pervenuta il 31 gennaio 1994;

CONSIDERATO che mediante detta memoria l'ABI ha comunicato di aver dichiarato decaduti alcuni accordi interbancari e ha chiesto per gli altri ancora vigenti una attestazione di non lesività della concorrenza o, in via subordinata, un provvedimento di autorizzazione in deroga ai sensi dell'art. 4, comma 1, della legge n. 287/90;

RITENUTO che l'istruttoria è stata completata con riguardo ai seguenti accordi interbancari: accordi "Per le condizioni minime da applicare per il servizio delle cassette di sicurezza" e "Sulle condizioni minime da applicare per il servizio di deposito a custodia chiuso", "Servizio di incasso bollette SIP", "Servizio di incasso bollette Italgas", "Procedura ricevute bancarie" (R.I.B.A.), "Rapporti interbancari diretti" (R.I.D.);

VISTO il parere espresso dall'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato ai sensi dell'art. 20, comma 3, della legge n. 287/90, nella sua adunanza del 15 luglio 1994;

CONSIDERATO quanto appresso:

Le parti

L'ABI è un'associazione di imprese che raggruppa la quasi totalità delle banche operanti sul territorio nazionale per la tutela degli interessi dei propri membri. Rientra fra i fini istituzionali dell'associazione anche un'attività di informazione, assistenza tecnica e consulenza a favore delle associate dispensata in varie forme, al dichiarato scopo di favorirne lo spirito di coesione e il coordinamento (art. 2 dello Statuto). Tale attività, in base al nuovo testo statutario approvato dall'Associazione in corso di istruttoria, deve svolgersi nel quadro dei principi concorrenziali.

Il nuovo testo statutario annovera fra gli scopi dell'Associazione all'art. 2, lettera e), la promozione "ai fini della razionalizzazione dei servizi e nel rispetto dei principi della libera concorrenza (di) iniziative di collaborazione fra gli associati"; inoltre stabilisce all'art. 1, comma 3, che l'Associazione promuove "iniziative per la crescita ordinata, stabile ed efficiente del sistema bancario e finanziario, in un quadro concorrenziale coerente con le direttive della Comunità Europea".

La nuova formulazione del testo statutario - di carattere programmatico e portata generale - segnala che l'Associazione ha acquisito consapevolezza della possibile rilevanza della propria attività per il corretto esplicarsi dei comportamenti concorrenziali dei singoli operatori.

L'istruttoria

La Banca d'Italia ha avviato l'istruttoria nei confronti della quasi totalità delle norme bancarie uniformi e di alcuni accordi interbancari promossi dall'ABI; considerata la complessità e l'ampiezza del procedimento è opportuno che lo stesso si concluda con provvedimenti distinti in dipendenza della natura o dell'oggetto delle intese. Il presente provvedimento riguarda gli accordi "Per le condizioni minime da applicare per il servizio delle cassette di sicurezza", "Sulle condizioni minime da applicare per il servizio di deposito a custodia chiuso", "Servizio di incasso bollette SIP", "Servizio di incasso bollette Italgas", "Procedura Ricevute Bancarie (RIBA)" e "Rapporti Interbancari Diretti (RID)".

Il mercato

Il mercato geografico. Le intese oggetto del presente provvedimento producono effetti sull'intero territorio nazionale sia in conseguenza del carattere nazionale dell'Associazione di categoria che le promuove, sia per l'intrinseca natura dei servizi regolati dalle suddette intese, servizi tendenzialmente prestati all'interno del territorio italiano (cfr. decisione Commissione CE 12/12/1986, 87/103/CEE); pertanto dal punto di vista geografico il mercato di riferimento è individuato nel territorio della Repubblica Italiana.

Il mercato merceologico. Le banche offrono alla clientela una serie di servizi bancari (di deposito, di credito, di custodia e di pagamento) che, ai fini della definizione del mercato merceologico, costituiscono nel loro insieme un unico prodotto composito, con margini di sostituibilità assai limitati. Si ha peraltro presente che eventuali restrizioni della concorrenza possono riguardare specifici segmenti del mercato bancario, anche in relazione alle peculiarità e al diverso margine di sostituibilità che caratterizzano i singoli servizi. Verranno di seguito trattati i servizi di custodia tramite cassette di sicurezza e deposito chiuso, i servizi di pagamento delle utenze pubbliche (Sip e Italgas) e i servizi congiunti nell'ambito dei mezzi di pagamento.

Nel settore del credito alla data del 31 dicembre 1993 operavano 1.037 aziende di credito, di cui 671 banche di credito cooperativo e 41 filiali di banche estere; di queste 847 sono aderenti all'ABI, rappresentando per volumi di attività la quasi totalità del complessivo aggregato di tutte le banche italiane.

Le risultanze dell'istruttoria

Accordi “Per le condizioni minime da applicare per il servizio delle cassette di sicurezza” e “Sulle condizioni minime da applicare per il servizio di deposito a custodia chiuso”. L'ABI ha sostenuto che i predetti accordi, non più aggiornati a far data dal 1983, sono stati di fatto disapplicati da parte delle banche associate. In effetti le tariffe ivi previste (canone minimo annuale di 1. 45.000 e di 1. 30.000, rispettivamente, per il servizio depositi a custodia chiusi e servizio delle cassette di sicurezza nel 1983) appaiono di insignificante valore economico a causa del degrado monetario nel frattempo intervenuto. Con circolare Serie Tecnica R.n. 15 del 17 dicembre 1993, acquisita agli atti del procedimento, l'ABI ha altresì comunicato formalmente alle associate che tali accordi sono da considerarsi decaduti.

L'Autorità garante ha espresso il parere che gli accordi in questione “rappresentano una violazione dell'art. 2, comma 2, lettera a, della legge n. 287/90”, rilevando al contempo che “non si è tuttavia in grado di stabilire se gli accordi in questione abbiano prodotto effetti anche in epoca successiva all'entrata in vigore della suddetta legge”.

Le circostanze sopra menzionate rendono verosimile che gli accordi in questione, pur rappresentando la fissazione di un prezzo minimo, erano inoperanti già prima del 1990. L'esiguità degli importi indicati negli accordi privava in ogni caso gli stessi di ogni effettivo contenuto economico. Può dunque concludersi che, in ordine alle fattispecie di infrazione ipotizzate nell'atto di avvio dell'istruttoria, non v'è luogo a provvedere.

Accordi “Servizio di incasso bollette SIP” e “Servizio di incasso bollette Italgas”. In corso di procedimento e a seguito dei rilievi formulati nell'atto di avvio dell'istruttoria l'ABI ha informato la Banca d'Italia (memoria del 27 gennaio 1994) della propria intenzione di modificare il testo degli accordi in questione con riguardo ad entrambe le ipotesi di infrazione ivi configurate. In particolare l'ABI si è impegnata a eliminare - con riguardo ad entrambi gli accordi in esame - ogni indicazione di prezzo alla clientela nella procedura “domiciliata” e qualsiasi raccomandazione intesa a orientare le politiche di prezzo delle aderenti allo scopo di incentivare l'uso della procedura “domiciliata”. In relazione a ciò ha sottoposto alla Banca d'Italia, sub allegati nn. 5 e 6 alla propria memoria, il testo delle lettere circolari con cui verranno informate le associate delle predette variazioni.

L'Autorità garante ha espresso il parere che gli accordi in questione “rappresentano una violazione dell'art. 2, comma 2, lettera a) e b), della legge n. 287/90” rilevando che le modificazioni proposte in corso di istruttoria dall'ABI “appaiono in grado di eliminare le previsioni restrittive sopradette”.

La Banca d'Italia, preso atto delle modifiche in corso di adozione da parte dell'Associazione, ritiene che gli accordi, così come riformulati, sono compatibili con le regole concorrenziali. La Banca d'Italia in ogni caso verificherà che l'ABI provveda a modificare il testo degli accordi in questione nel senso sopra indicato e a informarne le associate. A tal fine l'ABI dovrà trasmettere alla Banca d'Italia copia della lettera circolare spedita alle banche.

In relazione all'atteggiamento collaborativo assunto dall'ABI nel corso dell'istruttoria in ordine alla eliminazione degli aspetti lesivi della concorrenza dai predetti accordi, si ritiene di non procedere all'irrogazione delle sanzioni di cui all'art. 15 della legge n. 287/90.

Accordi R.I.B.A. e R.I.D. - L'accordo R.I.B.A. regola la gestione degli incassi del portafoglio commerciale mediante procedura elettronica d'invio delle disposizioni da parte della banca del creditore (assuntrice) alla banca presso cui il debitore dovrà effettuare il pagamento (domiciliataria).

L'accordo R.I.D. regola le modalità di esecuzione, mediante trasmissione elettronica dei dati, delle operazioni di incasso di crediti sulla base di un mandato rilasciato alla banca assuntrice dal creditore e di una preventiva autorizzazione all'addebito in conto rilasciata alla banca domiciliataria dal debitore.

L'atto di avvio del presente procedimento individua le ipotesi di infrazione qui di seguito richiamate: a) fissazione delle date di valuta da applicare all'addebitamento; b) possibile influenza di pattuizioni economiche sulla determinazione del prezzo del servizio alla clientela; c) determinazione dell'importo della commissione spettante alla banca domiciliataria; d) mancata previsione espressa della possibilità per le banche aderenti di stipulare convenzioni bilaterali o plurilaterali di diverso contenuto economico.

L'ABI ha innanzitutto segnalato che i servizi in esame appartengono alla categoria dei “servizi congiunti” i quali, coinvolgendo potenzialmente tutte le banche, possono essere meglio prestati dal sistema bancario tramite l'adozione di forme di cooperazione finalizzate a uniformare le procedure utilizzate; per tali servizi la

determinazione di condizioni uniformi, tra cui l'indicazione di una commissione interbancaria, costituisce un presupposto essenziale per la fornitura ottimale del servizio alla clientela.

In relazione all'ipotesi sub a), la Banca d'Italia prende atto che, con lettera-circolare del 13 novembre 1992, prot. PCG/PSP/8495 (all. 1 alla memoria del 27 gennaio 1994) l'ABI ha comunicato alle banche che i servizi di incasso in oggetto verranno effettuati per l'avvenire mediante una procedura che prevede il regolamento in base monetaria, in luogo del regolamento su base scritturale. Con la conseguenza che le indicazioni relative alla valuta contenute nel testo degli accordi oggetto del presente procedimento devono ritenersi non più vigenti.

Per quanto concerne il possibile condizionamento dei prezzi finali praticati alla clientela per i servizi di incasso in esame (punto b), l'ABI ha precisato che la commissione stabilita in sede interbancaria ha un'influenza marginale sulla determinazione di detti prezzi; infatti le commissioni praticate alla clientela per la fornitura dei servizi R.I.B.A. e R.I.D. presentano ampi margini di differenziazione, oscillando di oltre il 100% a seconda dei costi sostenuti e della politica di "pricing" adottata dalle diverse banche. Ciò evidenzia l'esistenza di un'effettiva concorrenza di prezzo tra le banche che forniscono i servizi in questione.

Con riguardo alle ipotesi di infrazione sub c) e d) l'ABI ha riconosciuto che la formulazione degli accordi in parola, non contemplando espressamente la possibilità di addivenire a convenzioni bilaterali o plurilaterali fra le banche che prevedano condizioni inferiori a quelle indicate dagli accordi medesimi, "può in qualche misura asseverare la conclusione di essere in presenza di commissioni non modificabili dagli aderenti" (memoria del 27 gennaio 1994). Al contempo ha informato la Banca d'Italia dell'intenzione di comunicare formalmente alle associate (con lettera-circolare allegata in bozza alla memoria del 27 gennaio 1994 sub n. 3) che le commissioni indicate negli accordi in esame sono da considerarsi "condizioni massime": le banche stesse sono libere di concludere accordi bilaterali o plurilaterali che prevedano commissioni in misura inferiore.

In proposito la Banca d'Italia rileva che l'indicazione di commissioni anche massime da parte di un'associazione di categoria può produrre effetti lesivi della concorrenza a prescindere dalla possibilità per le associate di derogare mediante accordi bilaterali o plurilaterali che stabiliscano condizioni diverse.

Pertanto la permanenza di indicazioni di commissioni interbancarie, ancorché massime e non vincolanti, nell'ambito dei servizi di incasso in esame, restringe la dinamica concorrenziale nel mercato di riferimento.

L'autorizzazione in deroga

L'ABI ha richiesto, in via subordinata, un provvedimento di autorizzazione in deroga ai sensi dell'art.4, comma 1, della legge n. 287/90 per gli Accordi R.I.B.A. e R.I.D., ritenendo che l'indicazione di una commissione massima, prevista dai predetti accordi, sia un elemento essenziale per il funzionamento dei due servizi di pagamento offerti.

Le condizioni richieste per ottenere un'esenzione ai sensi dell'art. 4, comma 1, della legge n. 287/90 sono soddisfatte per i seguenti motivi:

Miglioramento nelle condizioni di offerta dei servizi

I servizi di pagamento R.I.B.A. e R.I.D. presuppongono un accordo fra le banche sulle caratteristiche tecniche e gli aspetti procedurali dei servizi stessi nonché sulla remunerazione delle transazioni interbancarie posto che il più delle volte il richiedente il pagamento e il beneficiario dello stesso non hanno il conto sulla stessa banca e la banca ordinante non ha la possibilità di prescegliere la banca domiciliataria. La determinazione di una commissione interbancaria uniforme - stabilita in via multilaterale nell'ambito dell'applicazione generalizzata di innovazioni tecnologiche ai servizi di pagamento - consente di ridurre i costi di transazione che altrimenti verrebbero sopportati da ciascuna banca per la predisposizione in via bilaterale con tutte le altre banche dei servizi in questione, con evidenti e concreti vantaggi nelle condizioni di offerta degli stessi.

Sostanziale beneficio per i consumatori

Il miglioramento nelle condizioni di offerta dei servizi R.I.B.A. e R.I.D. determinato dagli accordi in esame, produce un sostanziale beneficio per la clientela con riferimento sia alla qualità dei servizi prestati, in termini di rapidità, affidabilità ed efficienza, sia al contenimento dei prezzi ad essi relativi.

Necessarietà delle restrizioni

L'indicazione di una commissione massima risulta funzionale alla riduzione dei costi di transazione relativi alla definizione della remunerazione dei servizi, considerato che agli accordi interbancari R.I.B.A. e R.I.D. aderiscono circa un migliaio di banche.

Infatti, come risulta anche dall'orientamento comunitario (cfr. Decisione Commissione CE del 12/12/1986 "ABI"; Rapporto della Commissione CE "Pagamenti transfrontalieri più facili: come rimuovere gli ostacoli" del 1 giugno 1992; Relazione di Sir Leon Brittan "Competition in the field of financial services" presentata a Bruxelles in data 16 gennaio 1992), la negoziazione bilaterale delle condizioni economiche relative alla remunerazione di un servizio interbancario assume caratteri di eccessiva onerosità in presenza di un elevato numero di banche negoziatrici.

Possibilità di concorrenza

L'attuale differenziazione dei prezzi praticati agli utenti finali induce a ritenere che non sia eliminata la concorrenza da una parte sostanziale del mercato dei servizi in oggetto. Inoltre, la circostanza che l'ABI indicherà la commissione come massima e modificabile consente alle banche di regolare i rapporti interbancari in via bilaterale o plurilaterale.

Ricorrono pertanto tutte le condizioni necessarie affinché gli accordi in esame possano beneficiare della autorizzazione in deroga richiesta dall'ABI in via subordinata, ai sensi dell'art. 4, comma 1, della legge n. 287/90. La Banca d'Italia in ogni caso verificherà che l'ABI provveda a integrare il testo degli accordi in questione nel senso indicato nella prospettata lettera-circolare acquisita agli atti e a informarne le associate. A tal fine l'ABI dovrà trasmettere alla Banca d'Italia copia della lettera-circolare inviata alle banche.

La Banca d'Italia, tutto ciò premesso e considerato

DISPONE

a) che non vi è luogo a provvedere in ordine alle ipotesi di infrazione relative agli accordi "Per le condizioni minime da applicare per il servizio delle cassette di sicurezza" e "Sulle condizioni minime da applicare per il servizio di deposito a custodia chiuso";

b) la chiusura dell'istruttoria in relazione alle ipotesi di infrazione delineate nell'atto di avvio del presente procedimento relative agli accordi "Servizio di incasso bollette SIP" e "Servizio di incasso bollette ITALGAS";

c) di autorizzare, ai sensi e per gli effetti di cui all'art. 4, comma 1, della legge n. 287/90, per un periodo di cinque anni dalla data di notifica del presente provvedimento gli accordi "Procedura ricevute bancarie" (R.I.B.A.) e "Rapporti interbancari diretti" (R.I.D.) che, in relazione all'indicazione di commissioni interbancarie in essi contenute, integrano violazione dell'art. 2, comma 2, della legge n. 287/90.

L'efficacia dei provvedimenti sub b) e c) è condizionata alla effettiva adozione e comunicazione alle banche associate all'ABI delle modifiche contrattuali da quest'ultima prospettate in corso di istruttoria nel termine di trenta giorni dalla notifica del presente provvedimento.

La Banca d'Italia verificherà che l'ABI provveda in conformità degli impegni assunti nel corso del presente procedimento e a tal fine l'ABI è obbligata a trasmettere alla Banca d'Italia copia delle lettere circolari inviate alle proprie associate entro quindici giorni dall'invio delle stesse.

L'istruttoria prosegue sulle rimanenti intese oggetto del procedimento avviato con la menzionata comunicazione del 23 novembre 1993.

Il presente provvedimento verrà notificato agli interessati e successivamente 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 60 giorni dalla data di notifica.

IL GOVERNATORE DELLA BANCA D'ITALIA
Antonio Fazio