

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 lettera circolare in data 18 dicembre 1998 con la quale l'Associazione Bancaria Italiana ha invitato le proprie associate ad adottare uno schema trasparente per l'applicazione alla clientela di una commissione mirante a recuperare i costi di conversione di banconote dei paesi aderenti all'area dell'euro, dando un'indicazione delle misure massime applicabili sia per la parte fissa (massimo 5.000 lire per transazione) che per quella variabile (massimo 3% dell'ammontare);

VISTA la lettera in data 20 gennaio 1999 con la quale l'Associazione Bancaria Italiana ha comunicato alle banche associate la decisione, assunta dal Comitato Esecutivo in pari data, di non ritenere più utili le indicazioni a suo tempo fornite in ordine ai prezzi da applicare per la conversione di banconote dei paesi aderenti all'area dell'euro;

VISTO il proprio provvedimento n. 40/A del 26 gennaio 1999, con il quale disponeva l'avvio dell'istruttoria, ai sensi dell'art. 14, comma 1, della legge n. 287/90, nei confronti della Associazione Bancaria Italiana, per una presunta violazione dell'art. 2 della legge citata;

VISTO il proprio provvedimento n. 49/A del 27 aprile 1999, con il quale disponeva la proroga al 28 giugno 1999 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;

SENTITI in data 6 maggio 1999 i rappresentanti dell'Associazione Bancaria Italiana;

VISTA la documentazione consegnata dall'Associazione Bancaria Italiana nel corso della predetta audizione e la memoria inviata con nota del 23 aprile 1999;

VISTO il proprio provvedimento n. 60/A del 28 giugno 1999, con il quale disponeva la proroga al 27 settembre 1999 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;

VISTA la nota del 26 luglio 1999 con la quale è stata data comunicazione delle risultanze istruttorie all'Associazione Bancaria Italiana;

VISTO il proprio provvedimento n. 70/A del 25 agosto 1999, con il quale disponeva la proroga al 27 ottobre 1999 del termine di conclusione del procedimento in questione al fine di consentire all'Associazione Bancaria Italiana di svolgere un'adeguata rappresentazione delle proprie argomentazioni difensive, 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;

VISTA la lettera dell'Associazione Bancaria Italiana in data 27 settembre 1999 con la quale è stata trasmessa alla Banca d'Italia una memoria contenente la risposta alle menzionate risultanze istruttorie;

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 3 novembre 1999;

CONSIDERATO che, nel corso della procedura, vi sono stati contatti permanenti con la Commissione Europea¹, da parte della quale sono in corso accertamenti *antitrust* su materia analoga in vari paesi dell'Unione Europea²;

VISTA la documentazione acquisita nel corso dell'istruttoria;

VISTI gli atti del procedimento;

CONSIDERATO quanto segue:

I. IL FATTO

1. In data 26 gennaio 1999, la Banca d'Italia ha avviato un procedimento istruttorio per ipotesi di violazione dell'art. 2 della legge n. 287/90, avente a oggetto una comunicazione (lettera circolare, prot. TS/7785) dell'Associazione Bancaria Italiana (di seguito ABI) alle banche associate emanata in data 18 dicembre 1998, nella quale si raccomandava alle stesse - in vista dell'imminente passaggio alla terza fase dell'Unione Monetaria Europea - l'adozione di uno schema trasparente per l'applicazione alla clientela di una commissione mirante a recuperare i costi di conversione di banconote dei paesi aderenti all'area dell'euro, dando un'indicazione delle misure massime applicabili sia per la parte fissa (massimo 5.000 lire per operazione) che per quella variabile (massimo 3% dell'ammontare). Nel provvedimento di avvio dell'istruttoria veniva messo in evidenza, inoltre, che con la citata circolare l'ABI, pur prevedendo che le banche erano libere di decidere autonomamente sulle modalità e misure delle commissioni da applicare nel rispetto dei tetti massimi indicati, richiedeva che tali modalità e misure venissero al più presto comunicate all'associazione, creando in tal modo le condizioni per la realizzazione di un meccanismo di controllo sui prezzi effettivamente applicati dalle singole banche.

2. In data 20 gennaio 1999, anche a seguito delle prese di posizioni di diverse autorità, l'ABI ha comunicato alle proprie associate e alla Banca d'Italia la decisione, assunta dal Comitato Esecutivo dell'Associazione in pari data (cfr. Circolare del 20.1.1999 Prot. OF/362), "*di non ritenere più utili le indicazioni a suo tempo fornite*" in ordine ai prezzi da applicare per la conversione di banconote dei paesi aderenti all'area dell'euro.

II. LE PARTI.

3. L'ABI è un'associazione di imprese senza scopo di lucro deputata statutariamente alla tutela degli interessi dei propri associati, anche attraverso lo studio e l'esame dei problemi che riguardano i settori bancario e finanziario. Aderiscono all'ABI banche che rappresentano, direttamente o indirettamente, la totalità delle aziende di credito italiane o operanti in Italia. Gli organi dell'ABI sono: l'Assemblea, il Consiglio, il Comitato Esecutivo, il Presidente, i Sindaci; al suo interno operano inoltre le Commissioni tecniche, che assolvono funzioni ausiliarie e consultive degli organi dell'Associazione.

III. DESCRIZIONE DELL'INTESA

4. Le deliberazioni di un'associazione di imprese, quale l'ABI, adottate attraverso disposizioni regolamentari, statutarie e contrattuali, possono dar luogo a un'intesa fra le imprese associate

¹ Le consultazioni formali sono avvenute su iniziativa della Commissione Europea, la quale ha inviato alla Banca d'Italia una richiesta di informazioni ai sensi dell'art. 11, comma 1, del Regolamento del Consiglio n. 17 del 6 febbraio 1962. La collaborazione è poi proseguita sulla base di quanto auspicato dalla Comunicazione della Commissione Europea del 10 ottobre 1997 relativa alla cooperazione tra le autorità nazionali di tutela della concorrenza e la stessa Commissione nell'applicazione degli artt. 81 e 82 (ex artt. 85 e 86) del Trattato (pubblicata in G.U.C.E. serie C 313 del 15 ottobre 1997).

² Per quanto riguarda specificamente l'accertamento dell'esistenza di eventuali intese lesive della concorrenza in materia di costo dei servizi di conversione delle monete appartenenti all'area dell'euro, l'Italia è, allo stato, l'unico paese in cui l'autorità *antitrust* nazionale ha avviato un procedimento istruttorio.

ai sensi dell'art. 2 della legge n. 287/90. Infatti, 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 stesse³.

5. L'art. 2 della legge n. 287/90 vieta le intese fra imprese che abbiano per oggetto o per effetto di impedire, restringere o falsare in maniera consistente il gioco della concorrenza all'interno del mercato nazionale o in una sua parte rilevante, anche attraverso attività consistenti nel fissare direttamente o indirettamente i prezzi.

6. La fissazione di una commissione da parte di un'associazione d'imprese, ancorché nel suo importo massimo, costituisce una restrizione della concorrenza, in quanto rappresenta un punto di riferimento per le politiche di prezzo delle banche e favorisce un allineamento del prezzo praticato da ciascuna di esse al livello indicato⁴. In particolare, secondo la giurisprudenza comunitaria, assume rilievo la fissazione di condizioni di prezzo riguardanti i rapporti tra banche e clientela⁵. Nello stesso senso si è orientata la Banca d'Italia nei provvedimenti riguardanti intese promosse dalla stessa ABI⁶. Pertanto, l'indicazione di livelli massimi di commissione da addebitare alla clientela per operazioni di cambio di banconote, quale quella raccomandata dall'ABI alle banche associate, rientra fra le fattispecie vietate dall'art. 2, comma 2, lett. a), della legge n. 287/90.

7. Il presente procedimento è stato avviato in quanto l'intesa, per il suo oggetto, è stata considerata suscettibile di restringere la concorrenza in maniera consistente nel mercato di riferimento sia in quanto concerne la fissazione di condizioni economiche, quali appunto le commissioni da addebitare alla clientela per la prestazione del servizio di cambio delle valute dei paesi appartenenti all'area dell'euro, sia in quanto l'ABI riunisce la quasi totalità delle banche operanti sul territorio nazionale che hanno un peso prevalente nel mercato in questione.

IV. IL MERCATO RILEVANTE

Il mercato del prodotto

8. Il mercato interessato dall'intesa è quello del servizio di cambio di banconote⁷ di paesi aderenti all'area dell'euro nei confronti della clientela. L'esercizio professionale nei confronti del pubblico dell'attività di intermediazione in cambi è riservato dalla legge alle banche e agli intermediari finanziari iscritti in un apposito elenco tenuto dall'Ufficio Italiano Cambi, ai sensi dell'art. 106 del decreto legislativo 1° settembre 1993, n. 385 "Testo unico delle leggi in materia bancaria e creditizia" e successive modifiche e integrazioni⁸. Su questo mercato operano anche i cosiddetti "cambivalute", abilitati dalla Banca d'Italia in base a quanto

³ Cfr. provvedimento n. 12 del 3 dicembre 1994 "Associazione Bancaria Italiana", pubblicato nel Bollettino dell'Autorità Garante della concorrenza e del mercato n. 48 del 19 dicembre 1994.

⁴ Cfr., ad esempio, la decisione della Commissione Europea dell'11 dicembre 1986 "Association belge des banques", in GUCE serie L n. 7 del 9.1.1987.

⁵ Cfr., ad esempio, la decisione della Commissione Europea del 25 marzo 1992 "Eurocheque: Accordo di Helsinki", in GUCE serie L n. 95 del 9.4.1992, confermata dalla sentenza della Corte di Giustizia del 23 febbraio 1994, cause riunite T-39/92 e T-40/92.

⁶ Cfr. provvedimento n. 10 dell'8 agosto 1994 "Associazione Bancaria Italiana", pubblicato nel Bollettino dell'Autorità Garante della concorrenza e del mercato n. 32-33 del 1994 e provvedimento della Banca d'Italia n. 12 del 3 dicembre 1994 "Associazione Bancaria Italiana", pubblicato nel Bollettino dell'Autorità Garante della concorrenza e del mercato n. 48 del 19 dicembre 1994.

⁷ La definizione di banconote utilizzata comprende anche le monete metalliche, salvo diversa specificazione.

⁸ Nell'ambito delle modifiche al testo unico bancario introdotte dal decreto legislativo 4 agosto 1999, n. 342, pubblicato nella G.U. n. 233 del 4.10.1999, è stata tra l'altro ridefinita la disciplina dei poteri abilitativi in materia di intermediazione in cambi, nonché quella sull'operatività valutaria delle banche e degli altri intermediari finanziari.

Gli intermediari non bancari in cambi sono iscritti di diritto, ai sensi del D.M. 13 maggio 1996, anche in un elenco speciale tenuto dalla Banca d'Italia ai sensi dell'art. 107 del Testo unico delle leggi in materia bancaria e creditizia e sottoposti a vigilanza.

previsto dall'art. 4 del D.P.R. 148/88⁹. Questi ultimi da un lato sono in concorrenza con le banche per le operazioni di cambio di banconote con la clientela, dall'altro si servono delle banche, dietro il pagamento di un corrispettivo, per la conversione della valuta acquisita. Considerata la necessità per tali operatori di continuare a servirsi delle banche per la conversione della valuta, essi non sembrano in grado di costituire un'alternativa concorrenziale significativa per i consumatori. Le banche, gli intermediari finanziari e i cambiavalute sono tenuti ad applicare i tassi fissi di conversione tra la lira e le altre valute dei paesi dell'area dell'euro e possono richiedere commissioni alla propria clientela al fine di remunerare il servizio prestato. Tali commissioni, per finalità di trasparenza di tutela della clientela, devono essere pubblicizzate attraverso l'esposizione di appositi cartelli.

9. Inoltre, in considerazione di quanto previsto all'art. 52 dello Statuto del Sistema Europeo delle Banche Centrali (SEBC) e della Banca Centrale Europea (BCE), sul mercato di riferimento opera in parte anche la Banca d'Italia; quest'ultima, come tutte le altre Banche centrali nazionali dei paesi dell'area dell'euro, si è impegnata, a partire dal 1° gennaio 1999, a effettuare la conversione alla pari, cioè ai tassi ufficiali senza applicare commissioni di cambio, delle banconote dei paesi appartenenti all'area dell'euro contro moneta nazionale (e non viceversa) nei confronti delle banche e di qualsiasi cittadino europeo si presenti presso i propri sportelli.

10. Prima dell'introduzione dell'euro, il consumatore che intendeva convertire la propria valuta presso una banca pagava generalmente una commissione fissa, connessa con i costi di *front* e *back office*, e una commissione implicita variabile in funzione del valore della transazione, rappresentata dallo *spread* rispetto alla parità centrale, per coprire i costi di trasporto e di assicurazione. Poiché l'incidenza di tali costi può differire nelle operazioni di acquisto rispetto a quelle di vendita di valuta, accadeva spesso che vi fosse uno *spread* differente (e quindi commissioni variabili differenti) per le due operazioni¹⁰.

Dal 1° gennaio 1999, con il passaggio all'euro, a seguito dell'emanazione del Regolamento del Consiglio del 17 giugno 1997, n. 1103, e della successiva Raccomandazione della Commissione del 23 aprile 1998, n. 286, le banche devono indicare separatamente, per il cambio delle valute dell'area dell'euro, il tasso fisso di conversione e le commissioni applicate, fisse o variabili; per le valute "out" vige ancora il vecchio sistema.

Il mercato geografico

11. La domanda dei servizi di cambio è riconducibile ai turisti (stranieri che giungono in Italia e italiani che si recano all'estero) e agli operatori che incassano valuta estera (albergatori, agenzie di viaggio, ecc.). Dal punto di vista geografico, assumono particolare rilevanza le zone interessate dai flussi turistici. In considerazione delle caratteristiche della domanda dei servizi di cambio, l'estensione geografica del mercato potrebbe non essere significativamente diversa da quella generalmente considerata per i depositi bancari (dimensione provinciale).

Tuttavia, dal punto di vista geografico, il mercato dei servizi di cambio delle valute appartenenti all'area dell'euro contro lire non presenta significative differenziazioni territoriali e la valutazione della fattispecie non cambia in relazione alla dimensione geografica; pertanto, il mercato rilevante può essere individuato nel territorio della Repubblica Italiana. In effetti la stessa raccomandazione dell'ABI oggetto del presente provvedimento produce effetti sull'intero territorio nazionale, sia in conseguenza del carattere nazionale dell'associazione di categoria che ha promosso l'iniziativa, sia per la diffusione su tutto il territorio nazionale degli sportelli bancari attraverso i quali il servizio viene prestato.

⁹ Le nuove disposizioni sull'attività di cambiavalute contenute agli artt. 35, comma 2, e 37, comma 1, del d.lgs. n. 342/99, prevedono, una volta attuate, l'abolizione della potestà autorizzativa e regolamentare della Banca d'Italia nei confronti di tali intermediari. I cambiavalute saranno iscritti in un'apposita sezione dell'elenco generale degli intermediari finanziari tenuto dall'Ufficio Italiano Cambi, ai sensi dell'art. 106 del Testo Unico Bancario.

¹⁰ Considerato che l'Italia è un paese che registra un *surplus* della bilancia turistica, le banche italiane acquistano, di regola, più valuta di quanta ne vendano; ciò determina un ammontare maggiore di valuta da rimpatriare e costi maggiori.

V. I RISULTATI DELL'ISTRUTTORIA

Il contesto normativo di riferimento

12. L'art. 52 dello Statuto del SEBC e della BCE prevede che "in seguito alla fissazione irrevocabile dei tassi di cambio, il Consiglio direttivo adotta le misure necessarie per assicurare che le banconote in valute con tassi di cambio irrevocabilmente fissati vengono cambiate dalle Banche centrali nazionali al loro rispettivo valore di parità". In proposito, la Banca d'Italia ha assunto le seguenti determinazioni:

1. apertura presso le proprie Filiali di uno sportello ove provvedere ad assicurare il cambio alla pari delle valute appartenenti all'area dell'euro (l'importo di ciascuna transazione non può essere superiore a 1.500 euro);
2. possibilità per le banche di presentare in versamento le banconote della specie, per quantitativi minimi predeterminati, presso la Filiale di Roma Tuscolano, con conseguente accredito del controvalore nel conto di gestione che ciascuna banca detiene presso la Banca d'Italia. I cambiavalute, che non detengono conti presso la Banca d'Italia, devono invece continuare a rivolgersi alle banche per le proprie esigenze di riversamento.

Le argomentazioni dell'ABI.

13. Secondo quanto affermato dall'ABI nella citata lettera circolare alle proprie associate del 18 dicembre 1998, le banche italiane continuano anche dopo il 1° gennaio 1999 ad avere un'elevata operatività di conversione delle banconote dei paesi aderenti all'area dell'euro contro lire. In particolare, le modalità di riversamento delle banconote in valuta alla Banca d'Italia implicano comunque oneri per le banche, sia fissi rispetto all'ammontare della transazione (quanto viene comunemente raccolto sotto la voce *handling-fee*, relativa all'operatività degli addetti e alle relative operazioni contabili e amministrative) sia proporzionali all'ammontare della transazione (trasporto valori, assicurazione, costo della giacenza in attesa di costituire i quantitativi minimi da versare alla Banca d'Italia, compenso per le eventuali banche corrispondenti, ecc.). Inoltre, con la fissazione dei tassi di conversione fissi tra le valute dei paesi aderenti all'area dell'euro viene meno la componente del rischio di cambio e quindi anche la modalità di recupero implicito dei costi attraverso lo *spread* tra prezzo di acquisto e vendita di banconote e la parità centrale.

14. Alla luce delle precedenti considerazioni, il Comitato Esecutivo dell'ABI ha deciso di raccomandare alle banche l'adozione di uno schema per l'applicazione alla clientela di una commissione mirante a recuperare i costi sopra descritti, dando un'indicazione delle misure massime applicabili sia per la parte fissa (massimo di 5.000 lire per transazione) che per quella variabile (massimo 3% dell'ammontare). Sempre secondo l'ABI, l'indicazione di tali misure massime presuppone poi che ciascuna banca possa determinare, a fronte della propria operatività e della concorrenza su un libero mercato, le effettive modalità e misure da applicare alla clientela, potrà cioè decidere di applicare l'una, l'altra, entrambe o nessuna delle due voci, con importo e/o percentuale determinate autonomamente ma rispettando comunque per ciascuna i tetti massimi suindicati.

15. Con la lettera-circolare in data 20 gennaio 1999, l'Associazione Bancaria Italiana (Prot. OF/362), nel comunicare alle banche associate la decisione di non ritenere più utili le indicazioni a suo tempo fornite in ordine ai prezzi da applicare per la conversione di banconote dei paesi aderenti all'area dell'euro, espone le motivazioni poste a fondamento della circolare del 18 dicembre 1998:

“La finalità perseguita con le indicazioni diffuse con la citata lettera-circolare era anzitutto quella di fornire alle banche informazioni utili a quantificare i nuovi costi alla luce dell'introduzione dell'euro; infatti, il venir meno del rischio di cambio a seguito della fissazione dei cambi fissi fra le valute dei 'paesi in' e la possibilità di avvalersi della collaborazione della Banca d'Italia per il 'rimpatrio' delle banconote erano elementi in grado di modificare l'assetto dei costi esistenti e dovevano quindi essere tenuti presenti dalle banche nella definizione delle proprie politiche di pricing. Tanto più in una fase in cui la presenza di tassi di cambio ormai irrevocabilmente fissati e le raccomandazioni comunitarie rendevano necessaria una modalità innovativa di formulazione dei prezzi

passando dalla tradizionale struttura 'spread + commissione' a quella nuova e trasparente 'cambio ufficiale + commissione'.

Inoltre, le statistiche disponibili sui prezzi praticati per le operazioni della specie nel 1997 - elaborate nell'ambito di uno studio compiuto dall'IME con l'ausilio delle Banche centrali nazionali - facevano emergere una situazione molto diversificata in cui si riscontrava peraltro l'applicazione di prezzi talora significativamente elevati: di qui l'esigenza di evitare che un semplice ribaltamento dei vecchi prezzi sulla clientela si traducesse in commissioni eccessive. Poiché il soddisfacimento di tale esigenza appariva particolarmente utile proprio nel delicato momento del passaggio all'euro, la scrivente si è attivata per raccomandare di non superare livelli massimi di commissioni in occasione del changeover".

16. Al riguardo, l'ABI ha riconosciuto che almeno il primo degli obiettivi perseguiti con l'emanazione della lettera circolare del 18 dicembre 1998, vale a dire rendere edotto il sistema bancario circa la nuova metodologia di calcolo del prezzo delle operazioni di cambio delle valute, poteva considerarsi già perseguito attraverso l'emanazione della circolare in data 13 ottobre 1998 (Prot. OF/EU/6094, cfr. allegato 1 c della prima memoria ABI).

In ogni caso, al fine di acquisire elementi sulla tesi sostenuta dall'ABI, è stato ritenuto utile acquisire agli atti del procedimento la proposta fatta dal "Comitato Strategico" al "Comitato Esecutivo" dell'ABI nonché il verbale della riunione del citato "Comitato Esecutivo" tenutasi in data 16 dicembre 1998, che hanno condotto alla diffusione della ripetuta raccomandazione.

17. In data 6 maggio 1999 si è svolta l'audizione dell'ABI. Quest'ultima ha innanzitutto chiarito che l'iniziativa oggetto del procedimento si inseriva nell'ambito di un più generale progetto, che ha coinvolto vari soggetti e autorità, teso a favorire la transizione all'euro del sistema bancario italiano. In particolare, l'ABI ha dato vita nell'ottobre del 1995 al "Comitato Strategico per l'euro", costituito presso l'associazione stessa e operante dal maggio 1996, a sua volta composto da diversi sotto-comitati, tra cui il "Comitato Tecnico Organizzazione e Sistemi"; a quest'ultimo facevano capo diversi gruppi di lavoro, tra cui il "Gruppo di Lavoro Gestione della Materialità" competente sulle proposte in materia di commissioni su operazioni di cambio delle valute.

In generale, la modalità del passaggio alla nuova moneta comunitaria suggerita dall'ABI sarebbe in linea con quanto prescritto nella Raccomandazione della Commissione Europea n. 98/286/CE del 23 aprile 1998 relativa alle "spese bancarie per la conversione in euro", con la quale veniva raccomandato alle banche di adottare alcune "norme di buona pratica" finalizzate a evitare che alla clientela fossero addebitate commissioni in relazione ad alcune operazioni di passaggio all'euro. Conformemente alle conclusioni di un gruppo di esperti istituito dalla Commissione Europea, questa aveva ritenuto che non facesse parte delle "norme di buona pratica" il "cambio senza spese di banconote nazionali della zona euro in altre banconote nazionali della zona euro, in quanto la necessità di procedere a tali operazioni di cambio non è legata all'introduzione dell'euro"; per tali operazioni era previsto soltanto un requisito di trasparenza.

Secondo l'ABI, era evidente come fosse diffusa ai vari livelli la convinzione che la tutela della clientela nel passaggio all'euro passasse anche attraverso la previsione di misure massime delle commissioni ad essa applicabili per talune operazioni connesse con il *changeover*; previsione che poteva trovar luogo sia in decreti ministeriali (come nel caso della compravendita di spezzature sui titoli di Stato e nel caso della dematerializzazione dei titoli), sia in indicazioni dell'ABI. In ogni caso, l'ABI ha ritenuto e pubblicizzato che la determinazione di limiti massimi di prezzo avesse lo scopo di evitare che alla clientela finale venissero applicate commissioni elevate, in grado di turbare l'ordinato passaggio alla moneta unica; al contempo, la raccomandazione del 18 dicembre 1998 lasciava alle banche piena libertà nell'applicare alla clientela l'una, entrambe o nessuna delle commissioni suggerite.

18. Considerato inoltre che:

- a) le operazioni di cambio venivano effettuate dalle banche a titolo oneroso già prima del 1° gennaio 1999;
- b) i costi della conversione delle banconote erano destinati a permanere anche successivamente alla citata data;
- c) la Raccomandazione della Commissione Europea non vietava l'applicazione di commissioni per operazioni di cambio di banconote;

l'ABI ha ritenuto opportuno, attraverso l'emanazione della circolare in data 18 dicembre 1998, fornire alle banche informazioni utili a strutturare il nuovo prezzo, suggerendo l'applicazione di una commissione fissa e/o di una percentuale, e indicare loro i limiti massimi di prezzo da applicare per ognuna di esse, anche al fine di evitare prezzi eccessivi. Del resto, la circostanza che tale ultima eventualità potesse verificarsi, incidendo negativamente sull'ordinato passaggio alla moneta unica, poteva ritenersi avvalorata dallo studio coordinato dall'IME alla fine del 1996¹¹, in ordine ai prezzi praticati per le operazioni di cambio e di rimpatrio delle banconote. Di fronte a questa situazione, il "Gruppo di Lavoro Gestione della Materialità" dell'ABI *"ha avviato nei primi mesi del 1997 un'analisi dei costi per le operazioni della specie, la quale, condotta presso un campione significativo di banche, è pervenuta in un primo tempo alla conclusione che i costi fossero standardizzabili e riconducibili a un livello medio pari a 8.000 lire per operazione, nell'ipotesi in cui l'attività di rimpatrio delle banconote venisse espletata gratuitamente da tutte le filiali della Banca d'Italia. In attesa di conoscere le decisioni della Banca d'Italia, l'ABI non ha pubblicizzato le conclusioni cui era pervenuta"*¹².

Il 1° dicembre 1998, la Banca d'Italia ha comunicato che avrebbe effettuato il servizio gratuitamente solo presso una propria filiale di Roma; conseguentemente, il gruppo di lavoro dell'ABI ha ritenuto opportuno considerare oltre a una componente di costo fissa anche una variabile connessa con i costi di rimpatrio. A quest'ultimo proposito, l'ABI ha dichiarato l'impossibilità di effettuare analisi dettagliate sull'effettivo costo medio sostenuto dalle banche a causa della ristrettezza dei tempi a disposizione, attesa anche l'imminenza del *changeover*. La determinazione del 4% è stata, pertanto, effettuata nel corso della riunione in questione sulla base di comunicazioni verbali delle maggiori banche italiane, le quali avevano fornito informazioni al riguardo alla fine del 1996 in occasione della risposta al questionario inviato dall'IME; pertanto, il valore del 4% rappresenta soltanto un valore ritenuto congruo dalla generalità delle banche come tetto massimo per la copertura delle spese in questione.

19. Alla luce di questi elementi, il "Comitato Strategico" e poi (nella riunione del 16 dicembre 1998) il Comitato Esecutivo dell'ABI hanno deciso di modificare parzialmente le determinazioni alle quali si era pervenuti in un primo momento (cfr. punto precedente), sostituendo la commissione pari a 8.000 lire per operazione, con una sostanzialmente equivalente ma strutturata su una parte fissa e una variabile (rispettivamente pari a 5.000 lire e 3%). Inoltre, sempre secondo quanto dichiarato dall'ABI, i valori massimi delle commissioni suggeriti nella lettera circolare del 18 dicembre 1998 alle proprie associate sarebbero sensibilmente inferiori ai costi risultanti dall'analisi compiuta in sede tecnica e avrebbero il fine di evitare il rischio di "picchi" di prezzo messi in evidenza dall'indagine dell'IME, assicurando i conseguenti vantaggi alla clientela.

20. L'ABI ha successivamente monitorato l'applicazione da parte delle banche delle cennate commissioni attraverso un secondo e specifico studio allegato alla memoria, rilevando che:

1. risultano acquisite da tutte le banche oggetto di rilevazione le nuove modalità di definizione delle componenti dei prezzi;
 2. l'andamento della media dei prezzi massimi praticati dalle banche nel periodo 15.12.98 - 15.1.99 è decrescente (le commissioni effettivamente praticate dalle banche rivelerebbero anche un elevato grado di dispersione);
 3. tutte le banche censite, al 15.1.99, osservano i limiti massimi di prezzo indicati dall'ABI.
- Poiché la rilevazione ha dimostrato che le due finalità perseguite con la circolare del 18 dicembre 1998 erano state sostanzialmente raggiunte, il Comitato Esecutivo dell'ABI, nella riunione del 20.1.99, ha deciso *"di non ritenere più utili le indicazioni a suo tempo fornite"* in materia al sistema e quindi di abbandonarle, lasciando il sistema bancario libero di operare autonomamente.

21. Con nota del 27 settembre 1999 (prot. OF/6395), l'ABI ha trasmesso una seconda memoria contenente la risposta alla comunicazione delle risultanze istruttorie effettuata dalla Banca d'Italia ai sensi dell'art. 14 del D.P.R. n. 217/98 in data 26 luglio 1999. Nel ribadire le argomentazioni espresse nel corso dell'audizione, l'ABI si sofferma in particolare sul presunto meccanismo di controllo delle politiche di prezzo delle banche. Nella lettera-circolare del 18

¹¹ Per quanto riguarda l'Italia le rilevazioni sono state condotte dall'ABI presso un campione di 10-11 banche.

¹² Cfr. Verbale dell'audizione dell'Associazione Bancaria Italiana, tenutasi in data 6 maggio 1999.

dicembre 1998, l'ABI rammentava alle banche l'esigenza di rendere *“note al più presto le modalità effettivamente applicate (in vigore dal prossimo 1° gennaio 1999)”*, vale a dire le commissioni che ogni banca avrebbe deciso di praticare alla clientela. Al riguardo, secondo l'ABI, la frase sopra riportata era intesa a sollecitare le banche a pubblicizzare la misura delle commissioni della specie (come richiesto sia dalle raccomandazioni comunitarie che dalla disciplina nazionale in tema di pubblicità e trasparenza delle condizioni applicate alla clientela) e non già a richiedere alle banche di comunicare all'associazione le decisioni adottate al riguardo. In definitiva, il senso della frase non era affatto quello di realizzare un meccanismo di controllo da parte dell'ABI sulle politiche di prezzo delle banche. A supporto di tale affermazione l'ABI ha espressamente dichiarato di non aver ricevuto alcuna comunicazione circa l'effettivo ammontare delle commissioni praticate dalle singole banche dopo il 1° gennaio 1999¹³.

22. In allegato alla citata memoria l'ABI, al fine di confermare che gli obiettivi dichiarati nella circolare del 20 gennaio 1999 erano quelli effettivamente perseguiti con l'emanazione della raccomandazione del 18 dicembre 1998, ha trasmesso alla Banca d'Italia copia della scheda sottoposta al Comitato Strategico nella riunione del 15 dicembre 1998, il cui verbale non è stato redatto¹⁴, nonché copia del verbale della riunione del Comitato Esecutivo dell'ABI del 16 dicembre 1998 (cfr. allegati 3 e 4 della seconda memoria ABI).

23. Secondo l'ABI, l'iniziativa oggetto d'istruttoria deve inoltre essere considerata nel contesto delle iniziative prese a livello di singolo Stato membro per facilitare il passaggio alla moneta unica. Nel verbale relativo alla riunione del gruppo di lavoro *“Gestione della Materialità”*, tenutasi presso la sede dell'ABI in data 1° dicembre 1998, si riporta che *“dalle informazioni documentate pervenute in sede associativa riguardo alle politiche che verranno applicate dalle banche appartenenti ad altri paesi dell'Unione Monetaria, sembra essere venuto meno un principio forte di attribuzione di una valenza essenzialmente <<politica>> alla determinazione di tale compenso”*. La scheda sottoposta al Comitato Strategico nella riunione del 15 dicembre 1998 contiene un riferimento alla *“decisione delle banche commerciali tedesche e austriache di applicare una commissione proporzionale all'importo (attorno al 4%) da cumulare, in condizioni particolari, ad una quota fissa dell'ordine di 1,50 euro”*. Nella prima memoria inviata dall'ABI alla Banca d'Italia si ricordava che *“sia in Belgio sia in Portogallo si è dato vita ad un accordo fra le banche centrali e le banche commerciali al fine di concordare i prezzi da praticarsi da queste ultime alla clientela per le operazioni di cambio di banconote di ‘paesi in’ contro moneta nazionale”*.

24. Per quanto riguarda i prezzi praticati dalle banche per le operazioni di cambio delle valute appartenenti all'area dell'euro, l'ABI ha prodotto alcune statistiche relativamente alle operazioni di cambio effettuate da un campione di 16 banche, rappresentative di oltre il 55% del sistema bancario in termini di fondi intermediati, nelle date del 15 dicembre 1998 e 15 gennaio 1999. L'ABI ha ricalcolato lo *spread* effettivo risultante dalla sommatoria della commissione fissa e di quella percentuale (già *spread* denaro/lettera) su due valute *“in”* trattate con diversa frequenza (franco francese e marco finlandese) per due importi tipici (pari a 150.000 e 1.500.000 lire). Nella prima memoria inviata alla Banca d'Italia, l'ABI afferma che le evidenze empiriche, con riferimento alle operazioni di acquisto di valute *“in”*, dimostrano:

- per i volumi di basso importo, una diminuzione del valore medio dello *spread* effettivo e una lievissima diminuzione della dispersione rispetto alla media;
- per i volumi di importo elevato, una diminuzione del valore medio dello *spread* effettivo e un apprezzabile incremento della dispersione.

¹³ La Raccomandazione della Commissione Europea n. 98/288 relativa al dialogo, al monitoraggio e all'informazione per agevolare la transizione all'euro impone alle associazioni bancarie nazionali un'attività di monitoraggio sull'applicazione da parte delle banche delle commissioni sulle operazioni di conversione. In particolare, la citata raccomandazione obbliga le singole associazioni a fornire alla Commissione Europea dati ed elementi sulle commissioni applicate dalle banche dei singoli paesi aderenti all'area dell'euro e sugli adempimenti degli obblighi di trasparenza.

¹⁴ Il documento in questione ha per oggetto *“Revisione della determinazione dell'importo massimo della commissione da applicare per il cambio di banconote dei paesi ‘in’ contro lire nel periodo transitorio (ex art. 52)”*.

L'indagine campionaria della Banca d'Italia

25. Al fine di valutare le analisi effettuate dall'ABI, la Banca d'Italia ha svolto nel gennaio del 1999 un'apposita indagine sulle commissioni praticate da un campione composto dalle trenta maggiori banche italiane. In sostanza, i risultati dell'indagine hanno messo in evidenza che vi è una forte concordanza di prezzo verso le 5.000 lire, per ciò che attiene alla commissione fissa, mentre la commissione variabile presenta una maggiore dispersione rispetto a quella fissa e una media pari a circa l'1,7%.

26. In particolare, l'indagine della Banca d'Italia mette in evidenza risultati diversi da quelli dell'Associazione (cfr. precedenti punti 20 e 24)¹⁵. Nel caso dell'acquisto di 500 franchi francesi il valore medio dello *spread* calcolato alle due diverse date diminuirebbe lievemente, passando dal 4,59 al 4,58 per cento, mentre la dispersione si ridurrebbe in misura significativa dal 49 al 27 per cento. Il valore minimo registra un aumento particolarmente rilevante per la concorrenza (dallo 0,77 al 3 per cento), in quanto posto in essere da un operatore nazionale diffuso su tutto il territorio; inoltre, prima del 1999, il campione dell'ABI contava 3 operatori che praticavano tariffe inferiori al 3 per cento per le operazioni di importo ridotto, a fronte di nessun operatore al 15.1.99.

Nel caso dell'acquisto di 5.000 franchi francesi il valore medio dello *spread* aumenterebbe dall'1,59 all'1,78 per cento, mentre la dispersione resterebbe sostanzialmente stabile, passando dal 49 al 51 per cento. Sempre per le operazioni di importo maggiore, prima del 1° gennaio 1999 si contavano 10 operatori con tariffe inferiori all'1,5 per cento, a fronte di tre soli operatori nel 1999.

27. In termini assoluti, per l'acquisto di valute molto trattate come il FFR, la commissione media per le operazioni di piccolo importo (500 franchi francesi) passerebbe da 6.774 a 6.760, con una diminuzione di circa 14 lire e dello 0,2 per cento. Per le operazioni di grande importo (5.000 franchi francesi), la commissione passerebbe da 23.467 lire a 26.271, con un aumento di 2.804 lire e del 12 per cento circa.

In conclusione, le evidenze della Banca d'Italia non conforterebbero la tesi dell'ABI di una generale e sostanziale riduzione delle tariffe. Al contrario, per almeno le valute più trattate si sarebbe verificata una sostanziale tenuta (per le operazioni di cambio di piccolo importo) - ovvero un aumento (per le operazioni di importo elevato) - della media dei prezzi, a fronte di una forte riduzione della dispersione e del numero di operatori che praticano condizioni più competitive.

28. Inoltre, utilizzando il campione della Banca d'Italia, è possibile confrontare le commissioni sulle valute "in" con quelle sulle valute "out", nell'ipotesi che queste ultime, non essendo mutate le loro condizioni di costo, costituiscano una approssimazione delle commissioni sulle valute "in" ante-1999¹⁶. Al 4 gennaio le commissioni fisse sul dollaro e sulla sterlina erano in media pari a 5.525 lire, valore leggermente più elevato di quello per le valute "in" (4.917), mentre le commissioni implicite derivanti dallo *spread* erano in media pari rispettivamente all'1,4% e all'1,3%, raggiungendo l'1,8% se si considerano anche

¹⁵ Si è innanzitutto provveduto a estrapolare dal campione utilizzato dalla Banca d'Italia quelle banche che avevano partecipato alla rilevazione dell'ABI. Il successivo confronto fra le due indagini ha messo in evidenza l'esistenza di notevoli differenziazioni nei dati comunicati in almeno quattro casi; per due di questi (BNL e Banca di Roma) l'ABI riconosce la validità dei dati comunicati alla Banca d'Italia, in un altro caso (Comit) l'ABI sostiene che la differenza riscontrata deriva dalla diversa data cui si riferiscono le rilevazioni dell'ABI e della Banca d'Italia, ritenendo adeguata quella comunicata all'ABI in quanto riferita a una data successiva rispetto a quella della Banca d'Italia. In un ultimo caso (Banca Popolare di Bergamo - Credito Varesino) la diversità dei dati deriva dall'impossibilità tecnica per la banca in questione di applicare nel breve periodo la nuova tariffa deliberata dalla Direzione Centrale della banca; pertanto, in quest'ultimo caso non si ritiene condivisibile l'impostazione dell'ABI secondo la quale la tariffa avrebbe dovuto essere ridotta di conseguenza.

¹⁶ Occorre peraltro rilevare che tale ipotesi non è completamente verificabile. Tuttavia, la mancata verifica dell'ipotesi non inficia l'argomentazione sopra riportata in quanto è probabile che l'eventuale errore comporti una sovrastima delle commissioni sulle valute "in" ante-1999, dato che alcune banche hanno dichiarato di aver rivisto tutto il proprio sistema di tariffazione in seguito all'adozione dell'euro, adottando delle commissioni supplementari per le valute "out" conformi a quelle per le valute "in".

eventuali commissioni percentuali esplicite addizionali. Il coefficiente di variazione era pari al 53%.

I valori riscontrati sulle valute “out” al 4 gennaio 1999 appaiono, in media, in linea con quelli delle valute “in”, nonostante il venir meno del rischio di cambio per queste ultime. Più in particolare, quasi la metà delle banche del campione applica commissioni percentuali sulle valute “in” superiori a quelle per le valute “out”. La dispersione appare inoltre più bassa per le valute “in”. Da questo confronto, pertanto, non emergono elementi a favore della tesi che l’ingresso dell’euro ha comportato la riduzione delle commissioni sulle operazioni di cambio; infatti, nonostante il venir meno del rischio di cambio, in seguito all’adozione dell’euro, che dovrebbe comportare una riduzione dei prezzi praticati alla clientela, sono stati osservati prezzi in media sostanzialmente stabili, nonché una riduzione della dispersione e del numero di operatori che praticano condizioni più competitive. Al riguardo, occorre tener presente che, secondo l’indagine coordinata dall’IME, in media per le banche italiane, il rischio di cambio dovrebbe incidere in una misura compresa tra il 5 e il 30 per cento dei costi totali. Inoltre, nel nuovo contesto normativo esiste per le banche la possibilità di trovare una ulteriore riduzione dei costi nel servizio prestato dalla Banca d’Italia, che si è impegnata ad assicurare a costo nullo la conversione in lire della valuta presentata dalle banche presso un unico centro di raccolta¹⁷.

29. Complessivamente, l’indagine campionaria condotta dalla Banca d’Italia mostra quanto segue:

- 1) tutte le banche hanno deciso di applicare un prezzo per il servizio prestato;
- 2) prima del 1° gennaio 1999, in 19 casi (63%) sono state adottate entrambe le commissioni, in 7 casi (23%) la commissione percentuale ha un minimo fisso, in tre casi è presente la sola commissione fissa e in un caso la sola commissione percentuale. Nel corso dei mesi di gennaio e febbraio alcune banche hanno modificato i propri schemi di tariffazione, introducendo la commissione fissa o percentuale prima assente. In conseguenza di ciò, il numero di banche che applicano entrambe le commissioni si è elevato a 22 (73%), quello delle banche che applicano la commissione percentuale con minimo fisso è sceso a 6 (20% in totale) e una sola banca applica la sola commissione fissa;
- 3) a fine periodo, il valore medio della commissione fissa è pari a 4.983 lire; la totalità delle banche, tranne una, applica una commissione fissa; l’83% (25) delle banche ha la stessa commissione, pari a L. 5.000, corrispondente al livello massimo indicato dall’ABI; in due casi tale commissione è inferiore (3.000 e 4.000 lire) e in due casi superiore (7.500 e 10.000 lire)¹⁸;
- 4) oltre il 90% delle banche applica una commissione percentuale; il valore minimo è pari all’1%, quello massimo al 3%, mentre il valore medio si situa all’1,7%¹⁹;
- 5) il ritiro della comunicazione dell’ABI non sembra aver prodotto cambiamenti sostanziali nelle commissioni applicate. Solo quattro banche hanno modificato le proprie condizioni, due introducendo la commissione percentuale prima assente, due riducendo la stessa commissione verso il valore medio. Solo una banca ha ridotto la commissione fissa. In media, la commissione fissa si riduce da 4.983 a 4.917 lire mentre quella percentuale rimane stabile all’1,7%. Il coefficiente di variazione della commissione percentuale scende dal 54% al 42%.

30. In sintesi, l’indagine della Banca d’Italia, tenuto anche conto di quanto osservato dall’ABI nella seconda memoria, induce a ritenere che la diffusione della circolare abbia prodotto un allineamento dei prezzi a livelli più elevati rispetto a quelli che si sarebbero presumibilmente determinati in sua assenza; in proposito occorre considerare anche il venir meno del rischio di

¹⁷ L’argomentazione secondo la quale la decisione della Banca d’Italia di effettuare la conversione gratuita solo presso il centro di Roma produrrebbe dei costi per le banche, non sembra rilevare, tenuto conto che non si tratta di costi aggiuntivi. Resta infatti salva la possibilità per le banche di continuare a rivolgersi ai propri corrispondenti specializzati per questo tipo di operazioni, tipicamente le banche svizzere e austriache, che effettuato questo servizio con commissioni ridotte e in alcuni casi assumendosi completamente i costi di trasporto e assicurazione.

¹⁸ Una banca indica inoltre una commissione di vendita superiore (8.000) a quella di acquisto (5.000).

¹⁹ La variabilità delle commissioni percentuali potrebbe in prima approssimazione costituire un indizio di mancato allineamento di tali commissioni verso i livelli indicati dall’ABI. Ciò che rileva, tuttavia, non è tanto il perfetto allineamento tra commissioni effettive e livelli massimi suggeriti, quanto piuttosto la convergenza dei prezzi verso livelli superiori a quelli che si sarebbero potuti determinare in un contesto effettivamente competitivo.

cambio sulle valute “in” a seguito dell’adozione dell’euro e la possibilità per le banche di effettuare il rimpatrio a costi contenuti tramite operatori professionali, ovvero ricorrendo al servizio gratuito di rimpatrio prestato dalla Banca d’Italia in Roma.

Elementi di riscontro acquisiti dall’istruttoria avviata con provvedimento della Banca d’Italia n° 48/A del 19 aprile 1999.

31. Nel corso dell’istruttoria avviata con provvedimento n. 48/A del 19 aprile 1999 relativamente al cd. gruppo degli “Amici della banca” sono emersi elementi che tendono a suffragare l’ipotesi che l’iniziativa dell’ABI sia stata recepita dalle banche e che ne abbia effettivamente influenzato il comportamento. La tematica delle commissioni da applicare alle operazioni di cambio tra valute appartenenti all’area dell’euro è stata oggetto di numerosi incontri, sia in sede di gruppo degli “Amici della banca”, sia in gruppi di banche più ristretti, sia a livello dell’ABI.

32. E’ stata rinvenuta documentazione - acquisita agli atti del presente procedimento - presso la Cariplo, la Deutsche Bank, la Banca di Roma, il Banco Ambrosiano Veneto, il SanPaolo-IMI e il Banco di Sicilia. Da tale documentazione emerge che:

- 1) le singole banche, nel fissare le proprie commissioni, hanno tenuto conto delle indicazioni emerse in sede ABI, anche modificando precedenti orientamenti aziendali;
- 2) l’ingresso nella terza fase dell’Unione Monetaria Europea non ha prodotto una diminuzione delle commissioni applicate alla clientela.

Dal complesso degli elementi raccolti si evince che l’iniziativa dell’ABI ha avuto l’effetto di coordinare e indirizzare le posizioni delle banche in tema di commissioni sulle operazioni di cambio.

33. In particolare, la Deutsche Bank ha dichiarato che *“Il ‘Gruppo’ [degli Amici della banca] ha discusso in varie occasioni del problema dell’introduzione dell’Euro con particolare riferimento alle commissioni sulle operazioni di cambio. La Deutsche Bank non ha predisposto specifiche analisi volte a individuare la profittabilità delle operazioni della specie e si è attenuta alle linee espresse dall’ABI, [...] La Deutsche Bank ha ritenuto di modificare la propria politica tariffaria in materia riducendo la commissione fissa a L. 5.000 e introducendo una commissione percentuale pari al 2%”*. Per il Banco di Sicilia è stata acquisita una stima dei ricavi conseguibili con l’applicazione delle nuove commissioni (5.000 per operazione e 1,5% dell’ammontare), dalla quale si evince che queste ultime determinerebbero un consistente aumento dei ricavi. Per la Cariplo, sono stati acquisiti i livelli delle commissioni a dicembre 1998 e a gennaio 1999, dal cui confronto risulta un aumento delle commissioni sulle valute “in” a fronte del mantenimento di quelle sulle valute “out”. Secondo il SanPaolo-IMI, l’adeguamento del proprio sistema di tariffazione alle indicazioni dell’ABI (con i nuovi livelli delle commissioni pari a 5.000 lire e 1%) comporterebbe *“un sostanziale mantenimento degli attuali costi nella contrattazione di banconote estere”*, la riduzione dello *spread* effettivo sulle operazioni di modesto ammontare e l’aumento su quelle più rilevanti. La Banca di Roma ha espressamente qualificato le indicazioni dell’ABI come *“intese”*.

Il parere dell’Autorità Garante della concorrenza e del mercato.

34. Secondo l’Autorità Garante della concorrenza e del mercato (di seguito “l’Autorità”) lo schema di tariffazione suggerito dall’ABI alle proprie associate rientra tra le fattispecie di intesa vietate ai sensi dell’art. 2, comma 2, della legge n. 287/90, in quanto ha per oggetto e per effetto di restringere e falsare in maniera consistente il gioco della concorrenza all’interno del mercato nazionale dei servizi di cambio valuta. L’intesa in questione incide, infatti, sull’elemento fondamentale su cui si esplica la concorrenza tra gli operatori per la fornitura di un servizio (il prezzo) ed è caratterizzata da un’ulteriore aggravante, costituita dalla richiesta avanzata alle proprie associate circa *“l’opportunità di rendere note al più presto le modalità effettivamente applicate”*. In tal modo, sempre secondo l’Autorità, l’ABI intendeva realizzare un meccanismo di controllo sulle politiche commerciali delle banche, proponendosi come obiettivo di acquisire informazioni relative alla politica di prezzo effettivamente praticata da ogni singola banca.

35. In merito alle finalità dell'intervento dell'ABI, l'Autorità fa presente che dalla documentazione prodotta dall'ABI non emerge alcun documento che attesti che l'associazione stessa sia stata investita da pubbliche autorità del ruolo di tutelare la clientela nella fase di passaggio all'euro. In ogni caso, l'indicazione dei prezzi da praticare, oltre a travalicare il senso della Raccomandazione della Commissione Europea n. 286/98, non appare basata su un'effettiva ricostruzione dei costi sostenuti dalle banche per il cambio delle valute appartenenti all'area dell'euro.

36. L'intesa in questione avrebbe inoltre prodotto effetti notevoli, consistenti nell'aumento e nell'allineamento delle condizioni di cambio per le valute appartenenti all'area dell'euro; effetti che si sarebbero protratti anche dopo il ritiro formale della raccomandazione. Infine, l'iniziativa dell'ABI, non distinguendo tra acquisto e vendita di valuta, avrebbe avuto anche l'effetto di far scomparire ogni differenziazione tra commissioni per l'acquisto e per la vendita della valuta dei paesi dell'area dell'euro che, invece, dovrebbero riflettere i diversi costi di approvvigionamento e di rimpatrio della valuta.

37. In conclusione, considerato che la successiva circolare dell'ABI emanata il 20 gennaio 1999 non ha rimosso gli effetti dell'intesa, l'Autorità reputa che sussistano i presupposti per l'irrogazione della sanzione amministrativa di cui all'art. 15 della legge n. 287/90.

VI. VALUTAZIONE DELL'INTESA

38. Secondo quanto previsto dall'art. 2, comma 1, della legge n. 287/90, costituiscono intese gli accordi, le pratiche concordate tra imprese, nonché le deliberazioni, anche se adottate ai sensi di disposizioni statutarie o regolamentari, di consorzi o associazioni di imprese. Considerato che le banche associate all'ABI sono imprese, l'ABI costituisce un'associazione di imprese ai sensi della legge n. 287/90. Le deliberazioni di un'associazione di imprese, come l'ABI, possono dar luogo a un'intesa fra le imprese associate ai sensi dell'art. 2 della legge n. 287/90. Infatti, 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 stesse²⁰.

L'art. 2, comma 2, della legge n. 287/90 vieta *“le intese tra imprese che abbiano per oggetto o per effetto di impedire, restringere o falsare in maniera consistente il gioco della concorrenza all'interno del mercato nazionale o in una sua parte rilevante, anche attraverso attività consistenti nel: a) fissare direttamente o indirettamente i prezzi”*.

La raccomandazione dell'ABI del 18 dicembre 1998 indicava espressamente un prezzo massimo di riferimento per il servizio di cambio delle valute appartenenti all'area dell'euro e, pertanto, rientra nella citata fattispecie di intesa vietata. Inoltre, la possibile restrizione della concorrenza risulta consistente in considerazione del fatto che all'ABI aderisce la quasi totalità delle banche italiane.

39. Relativamente alle finalità dell'intervento dell'ABI, occorre ricordare che le normative nazionale e comunitaria relative al passaggio all'euro non obbligano le banche a effettuare le operazioni di cambio di banconote senza percepire commissioni dalla clientela. La Commissione Europea nella propria Raccomandazione n. 98/286/CE relativa alle spese bancarie per la conversione in euro ha raccomandato alle banche di specificare in modo trasparente le spese addebitate per tali conversioni, distinguendo tra cambio fisso irrevocabile ed eventuali commissioni a carico della clientela. Considerato che l'ABI ha fatto propria questa raccomandazione emanando la circolare serie Legale n. 21 del 13 luglio 1998²¹ e la

²⁰ Cfr. provvedimento della Banca d'Italia n. 12 del 3 dicembre 1994 - *Associazione Bancaria Italiana*, pubblicato nel Bollettino n. 48 del 19 dicembre 1994 dell'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato; Sentenza della Corte di Giustizia del 17 ottobre 1972, causa 8/72 *Cementhandelaren*, in cui la Corte ha espressamente affermato che *“se un sistema di prezzi di vendita imposti è manifestamente in contrasto con detta norma, il regime di prezzi indicativi non lo è meno”*. Infatti, *“la fissazione di un prezzo – sia pure meramente indicativo – pregiudica il gioco della concorrenza in quanto consente a ciascun partecipante di prevedere quasi con certezza quale sarà la politica dei prezzi dei suoi concorrenti”*.

²¹ Nel documento con cui il Comitato Tecnico Organizzazione e Sistemi proponeva al Comitato Strategico per l'euro nella riunione del 14 luglio 1998 di adottare la decisione di fissare l'importo massimo della commissione

lettera-circolare del 13 ottobre dello stesso anno (Prot. OF/EU/6094), si può affermare che le associate risultavano già sufficientemente informate circa le novità connesse con il passaggio all'euro.

Inoltre, sempre al fine di confermare che il contenimento dei costi di conversione per la clientela fosse il reale obiettivo che l'associazione intendeva perseguire con la raccomandazione del 18 dicembre 1998, l'ABI ha trasmesso copia della scheda sottoposta al Comitato Strategico nella riunione del 15 dicembre 1998, il cui verbale non è stato redatto, nonché copia del verbale della riunione del Comitato Esecutivo dell'ABI del 16 dicembre 1998 (cfr. allegati 3 e 4 della memoria ABI del 27 settembre 1999). Da nessuno dei due documenti citati si evince con chiarezza che gli obiettivi perseguiti fossero effettivamente quelli dichiarati nella lettera circolare del 20 gennaio 1999 con cui l'ABI ha provveduto a ritirare la raccomandazione del 18 dicembre 1998; in particolare, nessun riferimento si ritrova nei citati documenti circa l'opportunità di tutelare la clientela nella delicata fase di passaggio all'euro, attraverso l'eliminazione di prezzi del servizio di conversione giudicati eccessivamente onerosi.

40. Pertanto, la raccomandazione ABI del 18 dicembre 1998 non deriva da obblighi di alcun genere e, alla luce delle analisi empiriche condotte, non sembra assicurare un contenimento dei costi di conversione delle valute appartenenti all'area dell'euro. Essa fornisce alle associate un'indicazione supplementare rispetto alle precedenti informative dell'ABI e alla Raccomandazione della Commissione Europea, laddove suggerisce l'adozione di un preciso schema di tariffazione e indica i livelli massimi delle commissioni da applicare alla clientela. La raccomandazione costituisce dunque un'autonoma iniziativa dell'ABI e configura un'intesa lesiva della concorrenza ai sensi dell'art. 2 della legge n. 287/90.

41. Occorre tuttavia considerare che la raccomandazione in questione lasciava piena libertà alle banche associate di decidere autonomamente se adottare l'una o l'altra o entrambe o nessuna delle commissioni suggerite e i livelli delle stesse, pur nel rispetto dei tetti massimi indicati. L'analisi degli effetti dell'intesa svolta dalla Banca d'Italia su un campione di trenta banche mette in evidenza che in media la commissione fissa nell'ipotesi di acquisto di una valuta molto trattata e per un piccolo ammontare si riduce sia pur leggermente, mentre quella percentuale rimane stabile all'1,7%, valore notevolmente inferiore a quello massimo indicato dall'ABI pari al 3%. Il coefficiente di variazione della commissione percentuale scende dal 54% al 42%.

42. L'ABI ha anche sostenuto che il proprio intendimento di limitazione dei prezzi alla clientela trova una conferma nel fatto che i livelli approvati dal Comitato Direttivo dell'ABI sono inferiori alle proposte del Comitato strategico per l'euro, basate su un'analisi dei costi di un campione di banche rappresentativo di circa il 40 per cento dei fondi intermediati dall'intero sistema²². Tuttavia, lo schema di tariffazione proposto dall'ABI, tenuto conto dei limiti massimi indicati dalla stessa Associazione, non rispecchia necessariamente la struttura dei costi effettivamente sostenuti dalle banche. Ad esempio, per quanto concerne la categoria dei costi variabili, quelli di trasporto e assicurazione crescono meno che proporzionalmente rispetto all'aumentare del valore della transazione, sì che il costo variabile medio può non essere costante. Potrebbero dunque essere giustificate per le singole banche anche forme di tariffazione differenti da quelle suggerite dall'ABI²³. Inoltre, non risulta dagli atti del procedimento che la riduzione dei livelli massimi apportata dal Comitato Direttivo fosse tale da determinare una limitazione effettiva dei prezzi precedentemente applicati alla clientela.

in 8.000 lire, è contenuto l'obiettivo di fornire alle associate precise indicazioni in merito alla struttura e ai livelli dei prezzi.

²² Secondo l'ABI, lo schema di tariffazione proposto è stato adottato sulla base di un'analisi dei costi sostenuti dalle banche. Al riguardo, le banche hanno individuato costi fissi (costi di *front* e *back office*) e costi variabili in funzione del valore delle transazioni (principalmente, costi di trasporto e assicurazione).

²³ L'elevata variabilità del peso delle differenti componenti di costo tra banca e banca (quale risulta ad esempio dall'indagine coordinata dall'IME nel 1997) suggerisce l'inopportunità di schemi di tariffazione associati a limiti di prezzo, che rendono la struttura dell'offerta più rigida. In particolare, l'indicazione di un limite di prezzo alla commissione fissa potrebbe non corrispondere alla struttura dei costi delle banche che effettuano poche operazioni, inducendole a recuperare la mancata copertura dei costi sulle operazioni di minore importo attraverso l'adozione di commissioni variabili più elevate.

43. Risulta, infatti, dagli atti del procedimento che, prima della raccomandazione, le banche partecipanti al gruppo di lavoro “Gestione della Materialità” erano orientate all’adozione di un sistema di tariffazione basato su una sola commissione fissa di ammontare più elevato (8.000 lire), rappresentativa della media dei costi (esclusi quelli di rimpatrio) dichiarati da un campione (ritenuto dall’ABI “*significativo*”) di banche, quali si possono evincere dal tabulato dei costi individuali allegato al verbale del 1° dicembre 1998 della riunione del Gruppo citato e dalla nota allegata predisposta dalla BNL. Dalla lista dei partecipanti risulta che hanno preso parte alla riunione alcune associazioni di categoria e 13 banche, di cui soltanto 9 hanno fornito dati sui costi. La media sarebbe stata calcolata su 8 delle 9 segnalazioni. Pertanto, la stima dei costi fa riferimento a un numero molto ristretto di banche che può non essere considerato sufficientemente rappresentativo del sistema²⁴. Inoltre, i dati che sono serviti come base per la decisione di fissazione delle commissioni massime risalgono ad almeno 30 mesi prima della delibera dell’ABI, né risulta che sia stato effettuato alcun aggiornamento delle stime fornite inizialmente.

44. Inoltre, le 8 segnalazioni utilizzate presentano un campo di variabilità dei costi particolarmente esteso, che va da 3.225 a 11.600 lire. La proposta dell’ABI di uniformare la commissione massima ai costi medi²⁵ di un gruppo ristretto di banche non appare condivisibile; ciò che rileva dal punto di vista della concorrenza non è tanto la presenza di operatori che applicano tariffe più alte della media del sistema, quanto la possibilità per i consumatori di accedere ad operatori che praticano, a parità di servizio offerto, le condizioni complessivamente più convenienti.

45. La modifica di questo schema a favore dell’introduzione di una commissione variabile con il valore della transazione è stata giustificata dall’ABI con il fatto che la decisione della Banca d’Italia di mettere a disposizione solo un centro per la raccolta della valuta per il rimpatrio non avrebbe coperto che parzialmente i costi della specie per le banche. Tuttavia, anche se la decisione della Banca d’Italia può giustificare l’introduzione di una commissione variabile con l’ammontare della transazione, non si può escludere che la raccomandazione dell’ABI abbia avuto per effetto di obbligare gli operatori che sopportano soprattutto costi fissi a introdurre una commissione variabile volta a recuperare parte dei costi fissi non recuperabili con la commissione fissa limitata a 5.000 lire. Ne deriva una struttura dell’offerta più rigida e più uniforme di quella che si sarebbe determinata in un contesto pienamente concorrenziale.

46. Per quanto riguarda la fissazione della commissione percentuale, la cui introduzione è stata giustificata dall’ABI con l’esigenza di recuperare i costi di rimpatrio, il livello massimo fissato non è stato determinato sulla base di una specifica analisi dei costi e in particolare non pare tenere conto della possibilità di minimizzare i costi della specie mediante il ricorso a operatori specializzati. In corso di audizione, i rappresentanti dell’ABI hanno dichiarato che *“nell’impossibilità di procedere (attesa l’imminenza del changeover) a una nuova e approfondita indagine su questa tipologia di costi, il Gruppo di Lavoro ha potuto tener conto - oltre che delle esperienze delle banche partecipanti - solo dei dati emersi dalla menzionata indagine dell’IME [della fine del 1996], ritenendo che una percentuale massima del 4% fosse sufficiente a coprire i costi di trasporto, assicurazione e immobilizzo delle banconote”*²⁶.

47. Circa il presunto meccanismo di controllo sulle politiche commerciali delle banche, occorre rilevare che la raccomandazione del 18 dicembre 1998, nel chiedere alle banche di comunicare le modalità e i livelli delle commissioni adottate, non si proponeva come obiettivo di acquisire informazioni particolarmente importanti relative alla politica di prezzo di ogni singola banca, quanto piuttosto di ottemperare a quegli obblighi normativi in materia di

²⁴ La stessa ABI nella propria memoria prende come campione di riferimento per l’analisi *ex post* delle politiche di prezzo un insieme composto da un numero di banche doppio (16).

²⁵ I costi medi risultano pari a 7.527 lire per l’acquisto e a 7.819 lire per la vendita di valuta.

²⁶ Inoltre, l’ABI ha dichiarato che il “Comitato Strategico” e poi (nella riunione del 16 dicembre 1998) il Comitato Esecutivo hanno deciso di suggerire valori massimi delle commissioni (5.000 per la commissione fissa e 3% per quella variabile) sensibilmente inferiori ai costi risultanti dall’analisi compiuta in sede tecnica, al fine di evitare il rischio che si riproponevano i “picchi” di prezzo messi in evidenza dall’indagine dell’IME.

trasparenza delle condizioni contrattuali nei confronti della clientela a cui tutte le banche sono soggette.

Considerato, pertanto, che l'ABI non ha richiesto ufficialmente alle proprie associate di comunicarle modalità di applicazione e livelli delle commissioni in vigore dal 1° gennaio 1999, e tenuto conto che la raccomandazione è stata ritirata il 20 gennaio 1999, si ritiene che non sussistano, nel caso di specie, elementi sufficienti a configurare la fattispecie come "scambio di informazioni" tra l'ABI e le proprie associate finalizzato al controllo a posteriori degli effetti dell'intesa in esame.

VII. CONCLUSIONI

48. In linea generale, l'indicazione da parte di un'associazione d'impresе di elementi utili alle associate per la determinazione del valore dell'attività da esse svolta costituisce un'attività contraria alle norme in materia di concorrenza, in quanto facilita il coordinamento delle politiche commerciali delle imprese aderenti all'associazione stessa. Sulla base della normativa a tutela della concorrenza, deve essere infatti lasciata all'autonomia delle singole imprese la determinazione dei costi effettivamente sostenuti e le relative politiche di prezzo. Infine, considerato che con l'emanazione della raccomandazione sui prezzi viene - di fatto - limitata la possibilità di scelta dei consumatori tra diverse possibili combinazioni di commissioni fisse e variabili, risulta un pregiudizio per la concorrenza fra le banche nei rapporti con la clientela.

49. Le modalità di tariffazione in vigore prima del 1999, pur essendo strutturate sull'applicazione di una commissione fissa e di una variabile con l'ammontare della transazione, prevedevano spesso commissioni differenziate a seconda che l'operazione riguardasse l'acquisto o la vendita di valuta²⁷. Pertanto, il differenziale tra cambio applicato alla clientela e parità centrale del cambio non era necessariamente simmetrico per le operazioni di acquisto e di vendita di valuta. In generale, tale differenziazione tende a scomparire dopo l'entrata nell'euro. Tuttavia, tenuto conto che dal lato dei costi il venir meno del rischio di cambio non appare incidere in maniera tale da far quasi scomparire la differenziazione, in quanto questa riflette piuttosto i diversi costi di approvvigionamento e di rimpatrio della valuta, il sistema di tariffazione proposto dall'ABI, con i limiti di prezzo sopra menzionati, ha finito per indurre le banche a uniformare le tariffe tra acquisto e vendita di valuta.

50. Le analisi condotte dalla Banca d'Italia hanno riscontrato un ampio allineamento sulla commissione fissa di 5.000 lire, mentre la commissione percentuale mostra una più marcata variabilità.

51. Elementi che rafforzano l'ipotesi di effetti anticompetitivi della raccomandazione ABI possono inoltre desumersi dal confronto fra le commissioni sulle valute "in" e quelle sulle valute "out", per le quali, oltre a esistere un rischio di cambio che incide sul costo dell'operazione, il costo di rimpatrio risulta di regola superiore²⁸. I valori riscontrati sulle valute "out" appaiono in media in linea con quelle delle valute "in", nonostante il permanere per le prime di un significativo rischio di cambio, presentano un differente bilanciamento, con una commissione fissa più elevata e una commissione percentuale tendenzialmente più bassa, e un grado di dispersione più elevato. Più in particolare, quasi la metà delle banche applica commissioni percentuali sulle valute "in" superiori a quelle per le valute "out".

52. Alla luce delle precedenti considerazioni, la Banca d'Italia ritiene che la raccomandazione dell'ABI del 18 dicembre 1998 costituisca un'intesa ai sensi dell'art. 2 della legge n. 287/90. Tale raccomandazione fornisce indicazioni sulle modalità di strutturazione dei prezzi suggerendone i livelli massimi, senza che sia stata effettuata un'accurata indagine sui costi sostenuti dalle banche. La raccomandazione non discende da obblighi per l'ABI derivanti da leggi, provvedimenti o raccomandazioni delle autorità, i quali erano già stati assolti con

²⁷ Cfr. dati forniti dall'ABI.

²⁸ Ciò anche in considerazione del fatto che queste ultime, non essendo mutate per esse le condizioni di costo, costituiscono una *proxy* delle commissioni sulle valute "in" ante-1999.

precedenti circolari emanate nel corso dello stesso 1998, e costituisce un'intesa lesiva per oggetto. Inoltre, l'intesa ha avuto per effetto di uniformare i sistemi di tariffazione, livellare le commissioni, almeno per la parte fissa, innalzare i ricavi totali effettivi, ridurre la dispersione. Si deve pertanto ritenere che l'intesa descritta ha impedito, ristretto o falsato in maniera consistente la concorrenza all'interno del mercato dei cambi nazionale, attraverso attività consistenti nel fissare i prezzi, configurando così una violazione dell'art. 2 della legge n. 287/90.

53. Nella valutazione della fattispecie occorre, tuttavia, tenere in considerazione ulteriori elementi:

- 1) la circolare dell'ABI del 18 dicembre 1998 ha realizzato un'intesa nota all'intero sistema, in quanto la raccomandazione è stata indirizzata a tutte le banche associate nonché realizzata nell'ambito del più complessivo "Progetto EMU";
- 2) già prima dell'avvio del procedimento in questione l'ABI ha provveduto al ritiro della circolare del 18 dicembre 1998 e, pertanto, l'infrazione ha avuto una durata limitata;
- 3) l'ABI non ha realizzato nei fatti un meccanismo di controllo sulle politiche commerciali delle singole banche associate e, quindi, non è stata verificata l'ulteriore fattispecie dello scambio di informazioni lesiva della concorrenza²⁹;
- 4) il comportamento tenuto durante l'istruttoria dall'ABI testimonia di un atteggiamento fattivo teso ad agevolare l'accertamento dei fatti contestati e ad eliminare i danni derivanti dall'intesa;
- 5) non risultano dall'istruttoria elementi tali da dimostrare che l'intento perseguito dall'ABI con l'emanazione della circolare del 18 dicembre 1998 fosse effettivamente quello di produrre una restrizione sostanziale della concorrenza³⁰;
- 6) l'iniziativa dell'ABI si inserisce nell'ambito di un complesso di iniziative poste in essere in diversi paesi dell'area dell'euro, sia da autorità pubbliche che da associazioni private, per favorire il passaggio alla moneta unica;
- 7) gli effetti dell'intesa hanno riguardato principalmente la componente fissa della tariffa di cambio, per la quale si registra un tendenziale allineamento dei prezzi.

54. Sulla base di quanto esposto ai punti precedenti, tenuto anche conto delle peculiarità della fattispecie e degli argomenti addotti dall'ABI, anche a motivo del comportamento diretto a attenuare le conseguenze dell'infrazione e di cooperazione nell'ambito della procedura istruttoria, si ritiene che non debba essere irrogata la sanzione amministrativa pecuniaria di cui all'art. 15, comma 1, della legge n. 287/90 nei confronti dell'ABI.

Tutto ciò premesso e considerato

DISPONE

a) che l'ASSOCIAZIONE BANCARIA ITALIANA ha violato le disposizioni di cui all'articolo 2, comma 2, lettera a) della legge n. 287/90, adottando e diffondendo la circolare del 18 dicembre 1998 (Prot. TS/7785). In particolare, la deliberazione dell'Associazione Bancaria Italiana costituisce un'intesa avente ad oggetto ed effetto la determinazione, in vista del passaggio alla terza fase dell'Unione monetaria europea, in comune dei prezzi dei servizi di cambio di banconote dei paesi appartenenti all'area dell'euro (cd. valute "in"), basato su una commissione fissa e una percentuale. La raccomandazione ne indicava le misure massime in 5.000 lire per transazione per la parte fissa e nel 3% dell'ammontare della transazione, per la parte variabile;

²⁹ Le rilevazioni effettuate dall'ABI sull'applicazione da parte delle banche di commissioni sulle operazioni di cambio delle valute appartenenti all'area dell'euro svolte nell'ambito dell'istruttoria non integrano gli estremi di uno scambio di informazioni a fini di monitoraggio dell'attività di coordinamento delle banche associate, in quanto attività di studio, limitata a un campione di sole 16 banche, finalizzata esclusivamente alla predisposizione della memoria difensiva.

³⁰ L'ABI ha sostenuto in corso di audizione che mancherebbe l'intenzionalità di porre in essere un comportamento lesivo della concorrenza, in quanto l'emanazione della circolare del 18 dicembre 1998 sarebbe dovuta sia al consapevole esercizio delle funzioni statutarie dell'ABI sia alla circostanza che analoghe iniziative sarebbero state intraprese in altri Stati membri al fine di contenere i costi del *changeover* a carico della clientela finale.

b) che l'intesa ha anche avuto per effetto un tendenziale allineamento delle tariffe praticate dalle banche limitatamente alla commissione fissa, mentre la commissione percentuale mostra una più marcata variabilità;

c) che, in ragione della comunicazione in data 20 gennaio 1999 effettuata dall'ABI di non ritenere più utili le indicazioni a suo tempo fornite in ordine ai prezzi da applicare per la conversione di banconote di paesi aderenti all'area dell'euro, l'infrazione di cui al punto a) ha avuto una durata limitata;

d) che, per le ragioni esposte al punto 54, non venga applicata all'Associazione Bancaria Italiana la sanzione amministrativa pecuniaria di cui all'articolo 15, comma 1, della legge n. 287/90.

DIFFIDA

L'ASSOCIAZIONE BANCARIA ITALIANA dall'intraprendere analoghe iniziative, volte alla determinazione o alla raccomandazione di livelli di prezzo e commissioni da applicarsi da parte delle singole imprese associate nei confronti della clientela. Per quanto concerne le eventuali circolari e raccomandazioni di contenuto analogo attualmente in vigore, l'ABI provvederà al loro immediato ritiro ovvero a comunicarle alla Banca d'Italia ai sensi dell'art. 4 della legge n. 287/90.

La Banca d'Italia verificherà che l'ABI provveda in conformità di quanto previsto nel presente provvedimento.

Il Presente provvedimento verrà notificato alla parte interessata e successivamente pubblicato ai sensi di legge.

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

IL GOVERNATORE DELLA BANCA D'ITALIA

Antonio Fazio