

LA BANCA D'ITALIA

VISTA la legge 10 ottobre 1990 n. 287;

VISTO il Regolamento emanato con Decreto del Presidente della Repubblica 30 aprile 1998, n. 217;

VISTA la comunicazione in data 4 aprile 1997 con la quale la Convenzione per la Gestione del Marchio Bancomat (CO.GE.BAN.) ha inviato alla Banca d'Italia la documentazione relativa alla costituzione, organizzazione e funzionamento della "Convenzione" stessa per una valutazione ai sensi dell'art. 13, della legge n. 287/90, richiedendo altresì - in via subordinata all'accertamento di non restrittività dell'intesa - un'autorizzazione in deroga ai sensi dell'art. 4 della legge citata;

VISTO il proprio provvedimento n. 11 del 10 ottobre 1994 relativo all'accordo Bancomat, con il quale ha concesso l'autorizzazione in deroga, ai sensi dell'art. 4 della legge n. 287/90, per un periodo di cinque anni;

VISTO il proprio provvedimento n. 45/A del 4 agosto 1997, con il quale disponeva l'avvio dell'istruttoria, ai sensi degli artt. 2 e 14 della legge n. 287/90, nei confronti della CO.GE.BAN.;

VISTO il proprio provvedimento n. 1/A del 30 gennaio 1998, con il quale disponeva la proroga al 1° agosto 1998 del termine di conclusione del procedimento in questione, fatto salvo l'ulteriore termine di cui all'art. 20, comma 3, della legge n. 287/90 per il rilascio del parere da parte dell'Autorità Garante della concorrenza e del mercato;

SENTITO in data 30 gennaio 1998 il rappresentante legale della CO.GE.BAN.;

SENTITI in data 29 aprile, 12 maggio e 9 giugno 1998 i rappresentanti legali rispettivamente della Banca Commerciale Italiana S.p.A., della Cariplo S.p.A. e della CONFCOMMERCIO;

SENTITO nell'audizione conclusiva del procedimento del 24 luglio 1998 il rappresentante legale della CO.GE.BAN.;

VISTA la documentazione consegnata dalla CO.GE.BAN. nel corso delle predette audizioni e la nota del 21 giugno 1998;

VISTA la comunicazione dell'Autorità Garante della concorrenza e del mercato del 21 agosto 1998 con la quale l'Autorità ha prorogato di trenta giorni il termine entro il quale rendere il parere alla Banca d'Italia, ai sensi del combinato disposto degli articoli 20, comma 3, della legge n. 287/90 e 16, comma 4, della legge n. 241/90;

VISTO il parere reso dall'Autorità Garante della concorrenza e del mercato, ai sensi dell'art. 20, comma 3, della legge n. 287/90, pervenuto in data 28 settembre 1998;

VISTA la documentazione acquisita nel corso dell'istruttoria;

VISTI gli atti del procedimento;

CONSIDERATO quanto segue:

I. Premessa

1. In data 4 aprile 1997 la Convenzione per la Gestione del Marchio Bancomat (CO.GE.BAN.) ha inviato alla Banca d'Italia la documentazione relativa alla costituzione, organizzazione e funzionamento della "Convenzione" stessa per una valutazione ai sensi dell'art. 13, della legge n. 287/90, richiedendo altresì - in via subordinata all'accertamento di non restrittività dell'intesa - un'autorizzazione in deroga ai sensi dell'art. 4 della legge citata.

2. La CO.GE.BAN. è stata costituita con lo scopo di sviluppare la funzione di pagamento del servizio Bancomat presso terminali POS (*Point of sale*); questo servizio è stato fino a oggi utilizzato essenzialmente dai consumatori come uno strumento di prelievo di denaro contante presso sportelli automatici (ATM)¹. Per il raggiungimento di tale obiettivo, la CO.GE.BAN. ha ottenuto dall'ABI, limitatamente alla funzione di pagamento, licenza d'uso del marchio Bancomat, con facoltà di sub-licenza alle banche erogatrici del servizio.

3. L'Associazione Bancaria Italiana (ABI), titolare dei diritti sul marchio Bancomat, ha condotto uno studio, tra la fine del 1994 e i primi mesi del 1995, nel quale viene individuata nella politica di tariffazione la ragione principale dello scarso utilizzo del servizio Bancomat/POS come strumento di pagamento. L'ABI è così giunta al convincimento che lo schema di tariffazione (cfr. punto successivo) disincentivava l'utilizzo della carta in funzione di pagamento e non comportava oneri per i commercianti che pure si giovano del servizio; l'esercente traeva in effetti vantaggio dal contenimento dei tempi necessari per l'operazione di pagamento, dalla riduzione dei costi di gestione del contante e dalla eliminazione dei rischi di insolvenza degli assegni.

4. In particolare, per le operazioni di prelievo effettuate tramite carta Bancomat le norme per i servizi Bancomat/POS prevedevano il pagamento di una commissione da parte della banca emittente la carta a favore di quella presso il cui sportello automatico veniva effettuato il prelievo; la banca emittente poteva a sua volta addebitare al portatore della carta, ritenuto l'unico beneficiario del servizio, una commissione corrispettiva del servizio reso. Per le operazioni di pagamento erano previste una commissione a carico del portatore della carta per ogni transazione effettuata presso un terminale POS e la corresponsione di una commissione interbancaria da parte della banca emittente a favore della banca avente rapporto di conto con l'esercente.

5. I risultati dello studio hanno indotto a rivedere la politica di tariffazione del servizio Bancomat, sia attraverso la costituzione di CO.GE.BAN., sia adottando le modifiche al servizio di pagamento presso terminali POS oggetto dell'intesa in esame. Nel suo complesso, l'accordo *PagoBANCOMAT* costituisce una modifica del più generale accordo Bancomat in relazione al quale la Banca d'Italia, con provvedimento n. 11 del 10 ottobre 1994, ha concesso un'autorizzazione in deroga, ai sensi dell'art. 4 della legge n. 287/90, per un periodo di cinque anni.

II. Le parti.

6. La "Convenzione per la Gestione del Marchio Bancomat (CO.GE.BAN.)" è un'associazione non riconosciuta con sede legale in Roma, costituita in data 4 agosto 1995,

¹ Cfr. Provvedimento della Banca d'Italia n. 11 del 10 ottobre 1994, sul servizio Bancomat, pubblicato sul bollettino dell'Autorità Garante della concorrenza e del mercato n. 40 del 24 ottobre 1994.

della quale possono far parte soltanto le banche e le società capogruppo di gruppi bancari associati all'ABI, aderenti alla Convenzione Interbancaria per il Trasferimento Dati (Convenzione SITRAD/RNI) e che abbiano sottoscritto la licenza d'uso del marchio Bancomat per offrire la funzione di pagamento su terminali POS. Al momento della notifica, aderivano alla Convenzione 552 banche. Nel corso del procedimento la CO.GE.BAN. è stata rappresentata dal Presidente, dottor G. Zadra, il quale ricopre anche la carica di Direttore generale dell'ABI a riprova della stretto collegamento, rinvenibile anche nello statuto della CO.GE.BAN., tra i due organismi.

III. Descrizione dell'intesa

7. La CO.GE.BAN. è stata costituita al fine di incentivare il portatore all'uso della carta BANCOMAT come strumento di pagamento "attraverso la definizione delle regole di funzionamento del circuito, la gestione delle iniziative collettive di *marketing* e, su indicazione delle banche aderenti, la negoziazione con controparti di livello nazionale".

8. La costituzione di un'associazione di imprese, quale appunto la CO.GE.BAN., e le sue deliberazioni, adottate attraverso disposizioni regolamentari, statutarie e contrattuali, danno luogo a un'unica intesa fra le imprese associate ai sensi dell'art. 2 della legge n. 287/90. Infatti, tutte le determinazioni di un'associazione di imprese possono - costituendo elemento di valutazione e parametro di riferimento per le scelte delle singole associate - contribuire a coordinare il comportamento concorrenziale delle stesse.

9. La CO.GE.BAN. ha ottenuto dall'ABI la licenza d'uso del marchio Bancomat che, limitatamente alla funzione di pagamento, assume la dicitura di "PagoBANCOMAT". Il marchio può essere concesso da CO.GE.BAN. in uso alle banche erogatrici del servizio di pagamento, a condizione che queste ultime osservino le disposizioni contenute ne:

- a) il Regolamento per l'uso del marchio *PagoBANCOMAT*;
- b) lo statuto di CO.GE.BAN.;
- c) la normativa interbancaria del servizio *PagoBANCOMAT* ("Norme per le banche sub-licenziatarie del marchio *PagoBANCOMAT*");
- d) gli schemi contrattuali per la disciplina del rapporto banche - esercizi convenzionati ("Condizioni generali di contratto con l'esercente");
- e) gli schemi contrattuali per la disciplina del rapporto banche - clientela titolare di carta Bancomat (in "Norme che regolano l'uso del marchio *PagoBANCOMAT*").

10. Il servizio di pagamento *PagoBANCOMAT* è disciplinato anche dalle delibere della CO.GE.BAN., dalla Convenzione SITRAD/RNI e dal relativo Regolamento Applicativo, il cui cap.7 concerne il Servizio Bancomat e contiene le regole per l'utilizzo della rete interbancaria. Il contenuto delle citate disposizioni regolamentari, statutarie e contrattuali realizza un unico "accordo" di natura complessa avente ad oggetto il regolamento dei criteri e delle modalità di svolgimento del servizio *PagoBANCOMAT*. L'"accordo" determina in capo alle banche aderenti impegni reciproci in ordine al funzionamento del servizio, definisce alcune condizioni economiche e rende obbligatoria l'adozione di schemi contrattuali uniformi nei confronti della clientela e degli esercenti.

11. Il presente procedimento è stato avviato in quanto l'"accordo" appariva suscettibile di restringere la concorrenza sia in relazione alla fissazione di condizioni economiche, mediante clausole relative ai prezzi (quali appunto la commissione interbancaria e la clausola di non discriminazione), sia attraverso clausole che, pur disciplinando profili diversi dal prezzo, presentano anch'esse un'incidenza anticoncorrenziale, ad esempio regolando le condizioni di accesso al sistema dei pagamenti. In particolare, sono state formulate le seguenti ipotesi di

infrazione: a) fissazione dell'importo della commissione interbancaria; b) esistenza di una regola di non discriminazione; c) esclusività in relazione all'accesso al sistema dei pagamenti e all'uso del marchio; d) impegno per le banche aderenti a regolare in modo uniforme, sulla base di schemi contrattuali tipo predisposti dalla CO.GE.BAN., le condizioni per la prestazione del servizio alla clientela e agli esercenti.

12. Con riferimento al sistema di tariffazione, le "Norme per le banche sub-licenziatarie" sostituiscono il meccanismo dell'addebito "per transazione" Bancomat - POS con una commissione annua, sempre a carico del titolare della carta ma svincolata dall'uso, in grado di consentire alla banca emittente di recuperare i costi fissi di gestione della carta stessa. Il recupero dei costi variabili, in funzione dell'uso, avviene invece a carico dell'esercente, attraverso il pagamento di una commissione percentuale sul transatto da parte di quest'ultimo alla propria banca e l'inversione dell'attuale flusso delle commissioni interbancarie, con il pagamento di una commissione, il cui importo massimo è fissato dalla Convenzione, da parte della banca dell'esercente alla banca emittente.

13. Secondo quanto affermato dalla CO.GE.BAN. nella comunicazione dell'intesa, l'entità della commissione interbancaria è stata determinata sulla base di un'analisi dei costi diretti a carico delle singole banche, nel quadro del temperamento delle diverse esigenze delle banche prevalentemente emittenti con quelle delle banche prevalentemente pagatrici.

IV. Il mercato rilevante

Il mercato del prodotto

14. Nell'ambito dei servizi di pagamento forniti dal sistema bancario è possibile distinguere i mercati dei *servizi informatici e telematici di pagamento* da quello dell'*offerta di strumenti di pagamento alla clientela*.

i) I mercati dei servizi informatici e telematici di pagamento

15. Un circuito di pagamento si compone di una serie di servizi tra cui quelli relativi all'attuazione di collegamenti e di colloqui telematici, nonché all'elaborazione di dati. In tale ambito è possibile distinguere il mercato relativo alla *trasmissione dati* da quello dei *servizi informatici a valore aggiunto*.

16. L'offerta di servizi nell'ambito del primo mercato proviene da gestori di reti trasmissive; nel settore bancario questo servizio è offerto principalmente dalla Società Interbancaria per l'Automazione (SIA) che gestisce la Rete Nazionale Interbancaria (RNI), in pratica l'unica rete a carattere nazionale sulla quale passano le transazioni fra intermediari finanziari giuridicamente indipendenti.

17. I *servizi informatici a valore aggiunto* vengono invece offerti da operatori informatici, generalmente diversi dai gestori di reti di trasmissione dati. L'offerta di questi servizi nel settore bancario individua un mercato del prodotto distinto dal momento che, considerato il loro elevato carattere di specificità, gli stessi non vengono percepiti dall'utenza come sostituibili con la generalità degli altri servizi informatici a valore aggiunto². In Italia come in molti altri paesi europei, servizi come la "*On-line Credit Card Authorization*" (definibile come un servizio per l'autorizzazione *on-line* all'uso di carte di pagamento) vengono offerti da società a forte specializzazione verticale, costituite dalle banche esclusivamente allo scopo di fornire questo tipo di servizi: alcune delle principali imprese del settore sono la Società per i Servizi Bancari (SSB), SETEFI, ICCREA.

18. Le norme che regolano il servizio *PagoBANCOMAT* non contengono clausole suscettibili di produrre effetti sul funzionamento concorrenziale del mercato dei servizi informatici a

²In tal senso si è espressa anche l'Autorità Garante; cfr. *Telecom-Intesa*, Prov. n. 5489, Bollettino n. 46-1997.

valore aggiunto; pertanto quest'ultimo non viene considerato un mercato rilevante ai fini della valutazione dell'intesa in questione.

ii) L'offerta di strumenti di pagamento alla clientela

19. La presente istruttoria prende in considerazione esclusivamente gli strumenti tipicamente utilizzati per i pagamenti al dettaglio. Questi ultimi possono essere distinti in due categorie: transazioni ravvicinate, i cui tipici strumenti di pagamento sono il contante, gli assegni e le carte di pagamento; pagamenti a distanza (*bonifici*) o ricorrenti (procedure *RIA* e *RID*; ad es. nel caso della domiciliazione delle bollette), i quali vengono effettuati ripetutamente nel tempo sulla base di un'unica autorizzazione preventiva rilasciata dal debitore alla propria banca. Le due tipologie di strumenti individuate sono tra loro fortemente differenziate e non presentano elementi di sostituibilità ai fini della presente istruttoria. Per queste ragioni l'analisi del mercato rilevante esclude gli strumenti di pagamento a distanza o ricorrenti.

20. Nel comparto delle transazioni ravvicinate, in particolare con riferimento all'importo medio dei pagamenti, i consumatori mostrano preferenza per strumenti alternativi al contante per i pagamenti di più elevato ammontare; tale preferenza è confermata dai dati a disposizione. Il *Conseil National du Credit* francese ha stimato che l'ammontare medio delle transazioni in contanti è pari a circa 4 ECU, mentre quello della carte di pagamento si aggira intorno ai 50 ECU; inoltre, mentre il 15% e 12% delle transazioni effettuate rispettivamente tramite carta o assegno riguardano importi inferiori a 100 FF, solo il 13% delle transazioni in contanti si riferisce a importi superiori a 100 FF³. Anche i dati raccolti nel 1995 dalla *European Financial Management and Marketing Association* (EFMA) mostrano che gli importi medi delle transazioni effettuate tramite assegni, carte di credito e di debito sono chiaramente superiori (rispettivamente 160, 100 e 50 ECU) a quelli relativi al contante⁴. Sebbene in Italia l'importo medio delle transazioni in contanti sia tradizionalmente superiore è presumibile che in futuro si avvicini al livello degli altri paesi europei.

21. Rispetto all'uso dell'assegno nelle transazioni al dettaglio, le carte di pagamento permettono di superare il problema di credibilità legato all'accettazione dello strumento cartaceo da parte degli esercizi commerciali e offrono al portatore della carta una serie di servizi che vanno al di là della semplice funzione di pagamento, tra cui quello estremamente rilevante di prelievo di denaro contante presso sportelli *ATM*.

22. La rapida evoluzione delle tecnologie e delle loro applicazioni alle attività economiche ha determinato innovazioni radicali nel campo dei sistemi di pagamento, rendendo possibile l'adozione di strumenti elettronici di pagamento caratterizzati da un più elevato livello di sicurezza⁵. L'uso delle carte di pagamento consente di ridurre i rischi, per i consumatori e per gli esercenti, relativi all'uso del contante e degli assegni. Inoltre il costo di gestione e di trasmissione dei pagamenti realizzati per via elettronica è inferiore al costo di gestione e trattamento degli assegni.

23. Considerati l'insieme delle funzioni offerte e anche le diverse tipologie di rischio e di gestione a carico del beneficiario del pagamento, le carte di pagamento non sono perfettamente sostituibili al contante e all'assegno; pertanto, è opportuno distinguere il mercato delle carte di pagamento dagli altri strumenti di pagamento al dettaglio⁶.

³ Conseil National du Credit - Comité Consultif 1994-1995.

⁴ *The future of payment cards*, Retail Banking Research Ltd, 1995.

⁵ Si veda anche il Parere del Comitato economico e sociale in merito alla "Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo, al Consiglio, all'Istituto Monetario Europeo e al Comitato economico e sociale: *Accrescere la fiducia dei consumatori negli strumenti di pagamento elettronici nel mercato unico*". (98/C 95/05), pubblicato sulla G.U.C.E. C95/15 del 30 marzo 1998.

⁶ Analogo orientamento è stato espresso nelle decisioni di alcune autorità *antitrust* straniere; cfr. *Groupement des cartes bancaires*, Conseil de la Concurrence, Decisione n. 88-D-37, B.O.C.C.R.F. n. 21 del 15 ottobre 1988; *Credit Card Services*, The Monopolies and Mergers Commission, 1989.

24. Nell'ambito delle carte di pagamento, sono da ricomprendere le carte di debito (tra cui *PagoBANCOMAT*, Visa Electron, Edc/Maestro), le carte di credito e le carte prepagate a spendibilità generale. Le carte di credito, in particolare, comprendono sia le *Travel&Entertainment cards* (ad es. *American Express* e *Diners Club*) che prevedono l'addebito in unica soluzione sul conto corrente del titolare della carta in un giorno del mese successivo a quello in cui sono stati effettuati i pagamenti⁷, sia le carte rappresentanti un marchio promosso da *networks* bancari (es. *Visa* e *Mastercard*); queste ultime possono anche assolvere una funzione di credito nei confronti del titolare della carta attraverso il pagamento rateale (cosiddetto *revolving credit*)⁸. Le diverse tipologie di carte di pagamento, pur presentando specifiche caratteristiche, restano altamente sostituibili tra loro rispetto alla funzione principale di strumento di pagamento nelle transazioni al dettaglio; dal lato del consumatore, la scelta di utilizzo tra le diverse carte non appare significativamente influenzata dalle caratteristiche accessorie delle stesse.

25. La possibilità di utilizzare la medesima carta indifferentemente come strumento di credito, debito o "debito differito" è un'opzione che le principali banche emittenti italiane tendono sempre più ad offrire⁹. Relativamente alle condizioni contrattuali per i titolari delle carte, tutte le tipologie di carte sopra descritte prevedono condizioni economiche sostanzialmente simili, basate su un canone annuo per la detenzione delle stesse (cfr. punto 49), anche se fortemente diversificato. Secondo quanto affermato nel corso delle audizioni, la sostituibilità tra le diverse tipologie di carte risulta rafforzata per il fatto che la maggior parte degli esercizi commerciali che accettano pagamenti elettronici, li consentono generalmente senza alcuna esclusione. Di conseguenza i *POS* installati sono abilitati a ricevere i pagamenti attraverso la funzione sia di carta di credito sia di debito. Non esistono dunque particolari barriere né giuridiche né tecniche che ostacolano l'utilizzo della carta in un modo rispetto all'altro.

26. Lo stesso marchio *PagoBANCOMAT* è stato realizzato con lo specifico obiettivo di sviluppare la funzione di pagamento della carta Bancomat e quindi di porre in diretta concorrenza questa carta di debito con quelle di credito nel pagamento di beni e servizi (cfr. punto 50). A tal fine, anche i *plafond* di spesa della carte di debito *PagoBANCOMAT* sono stati sostanzialmente allineati a quelli standard delle carte di credito nel medesimo arco temporale, consentendo in tal modo di ampliamento la funzione di pagamento della carta.

27. La possibilità di utilizzare la carta di credito anche come potenziale fonte di finanziamento rappresenta un importante elemento di differenziazione ma non è tale da determinare la creazione di uno specifico mercato. Innanzitutto, essendo il *PagoBANCOMAT* connesso con un conto corrente bancario, eventuali esigenze di finanziamento del suo titolare possono essere generalmente soddisfatte agendo direttamente sul conto corrente stesso. Inoltre, i dati relativi al nostro paese indicano che i titolari di carte di credito ricorrono in misura molto limitata alla formula di rimborso rateale del pagamento (cosiddetto "*revolving credit*")¹⁰. La bassa utilizzazione di tale forma di finanziamento fa ritenere che sia ancor meno rilevante la funzione di dilazione nel pagamento connessa all'addebito delle spese a fine mese. Quest'ultimo sembra essere soprattutto una modalità tecnica di funzionamento operativo delle carte piuttosto che una vera e propria funzione di credito. Le carte di credito,

⁷ Nella terminologia in uso in alcuni paesi esteri, le carte *Travel and entertainment* vengono comunemente definite *charge cards* o, in altri termini, carte di debito differito, piuttosto che carte di credito, proprio per l'assenza di una funzione di credito.

⁸ La Commissione Europea in numerosi casi ha informalmente adottato un'analogia definizione di mercato rilevante; si vedano i casi IV/30.717-B e IV/35.999 Eurocheque; caso IV/29.373 Visa International; casi IV/34.234 edc/Maestro - IV/34.579 Eurocard/Mastercard - IV/35.217 Europay ATM Program.

⁹ Ad es. Deutsche Bank emette dal 1994 carte *Visa* che oltre a essere delle carte di credito possono funzionare come carte di debito rappresentanti il marchio *Visa Electron*; la Cariplo emette la carta *Moneta* che può funzionare come carta di credito e di debito.

¹⁰ In base ai dati forniti dagli stessi operatori, la modalità di restituzione mediante addebito in conto in unica soluzione riguarderebbe rispettivamente il 97 per cento e il 90 per cento dei titolari di *Carta Sì* e *BankAmericard / Key Client*.

infatti, a causa dell'interposizione di un soggetto terzo diverso dalla banca emittente al quale viene affidata la contabilizzazione delle operazioni, prevedono il pagamento di una somma che viene imputata a titolo di spesa sia per l'invio a domicilio dell'estratto conto sia a recupero dell'imposta di bollo¹¹. Anche nel caso delle carte di debito, a causa del funzionamento *off-line* delle stesse, si riscontra un ritardo medio nell'addebito sul conto corrente del titolare di circa una settimana; il pagamento di una somma a titolo di spese non ha ragione d'essere in questo caso, tenuto conto che la contabilizzazione avviene direttamente sul conto corrente del titolare.

CARTE DI CREDITO : MODALITA' DI UTILIZZO NEL 1997

Voci	Numero	%
	<i>migliaia</i>	
Strumenti di regolamento		
<i>addebito in conto</i>	7.414	92,7
<i>altri strumenti</i>	585	7,3
Modalità di regolamento		
<i>in unica soluzione</i>	7.703	96,3
<i>con rateizzazione</i>	296	3,7

Fonte: Banca d'Italia, Relazione per il 1997

28. L'eventuale collegamento delle diverse carte presenti sul mercato a specifiche convenzioni (ad es. noleggi auto, catene alberghiere, compagnie aeree) costituisce un ulteriore elemento di competitività, idoneo a sviluppare la funzione commerciale della carta, ma non di differenziazione del mercato di riferimento. Inoltre la funzione di prenotazione, connessa all'utilizzo a distanza della carta di credito per via telefonica, esula dal mercato dei pagamenti al dettaglio oggetto dell'istruttoria. In relazione a quanto sopra, e' dunque da escludere l'individuazione di un mercato rilevante riferito alle sole carte di credito ai fini della presente istruttoria.

29. Non si ritiene ugualmente di individuare un mercato del prodotto distinto per le *Travel&Entertainment cards*, caratterizzate da canoni annui di detenzione e da *plafond* di spesa più elevati, ovvero assenti; il segmento di mercato al quale si rivolge questo tipo di carte - clientela facoltosa e con esigenze più sofisticate - risulta ancora marginale in Italia ed è inoltre caratterizzato da una crescente competizione, dovuta anche alla concorrenza dalle *gold cards* emesse da alcune grandi banche.

30. Infine, vanno considerate le *proprietary* (o *fidelity*) *cards*, definibili come carte rappresentanti un marchio non bancario - spesso riferito a una società industriale o della grande distribuzione - ma emesse da una banca o da una società finanziaria. Sebbene presentino maggiori limitazioni nel loro utilizzo - pagamenti effettuabili solo in relazione a determinati beni/servizi o presso un ristretto numero di esercizi commerciali convenzionati - questi strumenti sono caratterizzati da un significativo livello di sostituibilità con le altre carte di pagamento e vanno pertanto ricomprese nel medesimo mercato merceologico rilevante.

31. In sintesi, difformemente da quanto ritenuto dall'Autorità Garante nel proprio parere, ai fini della presente istruttoria rileva il mercato delle carte di pagamento, comprensivo di quelle di credito e di debito. A tale conclusione si giunge anche considerando il forte sviluppo di tali mezzi di pagamento, alternativi al contante e all'assegno, la sostanziale indifferenza degli esercenti nell'accettare pagamenti con le diverse tipologie di carte menzionate, la possibilità di utilizzo di tali strumenti avvalendosi delle stesse apparecchiature presso un medesimo *POS*, nonché il processo di convergenza dei prezzi delle carte, conseguenza appunto della concorrenza tra loro esistente (cfr. punti 48-53).

¹¹ Ogni pagamento effettuato con carta di credito superiore ad un certo ammontare è assoggettato a imposta di bollo. A parità di tutte le altre condizioni questo elemento, "esterno" al mercato, rafforza la percezione di gratuità di PagoBANCOMAT.

32. Su questo mercato la concorrenza si svolge su due diversi livelli: da un lato tra le diverse carte nell'utilizzo come mezzo di pagamento presso i POS; dall'altro tra le banche nei rapporti con la clientela (esercenti e portatori della carta).

Il mercato geografico

33. Il mercato relativo alla gestione della rete telematica per la *trasmissione dei dati* ha una estensione geografica nazionale, risultando caratterizzato da una domanda di connessione fra nodi di reti di dimensione locale o nazionale e da un'offerta soddisfatta per lo più dalla SIA in qualità di gestore della RNI.

34. Con riferimento ai mezzi di pagamento, si osserva che *l'offerta di carte di pagamento*, come di tutti gli strumenti di pagamento al dettaglio, fa parte dei servizi bancari alla clientela nei confronti dei quali le preferenze dei consumatori presentano tuttora peculiarità nazionali spiegabili con il diverso sviluppo raggiunto dal *retail banking* nei vari stati membri dell'Unione Europea¹². Inoltre, l'"accordo" oggetto del presente provvedimento produce effetti sull'intero territorio nazionale, sia in conseguenza del carattere nazionale dell'associazione di categoria che lo promuove (CO.GE.BAN.), sia per la diffusione su tutto il territorio nazionale dei POS tramite i quali il servizio viene prestato; ciò è particolarmente evidente nel caso di *PagoBANCOMAT*, un marchio che rappresenta una carta di debito utilizzabile essenzialmente in ambito nazionale¹³. Pertanto, dal punto di vista geografico il mercato di riferimento è individuato nel territorio della Repubblica Italiana.

V. I risultati dell'istruttoria

La struttura concorrenziale e posizionamento delle parti nei mercati rilevanti.

i) Il mercato relativo alla gestione della rete di trasmissione dati

35. Nel settore creditizio, i messaggi elettronici sottostanti alle operazioni fra banche transitano sulla RNI, di fatto la sola rete interbancaria in grado di coprire l'intero territorio nazionale. La proprietà e la gestione della rete fanno capo alla SIA.

36. Accanto alla RNI esistono altri circuiti di trasmissione posseduti da banche per il trasporto dei dati relativi alle transazioni infragruppo, ovvero operanti in ambiti geografici più ristretti dell'intero territorio nazionale; solo il saldo di queste ultime partecipa alla compensazione delle transazioni che passano sulla RNI. Alla base del limitato sviluppo di reti concorrenti figura soprattutto la necessità di raggiungere adeguate economie di scala in relazione agli ingenti costi di installazione e avviamento di una rete in grado di assicurare i necessari standard di sicurezza e di efficienza; costi che risultavano particolarmente onerosi in passato in relazione alla tecnologia allora disponibile.

37. La RNI copre l'intero territorio nazionale; gli sviluppi dimensionali e tecnologici - soprattutto in termini di digitalizzazione della rete - hanno consentito alla SIA di trasportare nel 1996 quasi tre volte il carico che trasportava nel 1993¹⁴. L'utilizzo di tecnologie più avanzate si è riflesso in una diminuzione delle tariffe applicate alle banche clienti, come dimostra la continua contrazione del valore della produzione che da 195 mld. del 1993 è sceso a 159 mld. nel 1996; dal 1993 le tariffe hanno subito una riduzione media composta annua del 30 per cento. Ciò appare in linea con la progressiva riduzione del costo dei servizi di pagamento alternativi al contante, dovuta soprattutto all'innovazione tecnologica e alla concorrenza fra i diversi agenti finanziari emittenti.

¹²BNP-Dresdner Bank, Commissione UE, Decisione del 24.06.1996, OJ L188/37 del 27.07.1996.

¹³ Cfr. Decisione della Commissione Europea sul caso "ABI" del 12 dicembre 1986, 87/103/CEE.

¹⁴Venti anni a servizio del sistema bancario italiano, Società Interbancaria per l'Automazione, 1997.

38. Relativamente all'utilizzo della rete RNI e di altre reti alternative per le operazioni in circolarità, la CO.GE.BAN. ha fatto presente che, sulla base di stime effettuate dai centri autorizzativi e confermate dai dati SIA sui flussi di messaggi relativi a transazioni *PagoBANCOMAT* transitate sulla RNI, il numero delle transazioni in circolarità (e quindi non effettuate in ambito aziendale) che viaggia fuori dalla RNI rapportato al totale delle operazioni *PagoBANCOMAT* (anch'esse in circolarità) risulta pari al 30 per cento circa. Inoltre, l'innovazione tecnologica e il possibile utilizzo di canali satellitari o di "intranet" hanno ora abbassato i costi di installazione e potrebbero agevolare in futuro lo sviluppo di reti alternative alla RNI.

ii) Il mercato della gestione delle carte di pagamento

Le dimensioni e le prospettive di sviluppo del mercato

39. Le carte in circolazione nel nostro paese ammontano nel 1997 a circa 25 milioni¹⁵: le carte di credito, comprese quelle con addebito differito in unica soluzione, sono quasi 9 milioni; quelle di debito circa 17 milioni.

40. Il mercato nazionale delle carte di pagamento è in fase di forte espansione: il numero di carte in circolazione è aumentato nel 1997 dell'8,7 per cento; il loro utilizzo è cresciuto del 39,6 per cento in numero di operazioni, mostrando un'accelerazione rispetto ai tassi medi registrati nel precedente triennio pari al 27 per cento¹⁶. Alla crescita hanno contribuito soprattutto le carte di debito, utilizzate in 123 milioni di operazioni presso terminali *POS*, con un aumento del 67 per cento rispetto al 1996, il controvalore cumulato di tali utilizzi è pari a oltre 19.000 miliardi di lire, con un incremento del 62 per cento rispetto al 1996¹⁷.

41. Al più intenso utilizzo delle carte di pagamento ha concorso il maggior numero di esercizi commerciali dotati di terminali *POS*, aumentato del 38,5 per cento rispetto al 1996; il numero di apparecchiature installate è passato da 226 mila nel 1996 a oltre 305 mila (35 per cento circa in più), riducendo il divario rispetto ai maggiori paesi industrializzati.

CONFRONTO INTERNAZIONALE

	<i>ITALIA</i>	<i>STATI UNITI</i>	<i>REGNO UNITO</i>	<i>GERMANIA</i>	<i>FRANCIA</i>
Numero POS	305.000	876.000	550.000	115.000	546.000
Numero operazioni per POS	901	1.309	1.863	3.817

Fonte: Banca d'Italia (dati al 1996, per l'Italia al 1997).

42. Il numero di operazioni per terminale (901) rimane inferiore alla media degli altri paesi; l'importo medio delle stesse operazioni invece (108.000 lire) continua a risultare superiore alla media degli altri paesi; ciò evidenzia ulteriori spazi di crescita nell'utilizzo delle carte. In particolare, sulla base di un'indagine *ABIPanel* - da cui risulta che nel primo semestre del 1997 solo il 40 per cento dei titolari ha utilizzato la carta *PagoBANCOMAT* - è previsto per la fine del 1998 un aumento del 70 per cento del numero delle operazioni¹⁸. Sul versante delle carte di credito, delle *charge cards* e delle carte di debito è possibile ipotizzare nel prossimo futuro un forte incremento del numero di carte in circolazione¹⁹.

¹⁵Il dato si riferisce alle sole carte di debito e credito abilitate ai POS.

¹⁶L'intensa dinamica che sta caratterizzando il settore delle carte di debito trova conferma nell'aumento del numero dei pagamenti per carta da 4,9 nel 1996 a 7,9 nel 1997. *Relazione per il 1997*, Banca d'Italia.

¹⁷Dati CO.GE.BAN.

¹⁸Cfr. anche *Italian Card Markets*, Datamonitor, European Plastic Cards, 1998.

¹⁹Cit. Indagine *ABIPanel* (1997).

La struttura concorrenziale del mercato

43. Per numero di offerenti e tipologia di carte in circolazione, la situazione italiana è sostanzialmente simile a quella degli altri paesi occidentali; oltre ai marchi dei principali circuiti internazionali come *Visa*, *Mastercard*, *American Express*, *Diners Club International*, sono diffusi marchi nazionali come *Aura*, *Moneta*, *Targa*, ecc.. Nell'ambito delle carte di debito, oltre alla carta *PagoBANCOMAT* figurano le carte *Visa Electron*, *Edc Maestro* e *Moneta*; quest'ultima può essere utilizzata indifferentemente come carta di credito e di debito.

44. La diffusione e la gestione delle carte di credito internazionali viene effettuata sia per il tramite di carte rappresentanti un marchio "consortile" sia direttamente dalle singole banche. Rientra nel primo caso Servizi Interbancari, un consorzio di circa 600 banche il quale, attraverso l'utilizzo del marchio *Carta Sì*, ha emesso fino a oggi circa 5 milioni di carte abilitate sui circuiti internazionali (*Visa* e *Mastercard*); in questo contesto le banche consorziate si limitano a distribuire le carte mentre tutti gli aspetti riguardanti l'emissione, la convenzione con nuovi esercenti e il trattamento telematico delle transazioni è curato da Servizi Interbancari. Fra le banche che emettono direttamente figurano la Deutsche Bank - con circa 2 milioni di carte, attraverso i marchi *BankAmericard* (*Visa*) e *Key Client* (*MasterCard*) - e la Banca Nazionale del Lavoro con la *Top Card* (*Visa*).

45. Per quanto riguarda le carte di debito, la CO.GE.BAN. provvede a definire le principali modalità di emissione della carta, i rapporti con gli esercenti e alcuni criteri generali di tariffazione del servizio *PagoBANCOMAT* ritenuti indispensabili per lo sviluppo del nuovo sistema di pagamento; le singole banche aderenti al servizio stabiliscono sia il canone annuale che deve essere pagato dai titolari delle carte sia i canoni e le commissioni a carico degli esercenti rispettivamente per l'affitto dei POS e per l'accredito degli importi relativi agli acquisti mediante la carta. La definizione delle caratteristiche di prezzo e di prodotto delle carte di debito *Visa Electron* e *Edc Maestro* viene effettuata da parte degli stessi organismi che curano la gestione delle carte di credito internazionali. La carta *Moneta* è gestita da Setefi, società appartenente al gruppo Cariplo.

46. Nell'ambito delle carte di credito, il circuito *Visa* risulta il più diffuso, con poco meno di 6 milioni di carte nel 1997, seguito da *MasterCard* (ca. 1,6 milioni.); detengono inoltre una quota di mercato significativa *American Express* (690 mila carte) e *Diners Club* (360 mila). Fra le carte nazionali emesse da soggetti non bancari - un mercato stimato nell'ordine di 4 milioni di carte - spicca la posizione della carta *Aura*, gestita dalla Findomestic, con circa 1,5 milioni di carte in circolazione, utilizzata soprattutto per pagamenti rateali. Nel segmento delle carte di debito risulta prevalente la carta *PagoBANCOMAT* (16,2 milioni di carte); seguono con quote di mercato inferiori *Moneta*, *Visa Electron* e *Edc Maestro*.

I criteri di tariffazione delle carte di pagamento

47. Per quanto riguarda i criteri di tariffazione, occorre in primo luogo distinguere gli oneri a carico dei titolari delle carte da quelli a carico dei commercianti dotati di terminali *POS* convenzionati con un determinato circuito di pagamento; in secondo luogo, vanno considerate le commissioni interbancarie che le banche convenzionate con gli esercenti riconoscono alle banche emittenti la carta.

48. *Gli oneri a carico dei titolari delle carte.* Nel caso delle carte di credito e debito le modalità di tariffazione a carico dei titolari delle carte sono finalizzate ad incentivarne l'uso; di conseguenza non sono previste commissioni d'uso a carico dei titolari delle carte per singole operazioni. Inoltre, alcune carte adottano forme promozionali pure finalizzate ad aumentarne l'utilizzo (ad es. sconti che il promotore della carta concede al titolare in percentuale del valore delle transazioni effettuate nell'anno per l'acquisto di determinati beni, collegamenti a programmi di "frequent flyers").

49. Il canone annuale a carico del titolare varia dalle 50.000 lire per la *Carta Sì* e la *Key Client* (Eurocard/Mastercard) alle 70.000 lire per la *BankAmericard* (Visa); più elevati risultano i canoni della *Diners Club* e della *American Express*. Tuttavia, spesso vengono applicate tariffe promozionali, che vanno dalla emissione gratuita della carta per il primo anno, all'applicazione di tariffe sensibilmente inferiori a quelle riportate per gli anni successivi. Il costo effettivo sopportato dal cliente può risultare inoltre ridotto dalla previsione dei citati sconti.

CANONI ANNUALI DELLE PRINCIPALI CARTE DI CREDITO (1996)

Carte	Tipo di carta	
	<i>standard</i>	<i>gold</i>
Carta Sì (<i>Visa, Mastercard</i>)	50.000	100/200.000
BankAmericard (<i>Visa</i>)	70.000	280.000
Key Client (<i>MasterCard</i>)	40.000	
Aura	gratuita	
American Express		120/270.000
Diners Club		140/180.000
Top Card (<i>Visa</i>)	50.000	

Fonte: Singole banche

50. Il nuovo schema di tariffazione del servizio *PagoBANCOMAT* vieta espressamente alle banche aderenti di imporre ulteriori oneri a carico dei titolari delle carte sotto forma di commissioni d'uso. Tale schema riproduce nella sostanza quello già utilizzato dalle carte di credito ed è stato adottato proprio al fine di aumentarne la competitività nel mercato di riferimento (cfr. punti 25 e 26). I canoni annuali a carico dei titolari delle carte di debito sono generalmente inferiori e variano dalle 10.000 alle 30.000 lire. Esistono, anche in questo caso, molteplici formule promozionali che prevedono la concessione della carta gratuitamente, almeno nella fase iniziale di lancio. Tale nuovo schema di tariffazione si sostanzia in un beneficio diretto per i consumatori finali.

CANONI ANNUALI DELLE PRINCIPALI CARTE DI DEBITO (1996)

Carte	Canone
Carta Sì (<i>Electron, Maestro</i>)	30.000
BankAmericard (<i>Electron</i>)	10.000
Moneta*	50.000
PagoBANCOMAT	10.000/30.000

Fonte: Singole banche

* abilitata anche alla funzione di carta di credito

51. *Gli oneri a carico degli esercenti.* I commercianti pagano un canone per l'affitto dei terminali *POS*; quando questi ultimi sono di proprietà della banca vengono generalmente posti a carico dell'esercente i costi relativi all'utilizzo delle linee telefoniche connesse all'impiego del terminale²⁰. Secondo quanto emerso nel corso delle audizioni, nel caso del servizio *PagoBANCOMAT* l'ammontare del canone corrisposto dall'esercente alla propria banca varia in funzione del numero di operazioni svolte; pertanto tale affitto può essere gratuito, come spesso avviene, ovvero variare fino a un massimo di settecentomila lire. Nei fatti il canone per l'affitto dei terminali sostituisce in parte l'applicazione di un canone periodico per la fornitura del servizio *PagoBANCOMAT*, escluso contrattualmente (cfr. punto 105).

²⁰Cfr. ad es. art. 21 delle *Condizioni generali di contratto Banca/Esercente* del servizio *PagoBANCOMAT*.

52. Oltre alle spese relative all'utilizzo del POS, è prevista l'introduzione di una tariffazione a carico dell'esercente per le transazioni *PagoBANCOMAT*, sotto forma di commissione percentuale sul transatto, secondo lo schema tariffario tradizionalmente utilizzato per le carte di credito. Tuttavia, dalle informazioni acquisite nel corso dell'istruttoria, risulta che ad oggi numerose banche non applicano commissioni, ovvero le applicano in maniera fortemente differenziata, ai propri esercenti convenzionati²¹. Il servizio in questione viene dunque fornito dalle banche agli esercenti in effettiva concorrenza di prezzo tra loro.

53. Con riferimento alle carte di credito, gli ultimi dati pubblici disponibili evidenziano che l'importo delle commissioni che i commercianti devono riconoscere alle proprie banche si attesta intorno al 2,8 per cento sui pagamenti effettuati per il tramite delle carte emesse dalla Deutsche Bank e da Servizi Interbancari. Più elevate risultavano le commissioni applicate dalla American Express e dalla Diners Club. Recentemente si è tuttavia assistito a un fenomeno, tuttora in corso, di progressiva convergenza, tuttora in corso, verso il basso delle commissioni; in particolare le commissioni precedentemente più alte si attestano ora al 3 per cento.

COMMISSIONI A CARICO DEGLI ESERCENTI (1996)

Carte	Tipo di carta	
	<i>debito</i>	<i>credito</i>
Carta Sì (<i>Visa, Mastercard</i>)	-	3%
BankAmericard (<i>Visa</i>)	-	2,8%
Key Client (<i>MasterCard</i>)	-	2,8%
Aura		-
American Express	-	3,25/4,25%
Diners Club	-	4,5%
Moneta	n.d.	n.d.
PagoBANCOMAT	1% (a regime)	-

Fonte: Retail Banking Research Ltd.

54. *Le commissioni interbancarie.* Al fine di consentire l'introduzione graduale del nuovo schema di tariffazione relativo al servizio *PagoBANCOMAT*, l'intesa prevedeva fino al 1° febbraio 1998:

- il mantenimento della commissione interbancaria, pari a 439 lire più IVA, a carico della banca emittente e a favore della banca dell'esercente;
- il riconoscimento per ogni operazione di pagamento in circolarità di una commissione da parte della banca dell'esercente a favore della banca emittente pari allo 0,1 e 0,3 per cento per le transazioni effettuate rispettivamente presso *distributori di carburante/punti vendita della grande distribuzione alimentare* e presso tutti gli altri settori.

55. Dal 1° febbraio 1998, è prevista esclusivamente una commissione a carico della banca dell'esercente e a favore della banca emittente in misura non superiore allo 0,2 e 0,6 per cento per le transazioni effettuate rispettivamente presso *distributori di carburante/punti vendita della grande distribuzione alimentare* e presso tutti gli altri settori.

56. Il nuovo schema di tariffazione risulta, ad eccezione della previsione di una commissione diversa a seconda della categoria di commercianti (cfr. punto precedente), effettivamente in linea con quelli utilizzati dai circuiti rappresentanti le principali carte di pagamento, nei quali sono presenti quattro soggetti: il titolare della carta, la banca emittente, il negoziante e la banca proprietaria del terminale POS presso la quale l'esercente generalmente intrattiene un rapporto di conto corrente. In particolare, anche nell'ambito dei circuiti internazionali

²¹ Una delle banche sentite in audizione ha espresso l'obiettivo di pervenire all'applicazione di una commissione dell'ordine dell'1 per cento, pari a circa la metà della commissione media relativa alle carte di credito.

(*Electron* di VISA e *Maestro* di Europay/Mastercard) attivi all'estero (e in Italia come circuiti alternativi a *PagoBANCOMAT*) la commissione interbancaria è fissata come percentuale dell'importo transatto.

La predisposizione di norme bancarie uniformi

57. Il servizio *PagoBANCOMAT*, in quanto consente al titolare della carta di pagare i propri acquisti presso i *POS* di banche diverse da quella emittente (cosiddetto "pagamento in circolarità"), rientra nella categoria dei servizi offerti congiuntamente da una pluralità di banche, i quali richiedono la predeterminazione di criteri comportamentali e di modalità tecniche uniformi per tutti i soggetti che intendono offrirli.

58. L'esigenza di coordinamento è ancora più avvertita in presenza di un'adesione generalizzata delle banche all'accordo; la partecipazione di un alto numero di banche è a sua volta funzionale alla diffusione del servizio su tutto il territorio nazionale e al contenimento dei connessi costi di funzionamento.

59. L'obbligo per le banche aderenti al servizio *PagoBANCOMAT* di adottare contratti-tipo rappresenta una forma di restrizione della concorrenza; tale obbligatorietà impedisce tuttavia che si generino situazioni difformi in grado di nuocere all'efficienza globale nell'offerta del servizio in questione a tutto vantaggio del cliente e dell'esercente, ai quali viene assicurata una soglia uniforme di trattamento, finalizzata a garantire la diffusione, la sicurezza e l'efficienza del servizio.

60. In conclusione, l'istruttoria ha messo in evidenza la presenza di due diversi livelli di concorrenza rilevanti per questo mercato, quello tra le diverse carte nell'utilizzo come mezzo di pagamento presso i *POS*, e quello tra le banche nei rapporti con la clientela (portatori della carta ed esercenti). Al riguardo, con riferimento alle condizioni praticate ai portatori della carta, la possibilità per le singole banche di adottare politiche di prezzo differenziate in merito al canone della carta *PagoBANCOMAT* (come verificato nel corso dell'istruttoria) introduce un elemento di concorrenza di prezzo nell'offerta delle carte di pagamento, non solo tra soggetti produttori di carte ma anche tra banche distributrici di tali prodotti. Nei confronti degli esercenti le banche praticano condizioni non uniformi in merito alla tariffazione del servizio *PagoBANCOMAT* e differenti da quelle richieste per l'utilizzo di carta di credito.

VI. Le argomentazioni delle parti

61. Nel corso dell'istruttoria la CO.GE.BAN. ha ribadito che l'iniziativa *PagoBANCOMAT* si pone come obiettivo di incrementare l'utilizzo della carta *Bancomat* come strumento di pagamento, sostanzialmente introducendo un nuovo operatore nel panorama degli strumenti elettronici di pagamento. Il nuovo sistema di tariffazione è analogo a quello previsto dalle maggiori carte di pagamento internazionali, contiene gli incentivi necessari per un maggiore uso della carta e ripartisce i costi del servizio tra i titolari delle carte e gli esercenti.

62. Riguardo agli addebiti contestati in sede di avvio dell'istruttoria la CO.GE.BAN. ha osservato che la fissazione di commissioni interbancarie, massime e non vincolanti, risponde all'esigenza di eliminare i costi di transazione impliciti in un sistema dove la determinazione della remunerazione del servizio viene lasciata alla contrattazione bilaterale fra le banche aderenti a un *network*; in quest'ottica la commissione rappresenta il prezzo al quale ogni banca associata si impegna a erogare il servizio.

63. L'ammontare delle commissioni - a regime 0,2 e 0,6 per cento rispettivamente per transazioni effettuate presso distributori di carburante/grande distribuzione alimentare e presso tutti gli altri settori - è stato stabilito in modo tale da coprire i costi sostenuti dalla banca emittente. La nota relativa alla "*Determinazione delle componenti di costo riconosciute*

nella commissione interbancaria”, inviata dalla CO.GE.BAN. nel corso dell’istruttoria, individua le seguenti categorie di costi:

- *costi di processing*. Sono i costi relativi alle elaborazioni automatizzate necessarie per autorizzare le operazioni di pagamento e la loro contabilizzazione a livello interbancario (addebito tra banche) e nei rapporti banca/cliente (accredito esercente, addebito del titolare della carta). Parte di questi costi è già a carico della banca dell’esercente, mentre la commissione interbancaria intende coprire solo la parte a carico della banca emittente;
- *costi per sofferenze e frodi*. A differenza di altre carte di debito internazionali, il regolamento delle transazioni mediante carta *PagoBANCOMAT* non avviene in tempo reale (*on line*); ciò provoca dei rischi e quindi dei costi a carico della banca emittente;
- *spese commerciali*. Le spese sostenute dalla CO.GE.BAN. per la promozione della carta vengono ripartite in forma equivalente fra le banche aderenti alla Convenzione. Considerato che per la banca dell’esercente le operazioni di pagamento presentano un *mark up* più elevato rispetto alla banca emittente, si è provveduto a inglobare nella commissione interbancaria un correttivo volto a riequilibrare il rapporto costi/benefici per la banca del titolare della carta;
- *spese diverse*. Sono le spese che le banche emittenti sostengono sia per remunerare alcuni servizi svolti dalla SIA (ad es. archivio POS e sistema di blocchi e sblocchi delle carte presso i centri operativi) sia per la gestione degli errori di comunicazione dei dati relativi alle transazioni determinati dalle banche dei negozianti.

COMPONENTI DI COSTO DELLA COMMISSIONE INTERBANCARIA

Categorie di costi	Incidenza su importo medio
<i>Processing</i>	0,21
<i>Sofferenze/frodi</i>	0,05
<i>Spese commerciali</i>	0,06
<i>Spese diverse</i>	0,18
<i>Mark up</i>	0,10
<i>TOTALE</i>	0,60

Fonte: CO.GE.BAN. (analisi costi su dati 1995)

64. La previsione nell’accordo di una commissione interbancaria nettamente inferiore a quelle in vigore per le carte di credito e il conseguente innalzamento della stessa successivamente alla fase di avvio dell’iniziativa sarebbe giustificata dalla necessità di promuovere l’utilizzo della carta *PagoBANCOMAT* come mezzo di pagamento in un contesto già altamente competitivo. Secondo la CO.GE.BAN., se all’inversione del flusso delle commissioni previsto dall’intesa - che già di per sé viene avvertita come una forma di penalizzazione per la banca proprietaria del POS presso il quale viene effettuato il pagamento - si fosse aggiunta sin dall’inizio una commissione di entità più elevata, la banca dell’esercente avrebbe potuto adottare comportamenti volti a disincentivare l’uso della carta *PagoBANCOMAT*.

65. La CO.GE.BAN. ha, inoltre, ritenuto opportuno non procedere alla determinazione di una commissione interbancaria fissa, che avrebbe necessitato di continui aggiornamenti per riflettere l’andamento dei costi, ma prevederne una *ad valorem* sull’ammontare della transazione in considerazione del fatto che il volume delle transazioni è in costante aumento, con una prevedibile riduzione dell’ammontare dei costi c.d. fissi per operazione. Infatti, essendo l’importo medio delle transazioni in diminuzione, ciò determina l’aggiornamento “automatico” degli importi delle commissioni interbancarie verso il basso. Al riguardo sono stati forniti i seguenti dati, che evidenziano tra il 1995 e il 1998 una diminuzione in valore reale della commissione interbancaria in lire del 18 per cento:

DIMINUZIONE IN VALORE REALE DELLA COMMISSIONE INTERBANCARIA

Anni	1996	1996	1997	1998 Isem.	1998 prev.anno
Importo medio operazioni (valori correnti)	161.000	157.000	151.000	147.000	141.000
Importo medio operazioni (valori reali al 1995)	161.000	151.000	143.000	137.000	131.000
Importo in lire della commissione interbancaria (valori correnti)	966	942	906	882	846
Importo in lire della commissione interbancaria (valori reali al 1995)	966	906	858	822	786
Diminuzione valori reali importo medio rispetto al 1995 (%)	-	6,1%	11,3%	15,1%	18,6%

Fonte: CO.GE.BAN.

66. Relativamente al tema della congruità delle commissioni interbancarie, la CO.GE.BAN. ha assunto l'impegno di procedere alla revisione periodica del livello della commissione, al fine di verificarne la consistenza in relazione ai prezzi delle singole componenti di costo sostenute dalla banca emittente, e a comunicare le risultanze di tale revisione alla Banca d'Italia in qualità di autorità garante della concorrenza nel settore del credito.

67. In merito al diverso livello della commissione interbancaria a seconda dei settori merceologici di riferimento, la CO.GE.BAN. ha ribadito che la commissione interbancaria in grado di coprire i costi del servizio è pari allo 0,6 per cento. Tuttavia, le banche emittenti (c.d. *issuer*) hanno deciso di ridurre i propri ricavi, pur di creare le condizioni per l'accettazione della carta presso alcuni settori merceologici ritenuti strategici, fissando la commissione allo 0,2 per cento. Inoltre, considerato che presso i distributori di carburante e nel settore della grande distribuzione alimentare il livello della commissione pagata dagli esercenti alla propria banca è pressoché pari a zero, appare corretto - sempre secondo la CO.GE.BAN. - che anche i costi sopportati da quest'ultima, sotto forma di commissione interbancaria a favore della banca emittente, vengano ridotti rispetto al livello ritenuto normale.

68. In sostanza, la politica tariffaria adottata si rifletterebbe in un beneficio diretto a favore della clientela titolare di carte *PagoBANCOMAT*, consentendo l'utilizzo della carta anche presso i distributori di carburante e la grande distribuzione alimentare senza che venga richiesto ai titolari della carta alcun sovrapprezzo, diversamente da quanto in genere praticato in Italia dalle società emittenti carte di credito. La pratica di differenziazione delle commissioni interbancarie sarebbe inoltre ampiamente esercitata nel mercato spagnolo, caratterizzato da una situazione di mercato in forte espansione e quindi più simile a quella italiana.

69. Con riferimento alla clausola di non discriminazione (NDR) prevista dal contratto-tipo *Banca/Esercente* (art. 18, lett. b), la CO.GE.BAN. osserva che l'obiettivo perseguito è quello di evitare che i commercianti orientino le preferenze dei consumatori verso lo strumento di pagamento che beneficia di condizioni particolarmente vantaggiose, in particolare dello sconto nel caso di pagamento in contanti. In assenza della NDR, i commercianti potrebbero inoltre applicare condizioni particolarmente gravose nei confronti del titolare della carta. Una tale limitazione del comportamento commerciale degli esercenti non sarebbe peraltro in grado di restringere in maniera consistente la concorrenza nel mercato rilevante dal momento che solo poco più del 10 per cento dei negozianti risulta attualmente convenzionato con il servizio *PagoBANCOMAT*. Inoltre, gli stessi commercianti sarebbero poco incentivati a effettuare sovrapprezzi sull'utilizzo della carta in considerazione del fatto che agli stessi non viene spesso applicata - ovvero viene applicata in maniera fortemente differenziata - alcuna commissione da parte della propria banca; in ogni caso, i commercianti avrebbero la possibilità di negoziare liberamente l'ammontare della commissione stessa con la propria banca.

70. Relativamente alla possibile abolizione della NDR, il Presidente della CO.GE.BAN., considerato che si tratta di una clausola tesa a incentivare l'uso della carta *PagoBANCOMAT* in una fase di decollo del mercato, ha espresso l'intendimento di considerare la possibilità di eliminare la NDR nel prossimo futuro.

71. Per quanto riguarda le norme relative all'utilizzo del marchio *PagoBANCOMAT* in combinazione con altri marchi, è previsto che sulla carta *PagoBANCOMAT* non possano figurare marchi rappresentanti servizi di pagamento offerti da entità non bancarie aventi scopo di lucro. Ciò non impedisce, come in effetti avviene, l'utilizzo di marchi non bancari in concorrenza con *PagoBANCOMAT* sulla superficie di altre carte di pagamento emesse anche dalle stesse banche aderenti alla Convenzione.

72. Infine, riguardo all'obbligo per le banche partecipanti al servizio *PagoBANCOMAT* di utilizzare la Rete Nazionale Interbancaria, la Convenzione ha precisato che circa il 30 per cento dei flussi relativi ai pagamenti al dettaglio in circolarità transitano già su reti diverse dalla RNI.

VII. Il parere dell'Autorità Garante della concorrenza e del mercato.

73. L'Autorità Garante della concorrenza e del mercato ha espresso le proprie valutazioni con il parere di cui all'art. 20, comma 3, della legge n. 287/90 pervenuto il 28 settembre 1998. L'Autorità ha ritenuto di distinguere nell'ambito delle carte di pagamento due diversi mercati: il mercato delle carte di debito e il mercato delle carte di credito. Le differenze fra i due tipi di carte sono state individuate in ragione delle abitudini d'uso, delle condizioni contrattuali e dei servizi offerti (cfr. punti 16-19 del parere).

74. Nella valutazione dell'accordo, l'Autorità ha fatto presente che alcune delle previsioni contenute nei contratti-tipo (in particolare l'imposizione alle banche di esonerare l' esercente dal versamento di un canone periodico e il titolare della carta dal pagamento di una commissione sulle transazioni) disciplinano condizioni economiche suscettibili di limitare la possibilità che la diversificazione del contenuto negoziale valga come strumento di concorrenza tra le imprese (cfr. punto 25 del parere). Con riferimento alla clausola di non discriminazione (NDR), l'Autorità osserva che l'obbligo imposto all' esercente di praticare le stesse condizioni ai clienti paganti con diversi strumenti, pur limitando la libertà contrattuale dell' esercente in materia di determinazione dei prezzi finali nonché le possibilità di scelta del mezzo di pagamento più conveniente da parte dei consumatori, ha in pratica effetti marginali sulla situazione competitiva del mercato di riferimento a causa soprattutto della ridotta entità della commissione percentuale richiesta dalla banca all' esercente (cfr. punti 27 e 32 del parere).

75. Relativamente alla regolazione interbancaria delle operazioni, l'Autorità riconosce che la fissazione di una commissione interbancaria massima derogabile dalle singole banche, è giustificata dall'obiettivo di ridurre i costi di transazione che deriverebbero dalla contrattazione bilaterale o plurilaterale dell'importo della commissione stessa. Non è tuttavia giustificabile la differenziazione della commissione interbancaria avendo a riferimento la tipologia degli esercenti convenzionati (0,2% per le transazioni avvenute nel settore dei distributori di carburante e grande distribuzione e 0,6% per quelle negli altri settori merceologici) in quanto non corrisponde a una diversità dei costi sopportati dalle banche per la contabilizzazione delle operazioni a livello interbancario; tale differenziazione potrebbe, invece, incidere sul comportamento commerciale delle banche nei confronti degli esercenti, inducendole a praticare analoghe differenziazioni nella percentuale di commissione richiesta agli esercenti (cfr. punti 29 e 33 del parere).

76. Infine, in relazione alle condizioni di adesione a CO.GE.BAN. e alle restrizioni all'utilizzo del marchio *PagoBANCOMAT* unicamente a marchi di analoghi servizi erogati da operatori non bancari, pur riconoscendo l'esigenza di tutelare sia la sicurezza della Rete Nazionale Interbancaria (RNI) sia il marchio *PagoBANCOMAT*, l'Autorità ha espresso

l'orientamento che tali esigenze vengano soddisfatte facendo ricorso a criteri conformi alla disciplina a tutela della concorrenza ed evitando il ricorso a ingiustificate discriminazioni tra operatori bancari e non bancari (cfr. punto 34 del parere).

VIII. Valutazione della restrittività dell'intesa.

i) Il mercato relativo alla gestione della rete di trasmissione dati.

77. Il funzionamento di un sistema dei pagamenti operante attraverso carte di pagamento utilizzabili "in circolarità" presuppone necessariamente l'esistenza di una rete telematica sulla quale la banca del commerciante e quella del titolare della carta convogliano i flussi elettronici sottostanti le transazioni. Nel caso del servizio *PagoBANCOMAT* tale ruolo è svolto dalla Rete Nazionale Interbancaria (RNI), il cui funzionamento è regolato dalla Convenzione SITRAD/RNI.

78. Con riferimento agli addebiti contestati in sede di avvio dell'istruttoria, gli approfondimenti condotti nell'ambito del mercato della trasmissione dei dati hanno fatto emergere che non esiste un obbligo per le banche e le società capogruppo di gruppi bancari aderenti alla CO.GE.BAN. di utilizzare la RNI. I soggetti aderenti alla CO.GE.BAN. hanno la facoltà di usare reti di trasmissione diverse dalla RNI per l'invio dei dati sottostanti le transazioni effettuate con carta *PagoBANCOMAT*; la Convenzione (CO.GE.BAN) ha affermato che circa il 30 per cento dei flussi relativi ai pagamenti al dettaglio in circolarità transitano già su reti diverse dalla RNI.

79. Ciò posto, occorre valutare nei fatti le possibilità di utilizzo di reti di trasmissione diverse dalla RNI da parte sia dei soggetti aderenti alla CO.GE.BAN. sia di altri soggetti potenzialmente in grado di sviluppare *network* di pagamento alternativi, in conformità con le regole di concorrenza. Al riguardo, assume rilievo la posizione di mercato detenuta dalla RNI, tenuto conto che la costituzione di reti di trasmissione concorrenti, in grado di coprire l'intero territorio nazionale, è stata finora limitata dagli elevati investimenti da sostenere per l'allestimento delle necessarie infrastrutture telematiche e informatiche. Tali costi di impianto, pur essendo in forte diminuzione a causa dello sviluppo tecnologico, rendono ancora incerto il livello di redditività dell'investimento.

80. Inoltre, la decisione di aderire a una nuova iniziativa dipende dal grado di copertura, in termini di numero di banche e aree geografiche, che sin dall'inizio il *network* è in grado di assicurare. Queste circostanze rendono improbabile la nascita di nuovi circuiti in presenza di un *network* dominante. Gli investimenti che le banche aderenti a *PagoBANCOMAT* dovrebbero sostenere per dare vita a un nuovo *network* avrebbero un elevato livello di rischiosità e andrebbero comunque a ridurre la remuneratività di quelli già effettuati con la rete nazionale interbancaria. Infine, un *network* concorrente dovrebbe adeguarsi agli *standards* tecnici di comunicazione fissati dalla SITRAD; almeno in una prima fase, infatti, è presumibile che le banche aderenti a un nuovo circuito continuino a far parte anche del *network* preesistente, imponendo così al primo di adottare *standards* tecnici che consentano l'interconnessione con il secondo.

81. I principi comunitari in materia di concorrenza consentono di affermare l'esistenza di una posizione dominante²² della RNI nel mercato della trasmissione dei dati sottostanti le

²² Circa l'esistenza di una posizione dominante in capo al soggetto gestore della RNI, va ricordato che la definizione di "posizione dominante" generalmente usata dalla Commissione Europea e accettata dalla Corte di Giustizia (cfr. caso *United Brands v Commission*) si riferisce al "potere economico detenuto da un'impresa che la rende capace di prevenire che la competizione effettiva venga mantenuta nel mercato rilevante conferendole l'abilità di comportarsi in maniera apprezzabile indipendentemente da competitori e consumatori". In ordine all'accertamento della dominanza, la Commissione prende in esame i seguenti fattori:

- quote di mercato. Esse non costituiscono un elemento concludente; tuttavia in *Hoffmann-La Roche v Commission* la Corte di Giustizia ha affermato che quote di mercato particolarmente alte sono di per se stesse, e

operazioni interbancarie; la stessa costituisce una *essential facility*²³ a causa della natura di indispensabilità del servizio da questa prestato. Le problematiche dell'accesso alle reti di trasmissione dati che assumono le caratteristiche di una *essential facility* nell'ambito dei servizi di pagamento sono già state affrontate a livello comunitario in occasione del rifiuto della *SWIFT* - la principale rete di trasmissione dati per i pagamenti internazionali - all'invio di bonifici transfrontalieri da parte delle Poste francesi. La Commissione UE ha affermato, in particolare, che i criteri di accesso al sistema che costituisce una *essential facility* devono essere "obiettivamente giustificati", redatti in forma scritta e non imporre condizioni eccessivamente gravose agli utenti ovvero discriminatorie²⁴. Il rifiuto di accesso deve essere accompagnato da motivazioni scritte e sottoposto a una procedura di revisione indipendente; le ragioni dell'esclusione possono fare riferimento unicamente alla mancanza dei necessari requisiti di sicurezza, capacità finanziaria, tecnica e di gestione dei richiedenti²⁵.

82. Il rispetto di questi criteri è in grado di impedire che la posizione dominante della RNI possa determinare situazioni di restrizione della concorrenza, tenuto anche conto della concorrenza potenziale, che in prospettiva potrà essere esercitata dalla costituzione di nuove reti di interconnessione bancaria, i cui costi di creazione, utilizzo e mantenimento tendono a

salvo circostanze eccezionali, evidenza dell'esistenza di una posizione dominante. In *AZKO Chemie BV v Commission* la Corte di Giustizia ha affermato che quote di mercato del 50% possono essere considerate tali e, di conseguenza, in assenza di circostanze eccezionali che provino il contrario, un'impresa con tali quote sarà considerata dominante: tale impresa dovrà sostenere l'onere di provare di non essere dominante. La Corte di Prima Istanza e la Commissione hanno affermato (cfr. *United Brands*) che un'impresa con quote pari al 40-45% del mercato era dominante. Nel decimo rapporto della Commissione sulla politica di concorrenza, la Commissione ha preso la posizione che una posizione dominante può essere in generale affermata quando un'impresa detiene quote di mercato pari al 40-45%;

- il potere di mercato deve esistere per un arco di tempo particolarmente ampio;
- quote di mercato dei competitori e indici di concentrazione dell'offerta;
- pressioni competitive provenienti dall'esterno del mercato. Ciò porta a considerare l'esistenza di barriere all'entrata di tipo economico; queste ultime esistono solo quando un nuovo entrante deve affrontare costi superiori a quelli sostenuti dall'impresa già presente sul mercato;
- condotta e performance dell'impresa.

²³ La definizione di *Essential Facility* con riferimento ai sistemi di pagamento è contenuta nella Comunicazione della Commissione Europea sull'applicazione delle regole di concorrenza ai bonifici transfrontalieri (95/C 251/03), pubblicata sulla G.U.C.E. del 27 settembre 1995, N. C 251/3. In particolare una determinata infrastruttura è ritenuta essenziale quando senza l'accesso a detta infrastruttura un competitor non può fornire servizi di quel tipo ai propri clienti. In altre parole, l'impossibilità di accesso al sistema corrisponde a una significativa barriera all'entrata per un nuovo competitor. Questo sarebbe il caso se il nuovo concorrente non può agevolmente ottenere l'accesso a un altro sistema ovvero a un altro sistema in modo da competere sul mercato rilevante.

²⁴ L'accesso al sistema può prendere la forma di una partecipazione diretta al capitale dell'ente gestore della rete ovvero indiretta, con criteri diversi per membri diretti e membri indiretti in relazione alle differenze della loro natura e delle loro responsabilità.

²⁵ Caso IV/36.120 "S.W.I.F.T./La Poste": nel marzo 1997 la Commissione Europea ha sollevato la questione della compatibilità con le regole fissate dall'art. 86 (abuso di posizione dominante) del Trattato dei criteri di ammissione alla rete di trasporto dei flussi elettronici di pagamento gestita dalla Society for Worldwide International Financial Telecommunications s.c. (S.W.I.F.T.). In particolare la società S.W.I.F.T. aveva rifiutato di ammettere tra i suoi membri La Poste (l'ente Posta nazionale francese), considerato che membri della S.W.I.F.T. potevano essere soltanto banche partecipanti al suo capitale.

Dopo ampie discussioni con la Commissione, la S.W.I.F.T. ha accettato di modificare alla prossima Assemblea Generale dei partecipanti i criteri di ammissione al proprio network e di sottoscrivere, nel frattempo, un impegno formale vis-à-vis la Commissione Europea. In particolare l'art. 1 di tale accordo contiene i nuovi criteri di ammissione: "S.W.I.F.T. garantirà pieno accesso ai suoi networks, servizi e prodotti a qualsiasi istituzione della Unione Europea che offre servizi di pagamento transfrontalieri al pubblico e che soddisfa altresì i criteri definiti dall'Istituto Monetario Europeo per l'ammissione ai sistemi di pagamento nazionali". La S.W.I.F.T. si impegna inoltre a creare una nuova categoria di partecipanti al sistema denominata "istituzioni finanziarie non partecipanti al capitale della S.W.I.F.T.", che debbono comunque soddisfare i criteri fissati dall'IME, e pertanto hanno pieno accesso ai networks, prodotti e servizi offerti dalla S.W.I.F.T.

ridursi in relazione allo sviluppo tecnologico che sta interessando il settore della trasmissione e trattamento di dati.

ii) Il mercato delle carte di pagamento

83. L'intesa in esame contiene alcune clausole potenzialmente lesive della concorrenza riguardanti: le commissioni interbancarie, con riferimento sia alla fissazione di un importo massimo, sia alla differenziazione tra diversi settori merceologici di riferimento; la regola di non discriminazione tra la clientela pagante mediante la carta rispetto a quella pagante in contanti; i vincoli alla promozione da parte degli intermediari aderenti alla CO.GE.BAN. di marchi rappresentanti servizi di pagamento diversi da *PagoBANCOMAT*.

84. Inoltre, le "norme" predisposte dalla CO.GE.BAN., essendo l'unico strumento per la disciplina del rapporto con la clientela e con gli esercenti adottabile dalle associate, determinano - ai sensi dell'art. 2, comma 2, lett. a) della legge n. 287/90 - una restrizione della concorrenza relativamente alla fissazione delle condizioni contrattuali che regolano il servizio. La predeterminazione da parte di CO.GE.BAN. di norme bancarie uniformi e di contratti-tipo per i rapporti banca-esercente e banca-cliente non si limita, in chiave di consulenza tecnica alle associate, a fornire uno schema contrattuale di riferimento; l'"accordo" *PagoBANCOMAT* prevede infatti che i relativi contratti-tipo debbano necessariamente essere adottati da tutte le banche aderenti al servizio.

La fissazione di commissioni interbancarie

85. Le "Norme per le banche sub-licenziatarie" aderenti all'intesa prevedono una commissione interbancaria che la banca dell'esercente deve riconoscere alla banca emittente la carta per ogni transazione. A partire dal 1° febbraio 1998 le commissioni ammontano allo 0,2 per cento per le transazioni effettuate presso distributori di carburante o punti vendita della distribuzione alimentare moderna (ipermercati, supermercati e *hard discount*) e allo 0,6 per cento per gli altri esercizi commerciali.

86. La fissazione di una commissione interbancaria, ancorché massima, costituisce un'attività per il tramite della quale le banche rinunciano alla libera determinazione del proprio comportamento commerciale sul segmento di mercato interbancario; questa attività - considerato anche il potere di mercato di *PagoBANCOMAT* nel settore delle carte di pagamento - risulta in contrasto con la disciplina a tutela della concorrenza, ai sensi e per gli effetti dell'art. 2, comma 2, lettera a), della legge n. 287/90²⁶.

87. Tuttavia, la teoria economica e l'evidenza empirica mostrano come la fissazione di una commissione interbancaria sia utile al miglioramento delle condizioni di offerta dei servizi di pagamento, in quanto riduce i costi di transazione, evitando alle banche l'onere di una molteplicità di negoziazioni bilaterali; queste ultime, invece, comportano maggiori costi di trattamento e di negoziazione e mal si prestano a ottimizzare l'offerta del servizio da parte delle banche²⁷. Pertanto, la fissazione di una commissione interbancaria consente di massimizzare le esternalità di rete, a vantaggio della clientela; questa, infatti, trae un beneficio tanto maggiore quanto più elevato è il numero delle banche aderenti e degli esercizi convenzionati. Inoltre, la fissazione di una commissione interbancaria può facilitare l'accordo tra banche aventi diversi incentivi economici sulla ripartizione dei costi di una rete che collega una vasta pluralità di soggetti. In quest'ottica, le commissioni interbancarie fissate dalla CO.GE.BAN. costituiscono una restrizione della concorrenza indispensabile al fine di migliorare le condizioni di offerta del servizio.

²⁶ Si veda anche la Decisione della Commissione Europea del 12 dicembre 1986, su caso "ABI" e, più di recente, la Comunicazione della Commissione pubblicata ai sensi dell'art. 19, comma 3, del Regolamento del Consiglio n. 17/62 sul caso "Banche olandesi", in G.U.C.E. 97/C 273/08 del 9 settembre 1997.

²⁷ Cfr. Provvedimento n. 11 del 10 ottobre 1994 "Associazione Bancaria Italiana" sull'accordo Bancomat.

88. In merito alla differenziazione delle commissioni a seconda dei diversi settori merceologici di riferimento, la CO.GE.BAN. ha fatto presente che la commissione relativa alle transazioni nel settore della distribuzione di carburante e nella grande distribuzione (pari allo 0,2 per cento) rappresenta una tariffazione al di sotto dell'effettivo costo di prestazione del servizio ed è motivata da strategie promozionali volte a stimolare l'utilizzo della carta *PagoBANCOMAT* presso determinate categorie di esercenti ritenute strategiche. In tali settori, considerato che i margini di guadagno unitari sono sostanzialmente inferiori alla media, anche le commissioni pagate dagli esercenti alle banche risultano inferiori a quelle normali, ovvero addirittura nulle.

89. Tuttavia, l'istruttoria ha messo in evidenza che la differenziazione delle commissioni interbancarie a seconda dei diversi settori merceologici di riferimento è determinata non dalla diversità dei relativi costi di produzione del servizio quanto piuttosto dalle relazioni commerciali che le banche hanno con le differenti tipologie di clientela. Inoltre, la CO.GE.BAN. non ha fornito alcuna informazione (ad esempio relativamente ai volumi di transazione e all'ammontare degli scontrini medi praticati nei settori merceologici in questione) idonea a giustificare la diversificazione in termini di raggiungimento del punto di equilibrio economico anche attraverso l'applicazione di commissioni interbancarie inferiori allo 0,6 per cento. L'adozione di strategie di marketing volte a implementare l'uso della carta nella fase di lancio di un nuovo prodotto non appare convincente in mancanza di una chiara delimitazione temporale della politica di tariffazione adottata.

90. Conseguentemente, la differenziazione delle percentuali dovute a titolo di commissione interbancaria a seconda del settore commerciale ove opera l'esercente rappresenta una restrizione della concorrenza, quantomeno nel segmento interbancario del mercato di riferimento; pertanto, tale differenziazione, tenuto anche conto delle argomentazioni fornite da CO.GE.BAN, non può essere mantenuta oltre il tempo strettamente necessario per favorire l'inserimento della carta *PagoBANCOMAT* presso i punti di vendita ritenuti strategici.

La previsione della Non Discrimination Rule

91. Nell'ambito degli "Schemi contrattuali per la disciplina del rapporto banche - esercizi convenzionati" (art. 18, lettera b) l'esercente si impegna a praticare ai portatori della carta *PagoBANCOMAT* condizioni non meno vantaggiose di quelle riconosciute alla clientela pagante in contanti. Il divieto per i commercianti di discriminare tra pagamento in contanti e tramite *PagoBANCOMAT* è un esempio di *non discrimination rule* (NDR).

92. Questa clausola ha un effetto potenzialmente lesivo della concorrenza perché:

- impedisce di riflettere gli effettivi costi associati all'utilizzo della carta e del contante nel prezzo finale a carico della clientela, eliminando così la possibilità di scelta tra i due strumenti di pagamento;
- impedisce la concorrenza tra commercianti che potrebbero applicare commissioni diverse, e quindi competere, per l'utilizzo della carta da parte della clientela;
- riduce infine la concorrenza tra le banche che commercializzano lo stesso marchio di pagamento; queste possono infatti variare la commissione interbancaria senza che commercianti e clienti si accordino per inglobare nel prezzo di acquisto di un determinato prodotto i maggiori costi del pagamento tramite *PagoBANCOMAT* rispetto al contante.

93. La NDR non è risultata indispensabile per lo sviluppo di nuovi servizi di pagamento. Nei paesi in cui la clausola è stata vietata - Stati Uniti (1984), Regno Unito (1991) e Svezia (1995) - si è comunque registrato un sensibile aumento della diffusione delle carte; viceversa, proprio in presenza della NDR, i commercianti potrebbero essere propensi a non accettare le carte di pagamento, dato che non possono recuperare completamente i costi che queste comportano. Anche in Belgio, dove sono state introdotte commissioni per i pagamenti effettuati mediante la carta di debito *MisterCash/Bancontact*, l'utilizzo degli strumenti di pagamento elettronici

non è diminuito rispetto al contante e agli assegni. Gli obiettivi della tutela dei consumatori e del miglioramento delle condizioni di offerta sul mercato potrebbero essere perseguiti anche in presenza di un divieto alla NDR.

94. Per contro, con riferimento all'applicazione della NDR al servizio *PagoBANCOMAT*, si possono formulare le seguenti osservazioni. In assenza della NDR, i commercianti potrebbero applicare sovrappuntazioni nei confronti della clientela, ritardando l'introduzione di nuove tecnologie nel settore dei servizi di pagamento. In quest'ottica la NDR comporterebbe una restrizione della concorrenza necessaria per migliorare le condizioni di offerta sul mercato della gestione delle carte di pagamento e, conseguentemente, arrecare un beneficio ai consumatori. Sulla base di queste considerazioni l'autorità *antitrust* francese ha autorizzato l'applicazione della NDR in relazione all'utilizzo della carta di debito commercializzata da *Groupement des cartes bancaires*.

95. Gli effetti anticoncorrenziali della NDR sono stati valutati e sanzionati solo nel segmento delle carte di credito; unica eccezione la Svezia dove il divieto riguarda anche le carte di debito. L'incentivo a discriminare l'uso di strumenti di pagamento diversi dal contante è, infatti, particolarmente elevato nel caso delle carte di credito, dove l'ammontare delle commissioni a carico dei commercianti è di un certo rilievo; ciò risulta ancor più vero nel nostro Paese, dove l'importo medio della commissione, pari al 2,8 per cento, risulta significativamente superiore a quello del Regno Unito e della Francia. Nel caso delle carte di debito le commissioni a carico degli esercenti sono notevolmente inferiori, diversificate e, nel caso del servizio *PagoBANCOMAT*, spesso non applicate²⁸. Risulta di conseguenza attenuato l'incentivo a discriminare l'uso della carta di debito rispetto al contante²⁹.

96. Per valutare gli effetti della NDR occorre tenere conto del tenore concorrenziale esistente sia fra i canali distributivi di uno stesso marchio (*intra-brand*) sia fra marchi diversi (*inter-brand*). Riguardo agli effetti *intra-brand*, la NDR impedisce ai commercianti di applicare commissioni diverse, e quindi competere, per l'utilizzo della stessa carta; inoltre la compresenza della commissione interbancaria e della NDR potrebbe spingere le banche a innalzare le commissioni applicate ai commercianti convenzionati al servizio *PagoBANCOMAT* piuttosto che a competere sul livello della commissione interbancaria. La rilevanza di questi effetti sul mercato rilevante aumenta al crescere degli esercizi commerciali che accettano la carta. Se tutti i commercianti aderissero al servizio, la NDR oltre a limitare la concorrenza *intra-brand* annullerebbe anche quella *inter-brand*, dal momento che i negozianti non potrebbero praticare agli altri strumenti di pagamento condizioni più favorevoli di quelle applicate a *PagoBANCOMAT*. Poiché nel corso dell'istruttoria è emerso che solo il 10 per cento dei negozianti accetta la carta *PagoBANCOMAT*, è difficile che la CO.GE.BAN. possa prescindere dalle condizioni applicate agli strumenti di pagamento in concorrenza con *PagoBANCOMAT*; in caso contrario verrebbe presumibilmente penalizzata l'espansione della carta sul mercato. Le evidenze empiriche disponibili non dimostrano con sufficiente chiarezza l'impatto anticoncorrenziale della NDR, come dimostrato anche dalla varietà delle posizioni assunte dalle autorità *antitrust* degli altri Paesi, in particolare nei confronti dell'applicazione di questa clausola alle carte di debito.

97. In conclusione, la NDR è una clausola potenzialmente in grado di esplicare effetti lesivi della concorrenza; questi effetti risultano più evidenti nel segmento delle carte di credito dove le commissioni applicate ai commercianti sono di maggiore entità. Nel caso in esame, la ridotta entità della commissione percentuale richiesta dalla banca all'esercente comporta che la NDR ha effetti marginali sulla situazione competitiva del mercato. Inoltre, l'impatto concorrenziale della NDR è più significativo quando lo strumento di pagamento a cui si applica la clausola viene accettato da una quota consistente dei negozianti presenti nel mercato rilevante. Considerata la modesta penetrazione commerciale raggiunta da *PagoBANCOMAT* (meno del 10 per cento degli esercenti utilizza *PagoBANCOMAT*), rimane

²⁸ Cfr. audizione finale della CO.GE.BAN.

²⁹ Anche *Europay* e *Visa* - i due maggiori *network* internazionali rappresentanti carte di pagamento - non prevedono la NDR per l'utilizzo delle rispettive carte di debito (*Edc/Maestro*, *Visa Electron*).

significativo il livello di concorrenza *interbrand* nel mercato rilevante. Solo nel prossimo futuro sarà possibile e opportuno procedere a una verifica degli effetti prodotti dalla applicazione della NDR al servizio in esame.

I vincoli alla promozione di marchi diversi da PagoBANCOMAT

98. In base al Regolamento per l'uso del marchio *PagoBANCOMAT*, quest'ultimo può essere utilizzato sulle carte di propria emissione da ogni banca aderente alla CO.GE.BAN., a condizione che sulle stesse carte non figurino marchi/simboli relativi a servizi di prelievo/pagamento/garanzia forniti da soggetti non bancari. Tale norma può essere derogata, su autorizzazione della CO.GE.BAN., solo relativamente a casi di abbinamenti con marchi riferiti a enti senza fini di lucro; è pertanto esclusa la possibilità di utilizzare il marchio *PagoBANCOMAT* con marchi riferiti o di proprietà di entità a carattere commerciale.

99. Nel corso dell'audizione la CO.GE.BAN. ha osservato che la norma in esame non determina effetti lesivi della concorrenza, dal momento che alle banche aderenti alla Convenzione non viene impedita l'emissione di carte di pagamento rappresentanti marchi non bancari bensì il solo abbinamento di questi ultimi con il marchio *PagoBANCOMAT* sulla superficie della medesima carta³⁰.

100. La disciplina dettata dal Regolamento non pone effettivamente vincoli alla possibilità di emettere carte rappresentanti marchi diversi da *PagoBANCOMAT* da parte delle banche aderenti alla CO.GE.BAN. (cosiddetto *co-branding*, cioè l'associazione del marchio rappresentativo il sistema di pagamento con altri marchi). Il fenomeno del *co-branding* interessa soprattutto le carte di credito e i paesi dove maggiore è la loro diffusione; le offerte più diffuse riguardano: i programmi "*frequent flyer miles*", gli sconti "*cash*"³¹, il credito per l'acquisto dell'auto, le assicurazioni.

101. Nell'intesa in esame, come detto in precedenza, non esiste un vincolo alla emissione di carte rappresentanti marchi diversi da *PagoBANCOMAT* da parte delle banche aderenti alla CO.GE.BAN.; è previsto solo che queste ultime non possano inserire tali marchi sulla carta dove figura il marchio *PagoBANCOMAT*. Anche considerando la posizione di preminenza detenuta da *PagoBANCOMAT* nel mercato delle carte di pagamento, questa disposizione non riduce le possibilità che si sviluppino marchi diversi su carte concorrenti.

102. In conclusione, i vincoli alla promozione di marchi diversi da *PagoBANCOMAT* non hanno l'effetto di impedire, restringere o falsare in maniera consistente la concorrenza all'interno del mercato di riferimento.

La predisposizione di norme bancarie uniformi e di contratti-tipo da parte di CO.GE.BAN.

³⁰ Diverso è invece il caso della previsione di vincoli alla *issuing duality*, esaminata in più di una occasione da parte delle autorità *antitrust* comunitarie e statunitensi. Nel caso *Amex, Dean Witter, Diners / Visa* la Commissione ha ritenuto che, data la posizione dominante di *Visa* nel mercato delle carte di pagamento (in particolare di credito), la norma che vietava ai soggetti bancari membri del circuito *Visa* di distribuire altre carte di credito produceva i seguenti effetti lesivi della concorrenza:

- ostacolo all'entrata di nuovi concorrenti e allo sviluppo di quelli esistenti. Infatti, se forzate a compiere una scelta tra le varie carte di pagamento, la maggior parte delle banche opterebbe per *Visa*;
- attenuazione della concorrenza tra banche dovuta alla diminuzione della gamma di prodotti offerti ai propri clienti.

³¹ Esempi di iniziative *co-branding* di questo tipo sono l'emissione di una carte *MasterCard* associata a *Blockbuster* che permette di raccogliere punti per ottenere film a noleggio gratuitamente, la carte *American Express* offerta a condizioni vantaggiose ai clienti di *TelePiù* che consente l'accumulo di punti-sconto da utilizzare per i *pay-per-view*, gli sconti per negozi di abbigliamento, ristoranti e alberghi (es. *AmEx Hilton Card*), il programma "*Time to cash*" attraverso il quale la *VISA* offre sconti per acquistare computer o attrezzature per ufficio.

103. Per i profili concorrenziali, la standardizzazione dei contratti non necessariamente riflette una situazione di tipo collusivo. Anche in presenza di un contesto competitivo vi può essere un incentivo alla standardizzazione se ciò accresce il surplus dello scambio tra consumatori e imprese grazie alla riduzione dei costi sia di ricerca sia di sostituzione della banca da parte della clientela. Sulla base dei criteri elaborati dalla Banca d'Italia per la valutazione delle norme bancarie uniformi predisposte dall'ABI³², la condizione che deve essere soddisfatta perché la standardizzazione venga considerata compatibile con un equilibrio non collusivo è che essa non sia "completa".

104. L'uniformità dei contratti stipulati dalle imprese operanti in un determinato settore economico, può essere valutata positivamente se favorisce il confronto e agevola il consumatore nella scelta dell'impresa che offre le condizioni economiche più vantaggiose. Affinché ciò avvenga è necessario che i contratti uniformi:

- siano predisposti e divulgati esplicitamente solo a titolo indicativo e menzionino la possibilità di stipulare clausole diverse;
- definiscano gli elementi contrattuali in modo tale da non precludere né limitare in modo significativo la possibilità per le associate di differenziare il prodotto;
- si astengano dal fissare condizioni aventi una rilevanza economica, in quanto riferite a prezzi, o caratterizzate da un contenuto abusivo.

105. Tali condizioni non risultano del tutto rispettate nel caso di specie; i contratti predisposti risultano cogenti per le banche aderenti; inoltre, è imposto alle banche di esonerare il titolare della carta dal pagamento di commissioni sulle singole transazioni e l'esercente dal versamento di un canone periodico. Tuttavia, dalle informazioni acquisite nel corso dell'istruttoria, risulta che ad oggi numerose banche non applicano commissioni ai propri esercenti convenzionati, ovvero le applicano in maniera fortemente differenziata; il divieto di imporre un canone periodico all'esercente è di fatto parzialmente sostituito dall'affitto dei terminali POS. Il servizio in questione viene dunque fornito dalle banche agli esercenti in effettiva concorrenza tra loro. Per quanto riguarda i criteri di tariffazione nei confronti del titolare della carta, l'indagine ha mostrato che l'accordo consente di mantenere un adeguato livello di concorrenza di prezzo sul canone. Pertanto, l'uniformità dei contratti, anche se costituisce in astratto l'imposizione di una condizione economica e/o di una limitazione delle possibilità di differenziazione del prodotto, in particolare con riferimento alle possibilità di scelta del titolare della carta di debito, può rappresentare la modalità tecnica indispensabile per porre la carta di debito in più diretta concorrenza con le carte di credito (cfr. punti 48-50).

106. Nel corso dell'istruttoria è emerso inoltre che le "Condizioni generali di contratto con l'esercente" predisposte dalla CO.GE.BAN, a differenza delle "Norme che regolano l'uso della carta Bancomat/PagoBANCOMAT", contengono clausole (artt. 8 e 11) che limitano alle sole risultanze del "giornale di fondo" l'efficacia probatoria delle operazioni di pagamento effettuate³³. Tali clausole di esclusività della prova costituita dalle risultanze del "giornale di fondo" presentano un contenuto la cui definizione dovrebbe invece essere lasciata alla libera contrattazione delle singole banche con gli esercenti convenzionati.

107. Al riguardo, la CO.GE.BAN., condividendo le perplessità espresse dalla Banca d'Italia e nell'ottica di garantire omogeneità nei contenuti del rapporto contrattuale fra la banca e la propria clientela titolare di carte, da un lato, ed esercenti dall'altro, ha comunicato di aver provveduto a modificare le "Condizioni generali di contratto con l'esercente" che regolano i rapporti tra banca ed esercente, in particolare la clausola in base alla quale "la prova

³² Cfr. Provvedimento della Banca d'Italia n. 12 del 3 dicembre 1994 "Associazione Bancaria Italiana", pubblicato sul Bollettino dell'Autorità Garante della concorrenza e del mercato n. 48 del 19 dicembre 1994, pagg. 75 e seguenti, in particolare al punto 14.

³³ Si ricorda in proposito che l'attribuzione di valore probatorio allo scontrino rilasciato dagli sportelli automatici BANCOMAT è stata effettuata in base al Provvedimento n. 11 del 10 ottobre 1994, con il quale la Banca d'Italia si è pronunciata in merito all'accordo BANCOMAT.

dell'importo delle operazioni effettuate sui terminali nei rapporti fra la banca e l'esercente è data esclusivamente dal giornale di fondo delle apparecchiature cui sono collegati i terminali e attraverso i quali sono transitati i dati contabili relativi alle operazioni medesime". Pertanto, la CO.GE.BAN. ha eliminato la qualificazione di esclusività della prova costituita dalle risultanze del "giornale di fondo" e ha riformulato il comma in questione in conformità a quanto già previsto nelle "Norme che regolano l'uso della carta *PagoBANCOMAT*" che regola i rapporti banca-consumatore³⁴.

IX. Valutazione dei presupposti per l'autorizzazione in deroga ai sensi dell'art. 4 della legge n. 287/90

108. La CO.GE.BAN. ha richiesto, in via subordinata rispetto alla dichiarazione di non lesività dell'"accordo" *PagoBANCOMAT*, un provvedimento di autorizzazione in deroga ai sensi dell'art. 4, comma 1, della legge n. 287/90. Le condizioni richieste per ottenere un'esenzione sono stabilite dall'art. 4, comma 1, della legge n. 287/90. La loro valutazione deve essere condotta nel rispetto dei principi comunitari, ai sensi dell'art. 1, comma 4, della medesima legge.

Miglioramento nelle condizioni di offerta

109 La prestazione del Servizio *PagoBANCOMAT* presuppone un elevato grado di coordinamento fra le banche, anche in relazione alla comune applicazione di innovazioni tecnologiche, posto che il fine, nonché l'utilità del servizio, è quello di consentire che il cliente di una banca possa effettuare pagamenti anche presso i POS di altre aziende di credito. In questo senso, la possibilità di effettuare il pagamento di prodotti e servizi tramite una nuova carta di debito in circolarità rappresenta un miglioramento, qualitativo e quantitativo, del servizio offerto e le intese bancarie sottostanti ("Sub-licenza d'uso del marchio *PagoBANCOMAT*", "Norme per le banche sub-licenziatarie del marchio *PagoBANCOMAT*", e relativi contratti-tipo) ne sono un presupposto essenziale.

Sostanziale beneficio per i consumatori

110. Il miglioramento nelle condizioni di offerta del servizio di pagamento determinato dalle intese in esame produce anche un sostanziale beneficio per i consumatori attraverso il soddisfacimento delle esigenze di rapidità e di affidabilità dei pagamenti e di agevole reperibilità dei POS su tutto il territorio nazionale.

111. Per quanto riguarda in particolare la predeterminazione in via multilaterale di una commissione interbancaria occorre considerare che essa consente - qualora tenuta sotto stretto monitoraggio - di ridurre i costi di transazione tra le banche aderenti al servizio e, conseguentemente, contribuisce al contenimento dei prezzi praticati dalle singole banche alla clientela.

112. Pur tuttavia, la commissione versata dalla banca dell'esercente a favore della banca emittente, nella misura in cui venisse traslata automaticamente sul commerciante da parte della banca dell'esercente, sarebbe suscettibile di produrre effetti restrittivi anche nelle relazioni tra le banche e la clientela (i commercianti). In particolare, considerato che la Convenzione prevede commissioni interbancarie più elevate per i pagamenti effettuati presso le categorie di commercianti alle quali presumibilmente le banche sono in grado di applicare condizioni più onerose³⁵, sembra effettivamente che vi sia una relazione tra l'ammontare della commissione che l'esercente paga alla propria banca e quello che quest'ultima riconosce alla banca emittente, sotto forma di commissione interbancaria. Tuttavia, dato il breve lasso di

³⁴ In particolare l'art. 7, comma 2, delle "norme che regolano l'uso della carta *PagoBANCOMAT* prevede che: "Delle operazioni eseguite fa prova la comunicazione scritta rilasciata dall'apparecchiatura al momento dell'operazione".

³⁵ Audizione CO.GE.BAN..

tempo intercorso dall'entrata in vigore del nuovo schema di tariffazione (1° febbraio u.s.), non è ancora possibile raccogliere dati significativi sul livello delle commissioni applicate agli esercenti di piccole e medie dimensioni³⁶; le stesse risultano al momento alquanto diversificate.

113. Appare quindi necessario verificare periodicamente il metodo di calcolo della commissione interbancaria. L'ammontare di quest'ultima deve coprire i costi della garanzia che la banca emittente sostiene a fronte di un utilizzo abusivo della carta nonché quelli di gestione associati al trattamento informatico e telematico delle transazioni³⁷.

Indispensabilità delle restrizioni

114. L'indicazione di una commissione interbancaria massima e l'obbligo di adottare schemi contrattuali-tipo predisposti dalla CO.GE.BAN., configurano restrizioni della concorrenza indispensabili ai fini del buon funzionamento del servizio *PagoBANCOMAT* in circolarità (cfr. rispettivamente i punti 87 e 103).

115. L'offerta di strumenti di pagamento elettronici in circolarità presuppone l'esistenza di accordi multilaterali sulle caratteristiche tecniche e sugli aspetti procedurali del servizio, nonché sulla remunerazione delle transazioni interbancarie sottostanti. A quest'ultimo proposito, come risulta anche dall'orientamento comunitario e nazionale in materia³⁸, la negoziazione bilaterale delle condizioni economiche delle transazioni interbancarie comporterebbe oneri eccessivi in presenza di un elevato numero di banche negoziatrici.

116. Considerato che all'"accordo" *PagoBANCOMAT* aderiscono 552 banche, l'indicazione di una commissione interbancaria consente di evitare che ciascuna banca - spesso nella duplice veste di banca emittente la carta e di proprietaria del POS - debba necessariamente affrontare i costi di transazione relativi alla definizione della remunerazione dei servizi. A tal proposito, anche la Commissione Europea ritiene che gli accordi di prezzo nelle relazioni tra banche siano suscettibili di esenzione ai sensi dell'art. 85, paragrafo 3, del Trattato, in relazione all'elevato numero delle banche aderenti agli accordi stessi e ai connessi vantaggi in termini di riduzione dei costi di transazione.

117. In sintesi, una volta accertato che l'ammontare della commissione non venga traslato automaticamente sui commercianti, la fissazione di commissioni interbancarie può essere considerata come una restrizione della concorrenza indispensabile al fine di migliorare le condizioni di offerta del servizio e di produrre sensibili benefici per i consumatori (cfr. punto 87). In proposito, assume rilevanza ai fini dell'autorizzazione in deroga l'esplicitazione e la revisione periodica dei criteri utilizzati per definire l'ammontare della commissione.

Eliminazione della concorrenza

118. L'accordo in esame, come osservato dall'Autorità Garante, coinvolge tutti gli operatori bancari. In relazione a ciò occorre verificare se di fatto esso sia suscettibile di eliminare la concorrenza in una parte sostanziale del mercato di riferimento, e cioè quello delle carte di pagamento al dettaglio (cfr. punto 24). In generale, l'istruttoria condotta ha messo in evidenza che la concorrenza tra carte di pagamento non solo non diminuisce ma anzi aumenta a causa

³⁶ Audizione CONFCOMMERCIO.

³⁷ Un recente studio della Banca d'Italia, mostra che nel 1996 solo lo 0,05 per cento dei pagamenti, pari allo 0,06 per cento dell'importo totale delle transazioni effettuate con carte di credito, sono risultati fraudolenti. L'utilizzo di nuove tecnologie dovrebbe progressivamente ridurre i casi di frode.

³⁸ Cfr. Decisione della Commissione Europea del 12 dicembre 1996 sul caso "ABI" e, più di recente, la Comunicazione della Commissione pubblicata ai sensi dell'art. 19, comma 3, del Regolamento del Consiglio n. 17/62 sul caso "Banche olandesi", in G.U.C.E. 97/C 273/08 del 9 settembre 1997. Per l'Italia si veda il Provvedimento della Banca d'Italia n. 11 del 10 ottobre 1994 "Associazione Bancaria Italiana" relativo all'accordo Bancomat, pubblicato sul Bollettino dell'Autorità Garante della concorrenza e del mercato n. 40 del 24 ottobre 1994, pagg. 57 e seguenti.

dei maggiori volumi, sviluppati e attesi, di *PagoBANCOMAT*; la concorrenza tra banche nei rapporti contrattuali e operativi con la propria clientela (titolari di carta ed esercenti) era e rimane in larga parte sostenuta.

119. Relativamente alla commissione interbancaria, la prassi decisionale delle autorità antitrust comunitarie ritiene che - affinché non sia eliminata la concorrenza da una parte sostanziale del mercato - è sufficiente verificare il rispetto delle seguenti condizioni: a) la commissione prevista dall'accordo è la *default option* e le banche sono in grado di stabilire condizioni interbancarie diverse in via bilaterale o multilaterale; b) le banche sono libere di aderire a un altro sistema di pagamento.

120. La circostanza che la CO.GE.BAN. indichi alle proprie associate una commissione interbancaria massima in via del tutto orientativa e modificabile, consente alle banche - qualora lo desiderino - di regolare i rapporti interbancari in via bilaterale o plurilaterale e induce a ritenere che non sia eliminata la concorrenza relativamente al mercato interbancario.

121. Per quanto riguarda invece le "Condizioni generali di contratto con l'esercente" (per le relazioni banca-esercente) e le "Norme che regolano l'uso della carta *Bancomat/PagoBANCOMAT*" (per le relazioni "banca-cliente"), la predeterminazione di condizioni economiche relativamente all'utilizzo dei terminali POS e all'utilizzo della carta *PagoBANCOMAT* finalizzate ad escludere la possibilità per le banche emittenti di esigere dal portatore della carta commissioni relativamente alle transazioni di pagamento eseguite e dall'esercente un canone periodico, lasciano comunque alla libera contrattazione delle parti margini sufficienti per assicurare un'adeguata concorrenza di prezzo. In particolare, il venir meno della possibilità di stabilire una dimensione di concorrenza di prezzo commisurata all'utilizzo della carta in aggiunta a quella basata sul canone, non corrisponde necessariamente a una diminuzione del livello di concorrenza, se non nella misura in cui ciò renda più facile la collusione tra le banche sulla dimensione di prezzo rimanente. Nel caso di specie, le diverse politiche di prezzo e gli sconti praticati dalle banche mostrano il permanere di un adeguato livello di concorrenza. Pertanto, tali norme bancarie uniformi non comportano accordi di prezzo nelle relazioni tra banche e clientela e tra banche ed esercenti del tipo che la Commissione Europea ritiene non meritevoli di esenzione³⁹.

122. Pertanto, le condizioni per il rilascio di un'autorizzazione in deroga risultano soddisfatte.

Tutto ciò premesso e considerato

DISPONE

a) 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 le norme predisposte dalla CO.GE.BAN. denominate "Norme per le banche sub-licenziatarie del marchio *PagoBANCOMAT*" che, in relazione sia all'indicazione di una commissione interbancaria massima sia alla differenziazione di tale commissione in relazione alla tipologia di settore commerciale, integrano la violazione dell'art. 2, comma 2, della legge n. 287/90⁴⁰;

L'efficacia dell'autorizzazione sub a) è condizionata:

- alla comunicazione da parte della CO.GE.BAN. alle associate, nel termine di trenta giorni dalla data di notifica del presente provvedimento, che l'ammontare della commissione interbancaria è da intendersi come *default value* e che quindi le banche sono libere di raggiungere accordi bilaterali ovvero multilaterali per importi della commissione diversi da quello fissato, in via del tutto orientativa, dalla CO.GE.BAN.;

³⁹ Relazione di Sir Leon Brittan "Competition in the field of financial services", presentata a Bruxelles in data 16 gennaio 1992.

⁴⁰ Cfr. art. 7 delle citate "Norme".

- alla revisione periodica dell'ammontare della commissione interbancaria alla luce della predisposizione di un rapporto circa gli elementi di costo che concorrono a determinare la commissione interbancaria sulle operazioni *PagoBANCOMAT* usando, in particolare, il metodo più efficiente possibile di *processing*. La revisione deve essere effettuata per la prima volta non oltre un anno dalla notifica del presente provvedimento e successivamente ogni anno. Lo scopo della revisione periodica è di assicurare che la commissione interbancaria sia strettamente correlata ai costi effettivamente sostenuti nei rapporti interbancari; a tale riguardo, la CO.GE.BAN. deve fornire alla Banca d'Italia copia della relazione annuale relativa alla determinazione della commissione interbancaria;
- all'obbligo di eliminare l'attuale differenziazione delle commissioni interbancarie a seconda del settore merceologico ove opera l'esercente entro il termine di 18 mesi dalla notifica del presente provvedimento; termine quest'ultimo ritenuto adeguato per una verifica del grado di sviluppo del sistema *PagoBANCOMAT* presso punti di vendita ritenuti strategici.

b) 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 il contratto tipo *Banca/Esercente* ("Condizioni generali di contratto con l'esercente", artt. 20 e 21) e il contratto tipo *Banca emittente/cliente* (incluso in "Norme per le banche sub-licenziatarie", art. 3, comma 3) che, in relazione sia all'obbligo di adozione per le banche partecipanti al servizio sia all'imposizione alle banche di esonerare l'esercente dal versamento di un canone periodico e il titolare della carta dal pagamento di una commissione sulle transazioni⁴¹, integrano una violazione dell'art. 2, comma 2, della legge n. 287/90.

c) relativamente alla clausola di non discriminazione (NDR) contenuta nell'art. 18, lettera b) delle condizioni generali di contratto con l'esercente, si ritiene che la stessa è suscettibile di costituire una violazione dell'art. 2, comma 2, della legge n. 287/90. Sulla base delle informazioni disponibili non risulta tuttavia che allo stato attuale la NDR abbia un apprezzabile effetto sul grado di concorrenza esistente sul mercato di riferimento. Considerato inoltre che nel corso dell'audizione finale il Presidente della CO.GE.BAN. ha dichiarato che la presenza della NDR - essendo una clausola tesa a incentivare l'uso della carta *PagoBANCOMAT* in una fase di decollo - potrà in futuro essere oggetto di revisione, la CO.GE.BAN. dovrà produrre annualmente una relazione circa gli effetti determinati dall'applicazione della clausola, l'eventuale necessità del suo mantenimento e la percentuale degli esercizi commerciali che accettano la carta di pagamento in questione.

d) relativamente al vincolo alla promozione di marchi diversi da *PagoBANCOMAT* contenuto nel "Regolamento per l'uso del marchio *PagoBANCOMAT*" (art. 4), si ritiene che esso non determina effetti lesivi della concorrenza, considerato che alle banche aderenti alla Convenzione non viene impedita 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. Anche considerando la posizione di preminenza detenuta da *PagoBANCOMAT* nel mercato delle carte di pagamento, questa disposizione non riduce le possibilità che si sviluppino marchi diversi su carte concorrenti.

e) con riferimento agli addebiti contestati in sede di avvio dell'istruttoria relativamente all'utilizzo della Rete Nazionale Interbancaria (RNI) - sulla quale la banca del commerciante e quella del titolare della carta convogliano i flussi elettronici sottostanti le transazioni interbancarie - gli approfondimenti condotti nell'ambito del mercato della trasmissione dei dati hanno fatto emergere che non esiste un obbligo per le banche e le società capogruppo di gruppi bancari aderenti alla CO.GE.BAN. di utilizzare la RNI. L'istruttoria ha pure evidenziato che la RNI costituisce una *essential facility* a cui si applica la Comunicazione della Commissione Europea sull'applicazione delle regole di concorrenza ai bonifici transfrontalieri (cfr. punto 82).

⁴¹ Cfr. artt. 20 e 21 delle Condizioni generali di contratto con l'esercente.

La Banca d'Italia verificherà che la CO.GE.BAN. provveda in conformità a quanto sopra disposto e a tal fine la CO.GE.BAN. trasmetterà alla Banca d'Italia copia delle lettere circolari che saranno inviate alle proprie associate entro quindici giorni dall'invio delle stesse, il rapporto relativo alla determinazione delle componenti di costo che concorrono alla formazione della commissione interbancaria e la relazione sugli effetti determinati dall'applicazione della clausola di non discriminazione, l'eventuale necessità del suo mantenimento e la percentuale degli esercizi commerciali che accettano la carta di pagamento in questione. La Banca d'Italia verificherà altresì che lo sviluppo e il funzionamento del sistema nel suo complesso sia caratterizzato dalle necessarie condizioni di concorrenzialità, in particolare con riferimento alle possibilità di innovazione del prodotto e ai connessi criteri di tariffazione.

Il Presente provvedimento verrà notificato alle parti interessate 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

A. FAZIO