

LA BANCA D'ITALIA

VISTA la legge 10 ottobre 1990, n. 287;

VISTA la legge 24 novembre 1981, n. 689;

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

VISTO il provvedimento n. 23 dell'8 ottobre 1998 ("Pagobancomat"), che ha disposto, tra l'altro, l'autorizzazione della commissione interbancaria massima stabilita da CO.GE.BAN., ai sensi dell'art. 4 della legge n. 287/90, per un periodo di cinque anni;

VISTO il provvedimento n. 98/A del 2 giugno 2000, con il quale è stato disposto l'avvio di un'istruttoria, ai sensi degli artt. 2 e 14 della legge n. 287/90, nei confronti dell'Associazione Bancaria Italiana (ABI) e della Convenzione per la Gestione del Marchio Bancomat (CO.GE.BAN.), al fine di verificare – tra l'altro - l'ottemperanza da parte di CO.GE.BAN. a quanto disposto dal provvedimento n. 23 dell'8 ottobre 1998;

VISTO il provvedimento n. 127/A del 30 novembre 2000, con il quale è stato prorogato al 20 aprile 2001 - fatto salvo l'ulteriore termine previsto dall'art. 20, comma 3, della legge n. 287/90 - il termine di conclusione del procedimento, in relazione alla necessità di ulteriori approfondimenti istruttori a causa sia dell'ampiezza e della complessità degli elementi fino ad allora raccolti sia dell'esigenza di assicurare il contraddittorio, ai sensi dell'art. 7 del d.p.r. n. 217/98, fra le parti del procedimento e i soggetti ammessi a partecipare all'istruttoria;

VISTO il provvedimento n. 144/A del 14 marzo 2001, con il quale è stato ampliato l'oggetto del procedimento e ulteriormente prorogato al 31 ottobre 2001 - fatto salvo l'ulteriore termine previsto dall'art. 20, comma 3, della legge n. 287/90 – il termine di conclusione dell'istruttoria, al fine di effettuare specifici approfondimenti in merito al contenuto di una lettera circolare dell'ABI del 18 gennaio 1999 (rinvenuta tra gli atti del procedimento) e agli effetti prodotti dalla stessa;

VISTO il provvedimento n. 163/A del 30 ottobre 2001, con il quale è stato ulteriormente ampliato l'oggetto del procedimento e prorogato al 30 aprile 2002 - fatto salvo l'ulteriore termine previsto dall'art. 20, comma 3, della legge n. 287/90 – il termine di conclusione dell'istruttoria, al fine di effettuare approfondimenti in merito al contenuto della documentazione presentata dall'ABI in data 26 luglio 2001;

CONSIDERATO che, nel corso della procedura, vi sono stati contatti con la Commissione Europea, da parte della quale sono in corso accertamenti *antitrust* su materia analoga¹;

VISTI gli atti del procedimento e la documentazione acquisita nel corso dell'istruttoria;

CONSIDERATO quanto segue:

¹ La collaborazione è avvenuta sulla base di quanto auspicato dalla Commissione Europea nella Comunicazione 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).

I. LE PARTI

1. La Convenzione per la Gestione del marchio Bancomat (di seguito CO.GE.BAN.), che ha promosso gli accordi oggetto di istruttoria, è un'associazione di imprese, costituita il 4 agosto 1995 su iniziativa dell'Associazione Bancaria Italiana (di seguito ABI) allo scopo di sviluppare la funzione di pagamento del servizio Bancomat presso terminali POS (*Point of sale*). Per il raggiungimento di tale obiettivo, CO.GE.BAN. ha ottenuto dall'ABI, limitatamente alla funzione di pagamento, la licenza d'uso del marchio Bancomat, con facoltà di sub-licenza a favore delle banche erogatrici del servizio. Possono far parte dell'associazione le banche e le società capogruppo di gruppi bancari aderenti all'ABI. CO.GE.BAN. è rappresentata dal proprio Presidente, il quale ricopre anche la carica di Direttore Generale dell'ABI.
2. Sono state ammesse a partecipare al procedimento le seguenti associazioni della distribuzione commerciale organizzata: Associazione Nazionale Cooperative Consumatori (ANCC), Associazione Nazionale Cooperative tra Dettaglianti (CONAD), Federazione Associazioni Imprese Distribuzione (FAID), Federazione Commercio Associato Moderno (FEDERCOM), Confederazione Generale Italiana del commercio, del turismo e dei servizi (CONFCOMMERCIO). Le predette associazioni sono elettivamente domiciliate in Roma presso lo studio legale Brosio, Casati e Associati.

II. PREMESSA

3. Con provvedimento n. 23 dell'8 ottobre 1998, la Banca d'Italia ha disposto che la determinazione di una commissione interbancaria multilaterale massima da parte di CO.GE.BAN. costituisce un'intesa lesiva della concorrenza ai sensi dell'art. 2, comma 2, della legge n. 287/90²; ne ha contestualmente disposto l'autorizzazione in deroga al divieto di intese lesive della concorrenza ai sensi dell'art. 4 della legge citata. L'autorizzazione è stata condizionata:
 - alla comunicazione alle associate, entro 30 giorni dalla notifica del provvedimento (avvenuta il 27 ottobre 1998), che l'ammontare della commissione interbancaria fosse da intendersi come valore "orientativo" (*default value*) e che quindi le banche erano libere di raggiungere accordi bilaterali ovvero multilaterali per importi della commissione diversi da quello fissato da CO.GE.BAN.;
 - alla revisione periodica dell'ammontare della commissione interbancaria. La revisione doveva essere effettuata la prima volta entro un anno dalla notifica del 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. Nella definizione della commissione occorre fare riferimento al metodo più efficiente di funzionamento del sistema Pagobancomat (*processing*) da parte delle banche. A tale riguardo, CO.GE.BAN. avrebbe dovuto fornire alla Banca d'Italia copia della relazione annuale relativa alla determinazione della commissione interbancaria;
 - all'obbligo di eliminare la differenziazione della commissione interbancaria a seconda del settore merceologico dell'esercente entro 18 mesi dalla notifica del provvedimento; termine, quest'ultimo, ritenuto adeguato a favorire lo sviluppo del circuito

² La commissione interbancaria multilaterale deve essere pagata dalla banca convenzionatrice (*acquirer*) alla banca emittente la carta (*issuer*) per ogni pagamento effettuato tramite Pagobancomat. L'accordo prevede la fissazione di una commissione *ad valorem* pari allo 0,60% dell'importo della transazione; per le transazioni presso esercenti della grande distribuzione e distributori di carburante la commissione interbancaria è stata fissata pari allo 0,20% per incentivare l'utilizzo del Pagobancomat.

Pagobancomat presso punti di vendita strategici (grande distribuzione e distributori di carburante).

4. Inoltre, con il citato provvedimento è stato fatto obbligo a CO.GE.BAN. di predisporre una relazione circa gli effetti determinati dall'applicazione della "clausola di non discriminazione" (NDR) contenuta nelle "Condizioni generali di contratto con l'esercente", l'eventuale necessità del suo mantenimento e la percentuale di esercizi commerciali che accettano la carta Pagobancomat.
5. Il 12 novembre 1999 CO.GE.BAN. si riservava di trasmettere una memoria relativa agli adempimenti ancora in corso di attuazione. Il 13 aprile 2000 CO.GE.BAN. ha consegnato la documentazione relativa agli adempimenti effettuati in ottemperanza al citato provvedimento concernente, in particolare, la revisione della commissione interbancaria e l'eliminazione, con decorrenza dal 28 aprile 2000, della differenziazione della commissione interbancaria a seconda del settore merceologico dell'esercente. Con una nota del 22 maggio 2000, CO.GE.BAN. ha trasmesso i dati forniti da alcune banche per la revisione della commissione interbancaria e una nota concernente il mantenimento di una commissione "*ad valorem*".

III. ATTIVITA' ISTRUTTORIA

6. Il 2 giugno 2000, la Banca d'Italia ha disposto l'avvio di un'istruttoria nei confronti di ABI e di CO.GE.BAN., al fine di verificare sia la sussistenza dei presupposti per l'applicazione dell'art. 4 della legge n. 287/90 alle fattispecie che riguardano il Bancomat e le procedure RIBA/RID, sia l'ottemperanza, da parte di CO.GE.BAN., a quanto disposto dal provvedimento n. 23 dell'8 ottobre 1998. Con lo stesso provvedimento, la Banca d'Italia ha fissato un termine di trenta giorni, decorrente dalla data di notifica, per la trasmissione di specifiche informazioni concernenti:
 - l'indagine campionaria svolta da CO.GE.BAN. per individuare il nuovo livello della commissione interbancaria, le motivazioni a favore di una commissione percentuale invece che fissa (come invece previsto per il Bancomat), l'eventuale esistenza di commissioni interbancarie definite dalle banche in via bilaterale o multilaterale diverse da quelle fissate da CO.GE.BAN.;
 - l'ammontare della commissione percentuale richiesta dalle banche agli esercenti. Nella circostanza, è stata altresì richiesta, ai fini delle valutazioni sulla "clausola di non discriminazione", una relazione circa gli effetti della clausola, l'eventuale necessità del suo mantenimento e la percentuale di esercizi commerciali che accettano il Pagobancomat.
7. Il 5 luglio 2000 ABI e CO.GE.BAN. hanno trasmesso le informazioni e i documenti richiesti con il provvedimento n. 98/A del 2 giugno 2000. Con lettera del 31 luglio 2000 le associazioni hanno avanzato istanza di riservatezza dei documenti e delle informazioni inviati.
8. Nei mesi di marzo, di aprile e di maggio 2000 e nel mese di aprile 2001, alcune associazioni della grande distribuzione commerciale hanno inviato lettere e documentazione in merito alla decisione di CO.GE.BAN. di elevare il livello della commissione interbancaria relativa ai settori in cui operano le imprese associate. Nel mesi di luglio e di settembre 2000 e nei mesi di gennaio e di maggio 2001 le associazioni della distribuzione organizzata hanno avanzato richieste di intervento nel procedimento istruttorio e di accesso agli atti ai sensi dell'art. 7 del d.p.r. n. 217/98. Nei mesi di agosto

e di novembre 2000 e nei mesi di gennaio, di maggio e di settembre 2001 le associazioni intervenienti hanno avuto accesso agli atti del procedimento.

9. Nel mese di agosto 2000 e nei mesi di marzo e di settembre 2001 ABI e CO.GE.BAN. hanno esercitato il diritto di accesso alla documentazione relativa all'istruttoria.
10. Il 1° agosto 2000 si è svolta l'audizione di ABI e di CO.GE.BAN.; nella circostanza, è stato richiesto alle parti di inviare ulteriore documentazione e di condurre approfondimenti sugli argomenti trattati. La documentazione richiesta è stata trasmessa con nota del 16 ottobre 2000 ed è stata completata con le note del 22 novembre 2000 e del 9 marzo 2001. Con lettera del 4 agosto 2000, ABI e CO.GE.BAN. hanno formulato istanza di riservatezza del verbale dell'audizione; analoghe istanze, relative alla documentazione trasmessa successivamente, sono state avanzate con lettere del 20 gennaio e del 23 aprile 2001.
11. Con il provvedimento n. 119/A del 18 ottobre 2000 la Banca d'Italia ha stabilito i criteri per l'accesso alla documentazione istruttoria da parte delle associazioni della grande distribuzione ammesse a partecipare al procedimento. Il 31 gennaio 2001 queste associazioni hanno presentato una propria memoria.
12. Il 30 novembre 2000 la Banca d'Italia ha adottato il provvedimento n. 127/A del 30 novembre 2000 (ABI/CO.GE.BAN.), con il quale ha prorogato il termine di conclusione del procedimento, inizialmente previsto per il 2 dicembre 2000, al 20 aprile 2001, fatto salvo l'ulteriore termine previsto dall'art. 20, comma 3, della legge n. 287/90.
13. Il 2 febbraio 2001 la Banca d'Italia ha chiesto a un campione di 26 banche informazioni riguardanti le commissioni applicate agli esercenti convenzionati sulle transazioni effettuate con la carta Pagobancomat.
14. Il 15 e il 22 febbraio 2001 si sono tenute le audizioni di Banca Antoniana Popolare Veneta e di Banca Intesa, convocate dalla Banca d'Italia.
15. Il 14 marzo 2001 la Banca d'Italia ha adottato il provvedimento n. 144/A, con il quale è stato ampliato l'oggetto dell'istruttoria e, contestualmente, prorogato il termine di conclusione del procedimento al 31 ottobre 2001, fatto salvo l'ulteriore termine previsto all'art. 20, comma 3, della legge n. 287/90. L'istruttoria è stata ampliata in relazione al contenuto della circolare dell'ABI – presente fra gli allegati dell'informativa fornita dalle parti con la lettera del 22 novembre 2000 - in cui si comunica alle direzioni generali delle banche la nuova struttura tariffaria interbancaria per i seguenti servizi: incasso effetti semplici e documenti; disposizioni di portafoglio; incasso di assegni (bancari e circolari) negoziati e ritorno di assegni impagati, irregolari, richiamati e disguidati; incassi commerciali (RIBA, RID, MAV); prelievi Bancomat in circolarità; bonifici effettuati in Italia; incarichi di pagamento; bonifici per l'estero con opzione "BEN".
16. Il 26 luglio 2001 si è svolta l'audizione dell'ABI con riferimento al provvedimento n. 144/A del 14 marzo 2001; nella circostanza, l'ABI ha presentato una memoria relativa a tutti gli accordi interbancari sul sistema dei pagamenti, anche ulteriori rispetto a quelli oggetto del citato ampliamento (cfr. nota dell'ABI n. 4925 del 25 luglio 2001).
17. Il 2 agosto 2001 la Banca d'Italia ha inviato ad ABI e a CO.GE.BAN., ai sensi dell'art. 14 del d.p.r. n. 217/98, la comunicazione delle risultanze istruttorie con riferimento all'accordo Pagobancomat; copia della stessa è stata trasmessa alle associazioni della

distribuzione commerciale ammesse a partecipare al procedimento. Il termine infraprocedimentale di chiusura della fase di acquisizione degli elementi probatori è stato fissato al 14 settembre 2001; quest'ultimo termine è stato successivamente prorogato al 1° ottobre 2001, accogliendo parzialmente una richiesta in tal senso presentata da ABI e da CO.GE.BAN. al fine di esercitare appieno i propri diritti di difesa.

18. Il 6 agosto 2001 le associazioni della distribuzione commerciale ammesse a partecipare al procedimento hanno avanzato richiesta di un'audizione finale, ai sensi degli articoli 14, comma 1, della legge n. 287/90, e 14, commi 2 e 5, del d.p.r. n. 217/98; il 26 settembre 2001 le citate associazioni hanno altresì manifestato l'interesse a essere sentite congiuntamente ad ABI e CO.GE.BAN. La Banca d'Italia, il 27 settembre 2001, ha fatto presente alle associazioni dei commercianti che l'audizione di ABI e di CO.GE.BAN. avrebbe riguardato, tra l'altro, informazioni qualificate come "segreti commerciali" e, pertanto, sottratte all'accesso. L'audizione, pertanto, non poteva essere tenuta in maniera congiunta.
19. Il 25 settembre 2001 ABI e CO.GE.BAN. hanno inviato due distinte memorie riguardanti la parte dell'istruttoria relativa a Pagobancomat; il 28 settembre 2001 si è tenuta l'audizione finale di CO.GE.BAN., che il successivo 1° ottobre ha inviato una nota integrativa al verbale dell'audizione.
20. Nella propria memoria, ABI fa presente di non essere parte del procedimento in questione, stante la decisione della Banca d'Italia di inviare la comunicazione delle risultanze istruttorie per il solo accordo Pagobancomat; secondo ABI, *"l'imputazione di qualsiasi censura o decisione in relazione alla fattispecie Pagobancomat concerne unicamente la CO.GE.BAN."* per le seguenti ragioni:
 - la fissazione della commissione interbancaria dell'accordo Pagobancomat è stata decisa dal consiglio di CO.GE.BAN.;
 - il provvedimento n. 23 dell'8 ottobre 1998 e gli obblighi in esso contenuti sono rivolti unicamente nei confronti di CO.GE.BAN.;
 - le comunicazioni circa l'ottemperanza al citato provvedimento sono state effettuate da CO.GE.BAN. (cfr. nota del 20 marzo 2000);
 - la circostanza che sia stata avviata l'istruttoria con il medesimo provvedimento (n. 98/A del 2 giugno 2000) è dovuta alla coincidenza delle fattispecie oggetto di indagine (commissioni interbancarie), che però attenevano ad accordi diversi, promossi da ABI e da CO.GE.BAN.
21. Il 1° ottobre 2001 si è svolta l'audizione finale con le associazioni della distribuzione commerciale ammesse a partecipare al procedimento.
22. Il presente provvedimento riguarda l'istruttoria condotta esclusivamente con riferimento all'accordo Pagobancomat, promosso e gestito da CO.GE.BAN.

IV. LE RISULTANZE ISTRUTTORIE

Il mercato rilevante

23. Dal punto di vista merceologico, il presente procedimento interessa i servizi di pagamento prestati dalle banche ai clienti consumatori e agli esercenti. La definizione del mercato rilevante, contenuta nel provvedimento n. 23 dell'8 ottobre 1998, è avvalorata

dall'evoluzione tecnologica, dalla propensione all'utilizzo delle carte di pagamento da parte dei consumatori e dalle decisioni assunte in materia della Commissione Europea.

24. Nel sistema dei pagamenti operano diversi strumenti (quali carte di pagamento, assegni, bonifici, giroconti, contante); la comune funzione transattiva rende ragione dei profili di sostituibilità fra i vari strumenti. Tra essi sussistono, tuttavia, differenze significative in termini di sicurezza, di rapidità e di comodità di pagamento che possono giustificare costi diversi associati al loro utilizzo, mentre l'uso del contante non presenta alcun costo monetario per l'utilizzatore.
25. Le considerazioni espresse al punto precedente portano a escludere che il contante e gli strumenti di pagamento ad esso alternativi insistano sullo stesso mercato. All'individuazione di mercati distinti per il contante e per gli altri strumenti consegue la determinazione del mercato rilevante per questi ultimi, rappresentati essenzialmente da assegni e da carte di pagamento. Al riguardo, assegni e carte di pagamento non sono perfettamente sostituibili: 1) gli assegni sono onerosi in termini di rapidità di pagamento, di gestione cartacea e contabile; 2) comportano il rischio di danni per banche, esercenti e clientela a causa dello smarrimento delle carte; 3) presentano rischi di insolvenza e di falsificazione elevati.
26. Il mercato di prodotto rilevante ai fini della valutazione dell'accordo interbancario Pagobancomat è, pertanto, quello delle carte di pagamento, comprensivo delle carte di debito e delle carte di credito³.
27. La definizione si fonda sulle caratteristiche comuni e sulla sostituibilità tra le diverse carte di pagamento. Queste ultime, pur presentando caratteristiche accessorie articolate, risultano altamente sostituibili tra loro rispetto alla funzione principale di strumento di pagamento nelle operazioni al dettaglio. La sostituibilità è asseverata anche dalla circostanza che la maggior parte degli esercizi commerciali accetta pagamenti elettronici con ogni tipo di carta.
28. Circa le caratteristiche delle carte si osserva che: le condizioni contrattuali applicate ai titolari delle carte sono, sotto il profilo economico, sostanzialmente simili, basate sulla corresponsione di un canone annuo⁴; è crescente il numero delle carte che presentano entrambe le modalità di funzionamento (credito e debito); i limiti di spesa delle carte di debito e di credito sono sostanzialmente allineati; l'importo della transazione media con i diversi tipi di carte registrano una sostanziale convergenza; il vantaggio finanziario del posticipo dell'addebito, di cui potrebbe beneficiare l'utilizzatore di carte di credito, non

³ Cfr. il provvedimento n. 23 dell'8.10.98 ("Pagobancomat"), in Bollettino dell'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato n. 42 del 1998; provvedimento n. 135/A del 7 febbraio 2001 ("Carte di pagamento bancarie"), in Bollettino dell'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato n. 5 del 2001. La Commissione Europea ha adottato in numerosi casi un'analoga 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; caso IV/34.010 Dutch banks (acceptance giro system). In particolare, la Commissione ha sottolineato che la rapida evoluzione delle tecnologie e la loro applicazione alle attività economiche hanno determinato innovazioni radicali nel campo dei sistemi di pagamento, rendendo possibile l'adozione di strumenti elettronici di pagamento (carte) alternativi al contante e agli assegni, caratterizzati da un più elevato livello di sicurezza; le ulteriori evoluzioni tecniche hanno accresciuto il grado di sostituibilità tra carte di debito e di credito.

Secondo la Commissione, il denaro contante può essere escluso dal mercato rilevante per più motivi: per i clienti il denaro contante è scomodo e pericoloso; si esaurisce con maggiore frequenza e deve essere reintegrato; in tutti gli Stati membri l'importo medio degli acquisti pagati in contanti è di molto inferiore a quello degli acquisti effettuati a mezzo di carta. Gli assegni possono essere esclusi dal mercato rilevante poiché sono poco usati per gli acquisti al dettaglio.

⁴ Il canone annuo presenta diversificazioni maggiori all'interno dei due segmenti di carte che non tra loro. Per le carte di debito, esistono differenze a carico del titolare sia tra le varie carte di debito, sia con riferimento alla stessa carta di debito. Con riferimento alle carte di credito sussistono differenze tra i vari canoni, anche se il canone più frequentemente applicato è di 50.000 lire.

risulta essere determinante nella scelta dello strumento di pagamento, soprattutto quando si tratta di acquisti di importo modesto e ripetuti nel tempo.

29. Le differenze nei servizi accessori offerti dalle due tipologie di carte non appaiono rilevanti: la possibilità di utilizzo all'estero, quasi sempre presente nelle carte di credito e disponibile solo su alcune carte di debito, non rileva ai fini dell'utilizzo nel mercato nazionale; la possibilità di impiegare le carte di credito per la prenotazione di acquisti non implica necessariamente il loro successivo utilizzo per regolare le operazioni prenotate; altri servizi offerti sembrano rappresentare soprattutto strumenti di "marketing" non destinati a influenzare l'effettivo utilizzo delle diverse carte.
30. Dal punto di vista geografico, l'offerta di carte di pagamento fa parte dei servizi bancari alla clientela per i quali le preferenze dei consumatori presentano peculiarità a livello nazionale, spiegabili con il diverso sviluppo raggiunto dal *retail banking* nei vari paesi⁵. La rilevanza nazionale è connessa con la struttura e la modalità dei servizi offerti ed è rimarcata anche dal fatto che i soggetti coinvolti, società e associazioni di categoria che hanno promosso gli accordi, hanno carattere nazionale.
31. Si riportano le quote attribuibili ai principali emittenti di carte di pagamento e della carta Pagobancomat in particolare.

QUOTE DI MERCATO – LATO EMISSIONE

CARTE BANCARIE:	% carte emesse	% carte attive
Pagobancomat	59,4	66,7
CartaSi (Servizi Interbancari)	21,7	16,8
Bankamericard (Deutsche Bank)	8	6,8
Aura (Findomestic Banca)	1,7	0,2
TopCard (BNL)	1,5	1,8
Moneta (Banca Intesa)	1,3	1,2
CARTE NON BANCARIE:		
American Express	2,6	3,2
Diners	1,3	1,1
ALTRE CARTE	2,3	2,1

La tabella non comprende le carte aziendali

SEGMENTO CARTA PAGOBANCOMAT

EMITTENTI CARTA PAGOBANCOMAT:	% per valore delle transazioni	% cumulata
Gruppo Unicredit Italiano	12,6	12,6
Gruppo Banca Intesa	7,6	20,2
Gruppo SanPaolo-IMI	7,5	27,7
Gruppo Antonveneta	7,2	34,9
Gruppo BNL	4,6	39,5
Gruppo COMIT	4,4	43,9
Gruppo Banca di Roma	3,8	47,7
Gruppo MPS	3,5	51,2
Banca Pop. Milano	2,5	53,7

32. Nell'ambito del mercato delle carte di pagamento, è possibile distinguere un segmento per l'attività di emissione delle carte (*issuing*) e un segmento per l'attività di convenzionamento degli esercenti (*acquiring*). Nel mercato italiano esistono soggetti bancari specializzati in una sola delle attività citate; i principali operatori dell'attività di acquisizione di esercenti per l'utilizzo di carte di pagamento (siano esse carte recanti il marchio Pagobancomat ovvero i marchi internazionali Visa e Mastercard) sono: Servizi Interbancari, Deutsche Bank, BNL, Banca Antonveneta, Banca Sella e alcune banche popolari. Ai fini di questo provvedimento, la distinzione fra segmento *issuing* e *acquiring* può non essere rilevante, considerato che oggetto principale del procedimento è la valutazione dell'importo della commissione interbancaria che le banche convenzionatrici pagano alle banche emittenti.

⁵ Cfr. il caso *BNP-Dresdner Bank*, Commissione UE, Decisione del 24.06.1996, OJ L188/37 del 27.07.1996.

Descrizione dell'intesa.

33. Ai sensi dell'art. 2, comma 1, della legge n. 287/90, le deliberazioni di un'associazione di imprese, adottate attraverso disposizioni regolamentari, statutarie o contrattuali, possono dar luogo a intese fra le imprese associate; tali deliberazioni, costituendo elemento di valutazione e parametro di riferimento per le scelte delle singole associate, possono contribuire a coordinare il comportamento delle stesse sul mercato.
34. Oggetto dell'istruttoria è la determinazione da parte di CO.GE.BAN. di una commissione interbancaria multilaterale di importo massimo che la banca convenzionata con l'esercente riconosce alla banca che ha emesso la carta Pagobancomat per ciascuna operazione di pagamento. La determinazione della commissione interbancaria è stata considerata nel provvedimento n. 23 dell'8 ottobre 1998 un'intesa vietata ai sensi dell'art. 2, comma 2, lettera a), della legge n. 287/90, poiché limita la libertà delle banche di stabilire i prezzi per il servizio Pagobancomat.
35. La commissione interbancaria beneficia di un'autorizzazione in deroga al divieto di intese lesive della concorrenza per un periodo di cinque anni dalla data di notifica del provvedimento n. 23 del 1998. L'autorizzazione è stata concessa in quanto accordi multilaterali circa le modalità di determinazione della commissione interbancaria costituiscono restrizioni della concorrenza indispensabili al miglioramento delle condizioni di offerta del servizio in circolarità, consentendo di massimizzare le esternalità di rete a vantaggio della clientela; inoltre, nella misura in cui l'importo della commissione interbancaria rifletta l'effettiva correlazione con i costi sostenuti dalle banche emittenti, la commissione interbancaria multilaterale consente di ridurre i costi di transazione del servizio, a beneficio dei consumatori.
36. L'autorizzazione è stata condizionata alla revisione annuale 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”*⁶. Pertanto, il procedimento istruttorio è finalizzato a valutare l'effettiva correlazione dell'importo della commissione interbancaria ai costi sostenuti dalle banche, al fine di accertare la sussistenza della condizione per l'esenzione relativa al *“beneficio per il consumatore”* (cfr. art. 4, comma 1, legge n. 287/90)⁷.
37. Oggetto di valutazione è altresì il livello delle commissioni praticate dalle banche agli esercenti per le operazioni di pagamento con la carta Pagobancomat; la questione rileva sia ai fini dell'autorizzazione in deroga della commissione interbancaria⁸ sia ai fini della configurazione di un'ulteriore e autonoma fattispecie lesiva della concorrenza. Sotto il primo profilo, secondo i principi comunitari e nazionali, un'intesa di prezzo a livello interbancario può essere autorizzata, a condizione che non produca effetti restrittivi della concorrenza su segmenti di mercato posti *“a valle”*: la condizione si realizza quando la

⁶ Analogo principio è contenuto nella Comunicazione della Commissione Europea, pubblicata in GUCE, n. C 251/03 del 27 settembre 1995, relativa all'applicazione delle regole di concorrenza ai sistemi di bonifici transfrontalieri.

⁷ Affinché la predeterminazione in via multilaterale di una commissione interbancaria produca un *“beneficio per il consumatore”* occorre che essa riduca i costi di transazione tra le banche aderenti al servizio e, conseguentemente, contribuisca al contenimento dei prezzi praticati dalle banche alla clientela (sia essa rappresentata dai portatori della carta ovvero dai commercianti convenzionati, nel caso di Pagobancomat).

⁸ Il provvedimento della Banca d'Italia del 1998 su *“Pagobancomat”*, al punto 117 (paragrafo su *“Indispensabilità delle restrizioni”*), afferma che *“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”*.

commissione interbancaria non è uniformemente traslata su una delle componenti della domanda. Sotto il secondo profilo, un'eventuale uniformità dei prezzi praticati dalle banche agli esercenti potrebbe configurare l'effetto di un accordo.

38. L'istruttoria riguarda, infine, anche la clausola di non discriminazione prevista dalle "condizioni generali di contratto con l'esercente", che vieta ai commercianti di addebitare spese a chi effettua un pagamento con la carta Pagobancomat ovvero di concedere sconti a chi utilizza altri strumenti di pagamento. Il provvedimento n. 23 del 1998 obbliga CO.GE.BAN a "produrre annualmente una relazione circa gli effetti determinati dall'applicazione della clausola [e] l'eventuale necessità del suo mantenimento".

Le argomentazioni di CO.GE.BAN. sulla commissione interbancaria

39. Al momento dell'adozione del provvedimento n. 23 del 1998 l'importo massimo della commissione interbancaria multilaterale in grado di coprire i costi sostenuti dalle banche emittenti è stato calcolato da CO.GE.BAN. pari allo 0,60 per cento dell'operazione di pagamento con carta Pagobancomat. Un livello di commissione interbancaria più basso (pari allo 0,20 per cento della transazione) è stato previsto per i settori della grande distribuzione e della distribuzione di carburante; al riguardo, CO.GE.BAN. ha sostenuto che, per diffondere il sistema Pagobancomat, occorre favorire l'uso delle carte presso punti di vendita strategici stabilendo una commissione particolarmente bassa (0,20 per cento), anche se non remunerativa per le banche emittenti la carta. In relazione a tali argomentazioni, la Banca d'Italia ha autorizzato la differenza delle commissioni solo in presenza di una delimitazione temporale necessaria al lancio del nuovo prodotto⁹.
40. In data 20 marzo 2000 CO.GE.BAN. ha deliberato - sulla base di analisi effettuate da un gruppo di lavoro composto dalle principali banche che prestano il servizio Pagobancomat - di ridurre l'importo massimo della commissione interbancaria e di eliminare il regime di differenziazione della commissione a seconda del settore merceologico¹⁰, adempiendo così, nei tempi previsti, all'obbligo imposto dalla Banca d'Italia nel citato provvedimento del 1998 di eliminare la differenziazione della commissione interbancaria per categoria di esercente. Il nuovo valore della commissione interbancaria multilaterale, pari allo 0,53 per cento della transazione, è entrato in vigore il 28 aprile 2000. Le banche rimanevano comunque libere di regolare i rapporti interbancari su base bilaterale o plurilaterale.
41. Il 12 novembre 1999 CO.GE.BAN. ha inviato una nota in cui faceva riserva di presentare una memoria sull'adempimento dell'obbligo, previsto nel citato provvedimento n. 23 del 1998, relativo alla revisione annuale della commissione interbancaria sulla base dei costi delle banche emittenti. La memoria, consegnata da CO.GE.BAN. il 13 aprile 2000, rende conto delle difficoltà incontrate nella definizione della metodologia di rilevazione dei costi delle banche e nella reperibilità dei dati; in relazione a ciò, le banche che avevano in essere convenzioni con la grande distribuzione e con i distributori di carburante hanno potuto continuare a pagare la commissione ridotta pari allo 0,20 per cento della transazione fino al 28 aprile 2000, con evidenti vantaggi anche per gli esercenti convenzionati.

⁹ L'istruttoria del 1998 ha accertato che la differenziazione delle commissioni interbancarie a seconda dei diversi settori merceologici di riferimento era 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 commercianti. In particolare, 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.

¹⁰ Cfr. circolare CO.GE.BAN. alle associate del 20.3.2000 in cui si comunica che "a partire dal 28 aprile 2000 cessa il regime di differenziazione delle commissioni interbancarie - 0,2% e 0,6% - sulla base del settore merceologico nel quale veniva utilizzata la carta, a favore di una commissione unica pari ad un livello massimo dello 0,53%".

42. In particolare, la memoria espone i risultati del gruppo di lavoro incaricato di valutare e stabilire gli importi di tutte le componenti di costo della commissione interbancaria sulla base di un'analisi campionaria dei costi sostenuti da 13 delle principali banche *issuer* per le operazioni Pagobancomat in circolarità (tali banche rappresentano una quota di mercato pari a circa il 56 per cento del mercato). La documentazione è stata integrata con il dettaglio dei dati forniti dalle banche del campione e con le motivazioni che hanno indotto CO.GE.BAN. a mantenere una commissione “*ad valorem*” anziché fissa alla fine di maggio e all'inizio di luglio 2000.

Componenti di costo della commissione interbancaria

Voci di costo:	incidenza sulla transazione:
Operativi	0,33%
Frodi e insolvenze	0,03%
Commerciali	0,01%
Diversi	0,06%
Mark up	0,10%
TOTALE	0,53%

43. La voce relativa ai costi operativi comprende i costi diretti e quelli indiretti. I costi diretti sono la sommatoria di voci di costo direttamente connesse al *processing* delle operazioni di pagamento, essi comprendono: “addebito titolare”, “scrittura e/c”, “assistenza cliente e gestione eccezioni”, “*clearing* e autorizzazione”. Il valore medio dei costi diretti è pari a 360 lire per operazione; questo valore viene quindi ricondotto a un valore percentuale in base al valore medio delle transazioni Pagobancomat. I costi indiretti sono costituiti dal “costo della struttura di supporto operativo”, che identifica la contribuzione da parte del servizio Pagobancomat al recupero dei costi sostenuti dalle banche per le proprie strutture centrali indispensabili alla finalizzazione dell'operatività. Secondo quanto affermato da CO.GE.BAN., i costi indiretti sono pari al 25 per cento dei costi diretti.
44. La documentazione presentata ai fini della valutazione dell'adempimento all'obbligo previsto dal provvedimento n. 23 del 1998 circa la revisione periodica della commissione interbancaria sulla base dei costi delle banche emittenti ha formato oggetto di esame nel corso dell'audizione del 1° agosto 2000. In generale, le osservazioni della Banca d'Italia riguardavano i seguenti aspetti:
- le analisi di costo, basate sulla media delle rilevazioni comunicate da un campione di 13 banche, presentavano carenze soprattutto in relazione all'individuazione del metodo più efficiente di *processing*;
 - i dati di costo delle singole banche presentavano una elevata variabilità, non solo con riferimento alle singole voci di costo, ma anche in relazione al totale dei costi diretti di ciascuna banca. Di conseguenza, è stato richiesto a CO.GE.BAN. di effettuare i necessari approfondimenti sulla metodologia di determinazione delle singole voci di costo e sul calcolo del relativo ammontare e di valutare la possibilità di un ampliamento del campione di banche;
 - era necessario verificare se l'evoluzione tecnologica, l'espansione del mercato verificatesi nel corso del tempo e le eventuali economie di scala avessero avuto influenza sulla commissione interbancaria e i relativi costi;
 - il *mark up* risultava superiore rispetto a quello previsto per gli altri servizi di incasso e di pagamento;
 - la commissione interbancaria si attestava su valori più elevati rispetto agli altri paesi dell'area Euro.

45. Nei mesi di ottobre e di novembre 2000 CO.GE.BAN. ha trasmesso, in risposta alle osservazioni formulate dalla Banca d'Italia durante l'audizione del 1° agosto 2000, un'ampia informativa, basata su analisi di costo riferite alla media delle rilevazioni comunicate da 13 banche. In risposta alla comunicazione delle risultanze istruttorie della Banca d'Italia del 2 agosto 2001 e facendo seguito all'audizione finale svoltasi il 28 settembre 2001, alla fine del mese di settembre 2001 e il 1° ottobre 2001 è stata trasmessa ulteriore documentazione istruttoria. Si espongono di seguito gli aspetti qualificanti di tali informative.
46. Il sistema Pagobancomat è un circuito di pagamento mediante carta in cui sono presenti quattro soggetti diversi: a) il titolare della carta di pagamento; b) l'esercente; c) la banca che emette la carta di pagamento (banca *issuer*); d) la banca dell'esercente che installa presso di esso il terminale POS (banca *acquirer*). Rispetto ai circuiti a tre parti (titolare della carta, esercente e soggetto che gestisce il sistema), gli schemi a quattro parti richiedono che tra la banca emittente e la banca che convenziona l'esercente esista un accordo di cooperazione o interoperabilità. Considerato che il servizio di pagamento è offerto a titolari delle carte ed esercenti, i costi e i ricavi devono anch'essi essere ritenuti "congiunti" e, pertanto, debbono essere ripartiti fra le banche emittenti e quelle che convenzionano al fine di assicurare la diffusione ottimale del sistema di pagamento; la commissione interbancaria è il meccanismo attraverso il quale si realizza un trasferimento monetario volto a equilibrare costi e benefici tra la banca emittente e la banca dell'esercente in modo da assicurare il funzionamento efficiente del sistema¹¹.
47. Inoltre, la presenza della commissione interbancaria multilaterale risolve *ex-ante* possibili conflitti fra banche che svolgono prevalentemente o esclusivamente l'attività di *issuing* (interessate a mantenere alta la commissione interbancaria al fine di recuperare i costi sostenuti anche a beneficio dei commercianti e a incentivare l'uso della carta, evitando di far pagare commissioni ai propri clienti) e le banche *acquirer* (interessate a ridurre il livello della commissione interbancaria in quanto quest'ultima, costituendo un elemento di costo da tenere in considerazione nel rapporto con i commercianti, incide sullo sviluppo dell'attività di convenzionamento). Il bilanciamento degli interessi contrastanti consente di raggiungere per la media del sistema un equilibrio tra proventi dell'attività di *issuing* e quella di *acquiring*. In Italia, l'esistenza di poche banche specializzate nell'*acquiring* dovrebbe comunque consentire – a differenza di quanto avviene nei paesi in cui questa attività è svolta da un unico soggetto indipendente – di tenere in considerazione gli interessi dei commercianti nella determinazione della commissione interbancaria multilaterale.
48. Premesso che l'accordo che fissa la commissione interbancaria garantisce lo sviluppo e l'efficienza dello strumento di pagamento, CO.GE.BAN. sostiene che a fini di concorrenza tali accordi dovrebbero essere considerati restrizioni ancillari o accessorie a quelle derivanti dagli accordi tecnico-comportamentali che disciplinano i vari strumenti di pagamento e, quindi, dovrebbero essere esclusi dall'ambito di applicazione dell'art. 2 della legge n. 287/90. A sostegno di tale impostazione, CO.GE.BAN. cita la Comunicazione della Commissione Europea relativa alle restrizioni accessorie alle operazioni di concentrazione del 14 agosto 1990.
49. Relativamente agli obblighi imposti dalla Banca d'Italia con il provvedimento n. 23 dell'8 ottobre 1998, per l'efficacia dell'autorizzazione in deroga in esso contenuta, CO.GE.BAN. ritiene di aver "*puntualmente adempiuto gli adempimenti imposti*". Più

¹¹ In particolare, il trasferimento monetario è originato dalla banca *acquirer* verso la banca *issuer* in quanto i ricavi prodotti dalle banche emittenti non coprono i costi sostenuti dalle stesse.

specificamente, per quanto riguarda gli adempimenti relativi alla revisione della commissione interbancaria, l'associazione ha elaborato un rapporto sugli elementi di costo della commissione interbancaria sulla base del metodo più efficiente di *processing*; l'ammontare della commissione è stato rivisto sulla base dell'analisi effettuata, al fine di rispettare il requisito della correlazione con i costi sostenuti dalle banche. La dimostrazione dell'adempimento discenderebbe direttamente dalle argomentazioni di seguito esposte.

50. In ordine all'ampia variabilità dei dati di costo trasmessi, CO.GE.BAN. fa presente che il numero di banche in grado di fornire i costi analitici per singolo servizio è molto contenuto. La rilevazione è stata effettuata con un questionario predisposto di concerto con le banche interpellate; tuttavia, le banche hanno fornito risposte sulla base delle proprie contabilità, che non sempre sono omogenee. L'associazione si è limitata a calcolare la media semplice e ponderata dei costi delle banche emittenti per giungere a determinare l'ammontare della commissione interbancaria.
51. Nella definizione della commissione interbancaria, CO.GE.BAN. sostiene di aver fatto riferimento a procedure operative efficienti; in particolare, conferma *“l'utilità dell'approccio basato sulla media dei costi delle imprese partecipanti alla fornitura del servizio”*. La commissione interbancaria elaborata in base alla media dei costi fornirebbe una spinta a ottimizzare le procedure, inducendo le banche che presentano un livello di costi più elevato della media a ricercare soluzioni più efficienti¹². CO.GE.BAN. ritiene che, in alternativa, l'utilizzo del valore minimo quale riferimento per la determinazione della commissione *“raggiungerebbe sì l'obiettivo di massimizzare l'efficienza del servizio minimizzandone i costi, ma rischierebbe di ridurre la qualità dell'offerta del servizio medesimo, ove da esso si ritirassero quelle banche che ritenessero antieconomiche le condizioni previste dal circuito”*. CO.GE.BAN. ribadisce che il miglior parametro per stimare i costi del sistema è rappresentato dalla media ponderata dei costi sostenuti dalle banche del campione, in quanto permette di attribuire al costo di ogni banca un peso corrispondente alla rilevanza della banca stessa sul mercato. Infine, *“deve essere tenuto conto che le banche i cui dati di costo sono stati utilizzati dalle parti per il calcolo della commissione sono le banche più efficienti; non a caso sono le uniche che dispongono di analisi sui propri costi”*.
52. In ordine alla determinazione della commissione interbancaria in valore percentuale anziché in misura fissa, CO.GE.BAN. mette anzitutto in evidenza che la Banca d'Italia, al momento dell'autorizzazione in deroga nel 1998, non ha sollevato dubbi sulla fissazione di una commissione *ad valorem*. Inoltre, sottolinea la progressiva diminuzione degli importi medi delle commissioni interbancarie in conseguenza della riduzione dell'importo medio delle operazioni di pagamento. I vantaggi connessi a una commissione percentuale saranno più evidenti con l'introduzione dell'euro e con il conseguente maggior utilizzo di strumenti di pagamento alternativi al contante. Relativamente al servizio Pagobancomat, è stata prodotta una tabella sull'andamento, nel periodo 1995-2000, del valore reale della commissione interbancaria standard (vale a dire quella massima dello 0,6 per cento relativa ad alcuni settori merceologici) in relazione all'importo medio delle transazioni in ciascun anno. Infine, è stato fatto presente che la determinazione in percentuale della commissione risente dell'esistenza di un fattore di

¹² Al riguardo, le parti richiamano la Comunicazione della Commissione Europea n. 251/03 del 1995, relativa all'applicazione delle regole di concorrenza CE ai sistemi di bonifici transfrontalieri secondo cui l'entità della commissione interbancaria *“dovrebbe essere fissata (e rivista regolarmente) al livello dei costi medi effettivamente sostenuti dalle banche partecipanti che svolgono il ruolo di banche dei beneficiari”*.

rischio finanziario, legato alle frodi e alle possibili insolvenze del titolare della carta, correlato all'importo transatto.

53. Secondo CO.GE.BAN., le economie di scala nella prestazione del servizio di pagamento in questione sono realizzate attraverso l'affidamento in *outsourcing* delle attività a maggior contenuto tecnologico (ossia quelle di *processing* puro)¹³. Pertanto, *“le economie di scala, conseguibili dalla singola banca solo al raggiungimento di elevati livelli di operatività, sono state immediatamente realizzate e hanno contribuito alla determinazione della commissione in misura ridotta”*. Sempre secondo CO.GE.BAN., *“questa anticipazione degli effetti positivi delle economie di scala realizzate ‘a monte’ determina l’attenuazione del processo di sviluppo di nuove economie di scala, che pure continuano a prodursi, ma con un ridotto incremento del beneficio marginale, a causa del già elevato volume delle operazioni processate dalle strutture interbancarie”*.
54. Relativamente alle economie di scala conseguibili con riferimento ad altri elementi di costo, CO.GE.BAN. fa presente che *“esistono fattori produttivi che non beneficiano di economie di scala, a cominciare dal costo del lavoro, che risulta solo marginalmente comprimibile all’aumentare dei pezzi prodotti. Va inoltre precisato che tale costo, particolarmente rilevante nei processi descritti ancorché fortemente automatizzati, è cresciuto dal 1993 all’anno 2000 di circa il 17%”*. L’associazione sostiene inoltre che i costi relativi a frodi e sofferenze tendono ad aumentare più che proporzionalmente al crescere della diffusione del servizio Pagobancomat.
55. Con riferimento ai costi diretti per la cd. “gestione eccezioni”, CO.GE.BAN. rappresenta che il gruppo di lavoro costituito per la determinazione dei costi di produzione dei servizi di incasso e di pagamento ha individuato nella fase “gestione eccezioni”: 1) *“l’insieme delle attività necessarie a conoscere l’esito dei pagamenti, svolte per ogni singola transazione, quali il rispetto delle clausole limitative”*; 2) *“lo svolgimento di attività conseguenti al realizzarsi di vere e proprie eccezioni, ripartendo il costo di queste sul totale delle operazioni svolte”*. Il primo tipo di attività – che riguarda tutte le transazioni effettuate – non ha natura aleatoria e rappresenta una componente estremamente rilevante nell’ambito della voce di costo in questione; i costi relativi alla vera e propria gestione di operazioni contestate rivestono un’importanza minore a causa della ridotta frequenza delle stesse. Tuttavia, questi ultimi costi sono sostenuti a fronte di particolari meccanismi volti a evitare la riduzione del livello qualitativo delle prestazioni garantite dal sistema e devono gravare su tutte le transazioni poiché della loro esistenza beneficia l’intero sistema di pagamento.
56. L’importo della commissione interbancaria è stato calcolato aggiungendo ai costi diretti, rilevabili dall’indagine svolta da CO.GE.BAN., i costi indiretti in percentuale fissa (25 per cento dei costi diretti) e uniforme per tutte le banche. Per quanto concerne la determinazione di questi costi, soltanto due banche sono state in grado di fornire dati; le altre banche del campione, in assenza di una rilevazione diretta, hanno condiviso i dati forniti dalle prime. Inoltre, il livello del 25 per cento costituisce, secondo CO.GE.BAN., *“un’espressione sintetica dell’incidenza dei costi indiretti (sui costi diretti), calcolati utilizzando criteri di imputazione su base multipla che tengano conto, cioè, per ciascuna voce dei ‘costi generali’, della migliore modalità di ripartizione realizzabile”*. Pertanto, la presenza di economie di scala potrà essere rilevata in futuro, sulla base di una serie

¹³ Il “*pre-settlement*” è assicurato per tutto il sistema dalla SIA (Società Interbancaria per l’Automazione SpA); le funzioni di “*clearing*” sono assegnate ad alcune entità specializzate, cosiddetti Centri applicativi della RNI; le funzioni di “*autorizzazione*” per i pagamenti e i prelievi, effettuati rispettivamente con le procedure Pagobancomat e Bancomat, sono assegnate in *outsourcing* dalla pressoché totalità delle banche.

temporale sufficientemente ampia per verificare l'eventuale incidenza decrescente dei costi indiretti sui diretti. CO.GE.BAN. ha fatto presente che *“dell'eventuale riduzione dei costi indiretti per effetto di un aumento sostanziale del numero di operazioni non potrà che tenersi conto in sede di successiva revisione della commissione”*.

57. Con riferimento al *mark up*, il valore calcolato da CO.GE.BAN. risulta pari al 23 per cento dei costi totali (0,10 su 0,43), mentre il *mark up* per i servizi RIBA, RID e Bancomat è pari al 10 per cento del costo pieno. Secondo CO.GE.BAN., ciò dipende dal fatto che il *mark up* per il servizio Pagobancomat è calcolato sull'importo medio della transazione e non sul totale dei costi di produzione del servizio. L'associazione afferma inoltre che *“la natura creditizia del servizio Pagobancomat, fondato sulla gestione di plafond, giustifica l'assunzione di un margine – aggiunto al costo pieno rilevato – superiore a quello applicato per altre tipologie di prodotti, tipicamente appartenenti all'area dei servizi di pagamento e che non presentano alcun profilo di rischio creditizio”*. Il rischio in questione deriverebbe dal fatto che, a fronte di un *plafond* di spesa riconosciuto al titolare della carta mediamente pari a 3 milioni di lire, il funzionamento della carta Pagobancomat è *off-line*, per cui l'addebito sul conto corrente del titolare avviene con un ritardo medio di 8 giorni; tale ritardo comporta il rischio che il conto sia divenuto nel frattempo incapiente. In ogni caso, CO.GE.BAN. si è dichiarata disponibile a valutare *“l'opportunità di determinare nuovi criteri di definizione del mark up nel corso di prossime rilevazioni della specie”*.
58. La modalità di funzionamento della carta Pagobancomat *on line to issuer* (OLI) potrebbe ridurre notevolmente il rischio di credito per la banca, mettendo in collegamento il POS direttamente con il conto corrente del titolare della carta; ciò consentirebbe un abbattimento del *mark up*. Tuttavia, secondo CO.GE.BAN., *“l'OLI comporterebbe un aumento dei costi di gestione delle transazioni sia in componente fissa che variabile. Ciò in quanto la singola banca issuer che intendesse avvalersi dell'OLI dovrebbe sostenere costi organizzativi, tecnici e gestionali per il mantenimento di un impianto autorizzativo valido 24 ore su 24”*. Infatti, *“la modalità OLI è economicamente perseguibile solo con grandi volumi di transazioni, in quanto l'aumento dei costi di processing per transazione sarebbe superiore al guadagno per minori perdite per frodi o incapienza”*.
59. Circa il confronto fra la commissione interbancaria fissata per il servizio Pagobancomat e le commissioni praticate per servizi analoghi a livello internazionale, CO.GE.BAN. fa presente che alcune informazioni possono essere desunte dallo *Statement of objections of 29.9.2000 against Visa International (non confidential version)* della Commissione Europea; da tale documento emerge che, per i pagamenti elettronici effettuati con carta di credito, la commissione interbancaria di *default* fissata dal *Board* europeo di Visa varia dallo 0,6 allo 0,95 per cento, contro l'1,2 per cento del valore della singola transazione effettuata senza collegamento elettronico, a causa dei più ridotti rischi di credito e di frodi. La commissione interbancaria per i pagamenti all'interno di uno stesso Stato è fissata dai membri nazionali di Visa, generalmente a un livello diverso da quello internazionale: in Francia la commissione interbancaria nazionale è pari allo 0,4 per cento, in Belgio a 0,6-0,7 per cento, in Lussemburgo a 0,72 per cento, in Olanda è in misura fissa (circa 850 lire). Anche per il circuito Europay la *default interchange fee* per le operazioni di debito in Europa si situa al livello dello 0,6-0,7 per cento, cioè ad un valore più elevato di quello del Pagobancomat.
60. Le associazioni bancarie hanno inoltre effettuato una rilevazione sulle commissioni interbancarie relative a carte di debito vigenti in alcuni Stati dell'Unione Europea. Le informazioni raccolte presso *Cartes Bancaires* (Francia), *Switch Card Services Ltd.*

(Inghilterra) e le associazioni bancarie tedesca, inglese, portoghese e belga mettono in evidenza una sostanziale differenza operativa tra i sistemi, che ha riflessi anche sulle commissioni interbancarie. In particolare:

- in Germania, Belgio e Portogallo non sono attualmente previste commissioni interbancarie. Tuttavia, i sistemi esistenti in tali paesi non sono paragonabili al Pagobancomat poiché si tratta di schemi con tre soggetti: il ruolo di *acquirer* è svolto da un unico soggetto che opera in nome e per conto del circuito e riconosce alla banca *issuer* una commissione di servizio volta alla copertura dei costi;
- nel circuito inglese *Switch Card*, la commissione interbancaria è fissata attraverso accordi bilaterali tra le banche. Queste ultime non offrono all' esercente la garanzia del pagamento e non richiedono alla banca emittente la gratuità dell'operazione per il titolare della carta;
- nel circuito francese *Cartes Bancaires*, la commissione interbancaria risulta composta da tre elementi. Un primo elemento destinato a coprire i costi della transazione (determinato in misura fissa pari a 0,7 franchi), un secondo elemento destinato a coprire i costi collettivi per la sicurezza (determinato in misura percentuale pari allo 0,21 per cento della transazione), un terzo elemento destinato a coprire le spese che le banche emittenti sostengono a fronte della garanzia del pagamento riconosciuta all' esercente (determinato in misura percentuale sulla base di parametri relativi al tasso di frodi bilateralmente registrato tra ciascuna banca emittente e ciascuna banca che convenziona l' esercente). Il livello leggermente inferiore della commissione interbancaria del circuito francese rispetto a quella relativa a Pagobancomat si spiega in considerazione del maggior volume di transazioni gestite annualmente dal sistema francese (3 miliardi di transazioni contro i 300 milioni in Italia).

61. CO.GE.BAN. si sofferma inoltre su specifici dati di costo forniti da alcune banche del campione, che hanno formato oggetto di contestazione nella comunicazione delle risultanze istruttorie. Al riguardo, la Banca d'Italia aveva segnalato l'esigenza di procedere a una nuova valutazione di alcuni dati, che non risultavano corrispondenti a quelli che le stesse banche avevano comunicato all'associazione. Per evitare qualsiasi dubbio interpretativo, CO.GE.BAN. ha chiesto ad alcune banche del campione di confermare i dati di costo già forniti: quattro banche hanno risposto a CO.GE.BAN. rappresentando le proprie valutazioni (si tratta della Banca Commerciale Italiana, di UniCredito Italiano, della Banca Popolare di Bergamo e della Banca Sella). Secondo CO.GE.BAN., *“modificando la tabella [dei costi delle banche] predisposta dalla Banca d'Italia e rifacendo i conseguenti calcoli, emerge che il valore medio dei costi diretti è pari a 345 lire [per operazione]”*. Per altre due banche del campione, i cui dati riportati da CO.GE.BAN. non corrispondono a quanto le stesse hanno dichiarato (si tratta della Cassa di Risparmio di Firenze e della Banca Lombarda), CO.GE.BAN. ha fornito ulteriore documentazione nell'ambito dell'audizione finale (per la Banca Lombarda è stato prodotto un fax in cui la banca dichiara l'indisponibilità dei dati relativi alla voce di costo “scrittura e/c”) e con lettera del 1° ottobre 2001 (per la Cassa di Risparmio di Firenze è stato prodotto un fax in cui la banca dichiara un ammontare di costi per la voce “scrittura e/c”, non presente nell'informativa fornita da CO.GE.BAN., identico a quello della voce “addebito titolare”)¹⁴.

¹⁴ CO.GE.BAN. non ha invece contestato le osservazioni della Banca d'Italia sui dati di costo della Banca Popolare di Milano e sulle quote di mercato complessive delle banche del campione. In particolare, per la Banca Popolare di Milano la voce di costo relativa a “assistenza cliente e gestione eccezioni” risultava pari a 0,4 lire per operazione contro le 0,5 lire indicate da CO.GE.BAN.; la percentuale di “frodi e incapienze” indicata dalla banca era uguale a zero contro una mancata assegnazione effettuata dall'associazione. Relativamente alla quota di mercato complessiva delle banche del campione, CO.GE.BAN. aveva indicato una quota del 55,5%, mentre i dati di matrice dei conti della Banca d'Italia mettono in evidenza una quota complessiva del 49,4%.

62. Modificando la tabella dei costi delle banche sulla base delle comunicazioni di CO.GE.BAN. emerge un valore medio dei costi diretti pari a 387 lire per operazione, contro le 360 lire inizialmente dichiarate. La differenza è sostanzialmente dovuta al forte incremento dei costi imputati alla Cassa di Risparmio di Firenze.
63. Alla luce delle precedenti considerazioni, CO.GE.BAN. ritiene di aver correttamente adempiuto agli obblighi previsti dal provvedimento n. 23 del 1998; inoltre, *“il comportamento delle parti non potrebbe comunque essere ritenuto un inadempimento dell’impegno imposto in sede di autorizzazione”* per due ragioni:
- l’obbligazione contenuta nel provvedimento n. 23/98 sarebbe di mezzi e non di risultato. *“Il testo del provvedimento non impone un effetto o un risultato determinato ma fa solo obbligo di svolgere una certa attività, consistente nella revisione periodica della commissione. Il fatto che l’Autorità abbia successivamente indicato che lo scopo di tale revisione sia l’adeguamento dell’ammontare della commissione ai costi effettivamente sostenuti dalle banche non può snaturare l’obbligazione principale ma costituisce unicamente un parametro per l’adempimento di tale obbligazione”*;
 - la valutazione dell’ottemperanza alle condizioni imposte in sede di autorizzazione dovrebbe compiersi nel rispetto del “principio di proporzionalità” sancito a livello comunitario. *“Il contenuto degli impegni imposti in sede di autorizzazione deve essere rilevante per il mantenimento della concorrenza e non deve essere oppressivo nei confronti delle imprese”*. Inoltre, l’associazione bancaria fa presente che *“sarebbe sproporzionato che, qualora emergesse che qualche dato fornito dalle banche non corrispondeva alla realtà circa i costi sostenuti ..., tale inesattezza ... rendesse [CO.GE.BAN.] inadempiente ai propri impegni”*.
64. Nel corso dell’audizione finale del 28 settembre 2001, il Presidente di CO.GE.BAN. ha informato che verrà tenuto conto dei rilievi mossi dalla Banca d’Italia nel corso dell’istruttoria. Al fine di evitare per il futuro contestazioni sulla metodologia adottata, ha dato la propria disponibilità a definire, in accordo con l’autorità, una metodologia di rilevazione dei costi che compongono la commissione interbancaria multilaterale. Inoltre, ha comunicato che CO.GE.BAN. ha deliberato una riduzione della commissione interbancaria allo 0,45 per cento.

Le argomentazioni di CO.GE.BAN. sulle commissioni praticate agli esercenti

65. Nel corso dell’istruttoria, CO.GE.BAN. ha fornito dati sulle commissioni praticate dalle banche agli esercenti convenzionati con il circuito Pagobancomat, con riferimento a un campione di 23 banche. I dati sono relativi alle commissioni massime, medie e minime applicate ai settori “agevolati” (grande distribuzione alimentare, benzinai ed entità “no profit”) e agli altri settori nel periodo 1996 - 2000 (primo semestre) sulle transazioni effettuate con la carta Pagobancomat.
66. Dall’esame dei dati forniti emerge che le commissioni applicate dalle banche *acquirer* agli esercenti convenzionati risultano ampiamente diversificate. Secondo CO.GE.BAN. *“è evidente che la commissione interbancaria costituisce un elemento di costo che può concorrere alla determinazione della commissione che la banca acquirer pone a carico dell’esercente affiliato. Tuttavia, il fatto che le diverse banche acquirer applichino commissioni alla clientela così diverse dimostra che la fissazione della commissione a livello interbancario non ha per effetto l’omogeneizzazione delle commissioni verso l’esercente... In definitiva, la commissione interbancaria è solo una componente dell’insieme di costi sostenuti dalla banca acquirer per lo svolgimento della propria attività. Tale insieme di costi è poi ‘distribuito’ tra i diversi servizi forniti alla banca...*

La concorrenza tra banche in tale mercato si svolge sulla base di una pluralità di elementi che frequentemente sono ritenuti più importanti delle condizioni strettamente economiche [vicinanza della filiale, qualità del servizio, fornitura di particolari prodotti bancari]. L'elemento del prezzo dei singoli servizi non riveste dunque una posizione di preminenza nell'insieme di elementi tenuti presenti nell'individuazione della banca"¹⁵.

Le argomentazioni delle associazioni dei commercianti.

67. Le associazioni intervenute¹⁶ nel procedimento hanno trasmesso una memoria in data 31 gennaio 2001; esse hanno richiesto di essere sentite in audizione successivamente al ricevimento della comunicazione delle risultanze istruttorie (l'audizione si è tenuta in data 1° ottobre 2001). In merito alla commissione interbancaria esse sostengono che:
1. *“CO.GE.BAN. non ha ottemperato nei tempi previsti agli impegni cui era condizionata la concessione dell'autorizzazione in deroga e, dunque, tale autorizzazione deve essere revocata”;*
 2. *“in assenza di correlazione fra costi e ammontare della commissione viene meno anche una delle condizioni dell'autorizzazione in deroga (il beneficio per il consumatore) e, dunque, rivive l'intesa restrittiva della concorrenza fra banche volta a limitare la loro libertà di stabilire i prezzi per il servizio Pagobancomat che dovrà, quindi, essere vietata”.*
68. Con particolare riferimento al tema della congruità della commissione rispetto ai costi sostenuti dalle banche, le associazioni sostengono *“la incompletezza della documentazione fornita dalle banche, la inidoneità della stessa ad adempiere alle richieste avanzate dalla Banca d'Italia con il provvedimento di avvio dell'istruttoria e, più in generale, la carenza di trasparenza che abitualmente caratterizza i meccanismi seguiti dalle banche nel determinare il prezzo dei servizi connessi al circuito Pagobancomat”.*
69. Quanto all'ammontare dei costi, le associazioni affermano che *“parte di questi vengono normalmente sostenuti dagli esercenti e non dalle banche, di modo che la quantificazione della commissione interbancaria fatta da CO.GE.BAN. risulta essere obiettivamente sovradimensionata rispetto ai costi effettivamente sostenuti dalle banche”.* Per quanto riguarda in particolare la Grande Distribuzione Organizzata (GDO), fanno presente che *“la grande distribuzione concorre da tempo in misura consistente (55% dei costi di processing) al pagamento dei costi operativi relativi a ciascuna operazione di pagamento processata attraverso il circuito Pagobancomat. Ne consegue che la decisione di CO.GE.BAN. di determinare, con riferimento a tutte le categorie di esercenti la interchange fee in relazione al costo pieno medio per operazione permette alle banche emittenti di incamerare, per le operazioni processate presso i terminali della grande distribuzione, anche il corrispettivo per alcuni costi che la banca non ha direttamente sostenuto”.* Per tali categorie di esercenti sarebbe pertanto giustificato un importo della *interchange fee* inferiore allo 0,53 per cento.
70. Le associazioni sostengono l'incoerenza della misurazione delle diverse voci di costo, soprattutto se le stesse vengono confrontate con quelle fornite nel precedente

¹⁵ Nella decisione del 12 dicembre 1986 nel caso ABI (in GUCE L 043 del 13 febbraio 1987) la Commissione Europea riconosce la particolarità del mercato della fornitura dei servizi bancari: *“il costo dei servizi non è l'unico elemento tenuto in conto dalla clientela per la scelta della banca. Quindi, anche se la commissione fosse interamente tralata sul cliente, le possibilità di concorrenza a livello banca – cliente non sarebbero completamente eliminate”.*

¹⁶ Si tratta di: Confcommercio, Associazione Nazionale Cooperative di Consumatori (ANCC), Associazione Nazionale Cooperative tra Dettaglianti (ANCD), Federazione Associazioni Imprese Distribuzione (FAID), Federazione Commercio Associato Moderno (FEDERCOM).

procedimento (n. 23/98). In proposito, sostengono che *“è sorprendente che i costi di processing non abbiano registrato alcun decremento nel quinquennio 1995-2000, nonostante il numero delle transazioni sia aumentato in modo considerevole (400%)”*. E' altresì sorprendente che *“i costi indiretti siano individuati nella misura del 25% di quelli diretti, secondo uno schema che non fa parte di una metodologia condivisa a livello di sistema”*. Relativamente ai costi per frodi e insolvenze, *“il rischio di frodi e insolvenze è normalmente coperto [dalle banche] attraverso polizze assicurative, la cui incidenza è pari allo 0,02% delle coperture assicurative e non dei volumi realizzati, il cui valore è di circa dieci volte superiore. L'indicazione fornita da CO.GE.BAN., secondo la quale l'incidenza di tale costo è pari allo 0,03% dei volumi di transatto, è dunque fortemente sovradimensionata, soprattutto se non si tiene conto delle banche del campione che presentano i valori estremi”*. Dubbi vengono sollevati, infine, con riferimento all'entità del *mark up*; CO.GE.BAN., *“fissando il mark up per le operazioni interbancarie relative al Pagobancomat nello 0,1% del valore della transazione, attribuisce a tale voce una incidenza pari a circa il 23% del costo pieno del servizio ... e consente così alle banche issuer di realizzare un ingiustificato sovrapprofitto a danno degli esercenti”*.

71. Quanto alle commissioni praticate dalle banche agli esercenti, le associazioni intervenute nel procedimento ritengono che non si possa escludere che la fissazione di una commissione interbancaria – che risulta di fatto minima piuttosto che massima – abbia provocato effetti restrittivi della concorrenza nella determinazione della *cd. merchant fee*; l'unica eccezione sarebbe rappresentata dal caso in cui banca *issuer* e banca *acquirer* corrispondono. La documentazione allegata alla memoria del 31 gennaio dimostrerebbe, secondo gli esercenti, che le banche richiedono ai commercianti il pagamento di una *merchant fee* di importo identico o superiore a quello della commissione interbancaria; ciò mette in dubbio l'osservazione, contenuta nella comunicazione delle risultanze istruttorie della Banca d'Italia, circa la mancanza di effetti sul mercato a valle *“banche/esercenti”*.
72. In conclusione, le associazioni chiedono la revoca dell'autorizzazione in deroga per inottemperanza agli impegni di cui al provvedimento n. 23 del 1998. Inoltre, non risultando verificata l'effettiva correlazione dell'importo della commissione interbancaria con i costi sostenuti dalle banche, le associazioni sostengono che verrebbe meno la condizione per la concessione dell'esenzione relativa al beneficio per il consumatore.

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

73. L'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato, facendo riferimento al contenuto della comunicazione delle risultanze istruttorie, formula le seguenti considerazioni.
74. Riguardo agli adempimenti a carico di CO.GE.BAN., l'Autorità osserva anzitutto che *“le parti non hanno provveduto alla predisposizione del rapporto circa gli elementi di costo che concorrono a determinare la commissione interbancaria entro il termine di 12 mesi dalla data di pubblicazione del provvedimento, ma solo dopo 18 mesi e contestualmente all'unificazione della commissione per categoria di esercente. Inoltre, le informazioni complete circa i costi sostenuti dalle banche emittenti e circa le modalità di elaborazione di tali dati sono stati forniti solo successivamente, in modo frammentario e dopo reiterate richieste della Banca d'Italia. La considerazione congiunta di queste circostanze insinua un ragionevole dubbio relativamente alla circostanza che il valore dello 0,53% della nuova commissione sia stato ottenuto successivamente ad una accurata analisi dei costi*

effettivamente sostenuti dalla banca emittente". Con riferimento al contenuto di detto rapporto l'Autorità ritiene *"l'insieme informativo su cui si basa l'analisi del CO.GE.BAN. limitato e scarsamente significativo"*.

75. Per quanto concerne il metodo di calcolo della commissione, l'Autorità Garante esprime l'avviso che *"l'utilizzo di un dato medio di per sé non adempie al contenuto sostanziale delle disposizioni del provvedimento di autorizzazione in deroga, nel quale veniva richiesto a CO.GE.BAN. di effettuare il calcolo della commissione usando il metodo più efficiente possibile di processing. L'analisi effettuata da CO.GE.BAN., basandosi su un dato di costo medio, per definizione non riflette il metodo più efficiente di processing"*. Relativamente al livello del *mark-up*, l'Autorità osserva che *"non appare documentata la ragione della differenza tra tale valore e quello applicato a servizi di incasso e pagamento che svolgono funzioni analoghe"* e ritiene che *"l'inclusione di una voce di mark-up non sia, in termini generali, giustificabile"*.
76. In ordine all'andamento delle commissioni praticate agli esercenti, l'Autorità rileva che *"i dati presentati risultano disomogenei sotto molteplici profili [...]. Considerando un campione comprendente anche i dati delle banche che non forniscono informazioni differenziate per categoria di esercente (24 banche), si rileva che la commissione media ponderata è passata da 0,463% del 1999 a 0,586% del 2000, registrando un aumento del 27%. Tali evidenze mettono in luce che l'innalzamento della commissione interbancaria ha indotto un aumento della merchant fee per i settori agevolati"*.
77. L'Autorità Garante conclude affermando che *"l'intesa debba essere considerata una violazione della concorrenza, che presenta caratteristiche di particolare rilevanza dato il suo carattere di accordo tra tutti i soggetti concorrenti volto alla fissazione in comune della remunerazione monetaria del servizio reciprocamente prestato"*.

VI. IL DIRITTO

La natura della commissione interbancaria.

78. 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 d'acquisto o di vendita ovvero altre condizioni contrattuali"*. Secondo consolidati principi comunitari e nazionali, la fissazione di una commissione interbancaria multilaterale equivale a un accordo di prezzo restrittivo della concorrenza in quanto: i) limita la libertà delle parti di determinare la propria politica commerciale; ii) può avere un impatto negativo sul comportamento delle banche nei confronti dei clienti (consumatori e/o commercianti)¹⁷.
79. L'accordo per la definizione della commissione interbancaria non si può configurare come una restrizione *"ancillare o accessoria"* agli accordi *"tecnico-comportamentali"* che

¹⁷ Cfr. Provvedimenti della Banca d'Italia n. 11 del 10 ottobre 1994 "Associazione Bancaria Italiana" relativo all'accordo Bancomat e n. 23 dell'8 ottobre 1998 "Pagobancomat"; Comunicazione della Commissione Europea relativa all'applicazione delle regole di concorrenza ai sistemi di bonifici transfrontalieri, in GUCE n. C 251/03 del 27 settembre 1995; Comunicazione della Commissione Europea sul caso "Banche olandesi", ai sensi dell'art. 19, comma 3, del Regolamento del Consiglio n. 17/62, in G.U.C.E. 97/C 273/08 del 9 settembre 1997; decisione della Commissione Europea sul caso "accordo GSA 1991" del 9 settembre 1999, in G.U.C.E. L 271/28 del 21 ottobre 1999; Statement of Objections della Commissione Europea contro Visa International del 29 settembre 2000 (non confidential version).

disciplinano il funzionamento del circuito Pagobancomat. Al riguardo, occorre precisare che la Comunicazione della Commissione Europea del luglio 2001 sulle restrizioni direttamente connesse e necessarie alle concentrazioni (che sostituisce quella relativa alle restrizioni accessorie del 1990, citata da CO.GE.BAN.) riguarda le clausole concordate tra venditore e acquirente al momento del passaggio del controllo di un'impresa (patti di non concorrenza, accordi di licenza, obblighi di acquisto e fornitura), che hanno natura "oggettivamente accessoria" rispetto al contratto di cessione d'azienda¹⁸. Come affermato dall'associazione, la commissione interbancaria multilaterale non solo è strettamente necessaria al funzionamento del sistema di pagamento in questione, ma sarebbe addirittura impossibile negoziare commissioni interbancarie bilaterali a causa dell'incremento che ne deriverebbe nei costi di transazione. L'accordo per la fissazione della commissione riveste, pertanto, un'importanza eguale, se non addirittura maggiore, rispetto agli accordi "tecnico-comportamentali" che disciplinano il funzionamento del circuito.

80. Lo schema di pagamento a quattro parti basato su una commissione interbancaria, come previsto per Pagobancomat, non costituisce l'unica modalità di funzionamento. Esistono, infatti, schemi di pagamento mediante carta in cui sono presenti quattro soggetti che funzionano senza la predeterminazione di una commissione interbancaria multilaterale¹⁹. Come dimostra l'esperienza di altri paesi (cfr. punto 60), il regolamento dei rapporti tra banche in relazione alle transazioni effettuate con carte di pagamento può essere realizzato con differenti procedure; la commissione interbancaria può anche essere assente; può essere fissata attraverso accordi bilaterali; può essere definita in via multilaterale, ma calcolata solo in misura fissa ovvero comprendendo sia una componente percentuale sia una fissa. In particolare, si osserva che i costi inerenti alla commissione, in relazione all'importo della transazione, sono in larga parte fissi; l'unica voce variabile, quella relativa a frodi e sofferenze, ha un'incidenza ridotta rispetto all'importo complessivo della commissione.
81. Le relazioni interbancarie non vanno considerate in maniera autonoma, bensì nel contesto del complessivo funzionamento dello schema di pagamento (cfr. punto 46). Le varie relazioni che si instaurano in uno schema a quattro parti sono interdipendenti²⁰; anche se la commissione interbancaria ha effetto diretto sulle relazioni tra banca *acquirer* e banca *issuer*, gli effetti restrittivi si manifestano sul complessivo funzionamento dello schema di pagamento e su tutte e quattro le parti. Un accordo di prezzo in una delle relazioni bilaterali può avere effetti sulle altre relazioni bilaterali dello schema e, quindi, conseguenze sull'uso del sistema di pagamento in questione²¹.
82. Alla luce delle precedenti valutazioni, si conferma che la determinazione di una commissione interbancaria multilaterale da parte di CO.GE.BAN. costituisce un'intesa

¹⁸ Cfr. Comunicazione della Commissione Europea sulle restrizioni direttamente connesse e necessarie alle operazioni di concentrazione in GUCE C 188 del 4.7.2001, pag. 5.

¹⁹ Uno studio condotto dalla Reserve bank of Australia e dalla Australian Competition and Consumer Commission sostiene che l'utilizzo delle carte di pagamento è maggiore laddove (Canada e Olanda) non esiste commissione interbancaria; cfr. Reserve bank of Australia & Australian Competition and Consumer Commission, *Debit and credit card Scheme in Australia: a study of interchange fees and access*. Ottobre 2000.

²⁰ Questa circostanza è ammessa dalle parti quando affermano che le "considerazioni di mercato" concorrono alla determinazione della commissione interbancaria. In tal senso anche la Commissione Europea nella decisione "Dutch banks II (acceptance giro)" del 8.9.1999 (in GUCE serie L 271 del 21.10.1999, pag. 28).

²¹ La commissione interbancaria riguarda direttamente la relazione tra le banche; tuttavia il prezzo interbancario può avere importanti ripercussioni sulla relazione tra banca *acquirer* e commercianti e su quella tra commercianti e portatori della carta, nonché sul funzionamento complessivo del sistema. La banca *acquirer*, al fine di non incorrere in perdite, può decidere di scaricare il costo della commissione interbancaria incorporandola nella commissione all'esercente; i commercianti, a loro volta, possono scaricare gli extra-costi sul consumatore che usa la carta, anche attraverso un aumento generalizzato dei prezzi al consumo. Infine, i consumatori possono decidere di utilizzare un mezzo di pagamento alternativo alla carta Pagobancomat, deprimendone la funzionalità.

che ha per oggetto di restringere la concorrenza in materia di prezzi a livello interbancario; in tal senso si è espressa anche l’Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato nel proprio parere. L’autorizzazione in deroga è stata concessa in quanto l’accordo multilaterale sulla determinazione della commissione interbancaria costituisce una restrizione della concorrenza indispensabile per migliorare le condizioni di offerta del servizio di pagamento in circolarità, consentendo di massimizzare le esternalità di rete a vantaggio della clientela; inoltre, nella misura in cui l’importo della commissione è effettivamente correlato ai costi sostenuti dalle banche emittenti, l’accordo consente di ridurre i costi di transazione connessi alla negoziazione bilaterale delle condizioni economiche delle relazioni interbancarie in presenza di un elevato numero di banche.

83. Posto che la fissazione di una commissione interbancaria multilaterale rappresenta una restrizione della concorrenza ai sensi dell’art. 2 della legge n. 287/90, il procedimento istruttorio è indirizzato a valutare, sulla base delle informazioni fornite, l’ottemperanza a quanto disposto nel provvedimento della Banca d’Italia n. 23/98 e la sussistenza della condizione per l’esenzione relativa al “beneficio per il consumatore” (cfr. art. 4, comma 1, legge n. 287/90).
84. In proposito occorre preliminarmente rilevare che il provvedimento n. 23 del 1998 ha disposto di: a) effettuare, usando il metodo più efficiente di *processing*, la revisione periodica dell’ammontare della commissione interbancaria sulla base di un rapporto circa gli elementi di costo che concorrono a determinare la commissione interbancaria sulle operazioni Pagobancomat; b) eliminare entro 18 mesi la differenziazione delle commissioni interbancarie per categoria commerciale dell’esercente.
85. I fatti esposti mettono in evidenza che CO.GE.BAN. ha provveduto nei termini stabiliti al secondo degli obblighi imposti con il citato provvedimento del 1998. La valutazione relativa all’adempimento dell’obbligo di adeguamento della commissione interbancaria ai costi sostenuti dalle banche emittenti nei rapporti interbancari richiede invece un’analisi più dettagliata. Al riguardo, CO.GE.BAN., dopo aver preannunciato l’invio della documentazione concernente la revisione della commissione interbancaria con nota del 12 novembre 1999, ha assolto l’impegno con la nota consegnata il 13 aprile 2000, successivamente integrata, nei mesi di maggio e di giugno 2000, con i dati forniti da alcune banche e con le motivazioni giustificanti il mantenimento di una commissione “*ad valorem*” anziché fissa. Il fatto che la revisione della commissione interbancaria sia avvenuta contestualmente all’unificazione della commissione per categoria di esercente ha consentito alle banche che convenzionano gli esercenti della grande distribuzione e i distributori di carburante di applicare una commissione più bassa rispetto ai costi sostenuti dalle banche emittenti fino al 28 aprile 2000; l’applicazione di una commissione interbancaria inferiore ai costi ha avuto effetti positivi anche sulle commissioni praticate a tali categorie di esercenti.

La congruità della commissione interbancaria rispetto ai costi

86. L’esame della congruità del livello della commissione interbancaria rispetto ai costi si è rivelato particolarmente complesso. Ha richiesto di individuare preliminarmente il metodo statistico più idoneo per valutare i dati analitici forniti dalle banche alla luce del criterio di efficienza imposto dal provvedimento n. 23 del 1998 e di condurre specifici approfondimenti per giungere alla corretta definizione di alcune voci di costo di cui la commissione è la risultante. Rispetto al provvedimento del 1998, l’esame si è avvalso delle conclusioni raggiunte dal gruppo di lavoro costituito da CO.GE.BAN. al fine di definire una metodologia uniforme di rilevazione dei costi di produzione del servizio

Pagobancomat; in base a tali conclusioni, CO.GE.BAN. ha attuato una rilevazione dei costi presso un campione comprendente le maggiori banche italiane. La raccolta dei dati ha messo in evidenza che non tutte le banche interpellate dispongono di sistemi di contabilità analitica che consentano una rilevazione attendibile dei costi del servizio²².

Il confronto internazionale

87. Il confronto fra le commissioni interbancarie praticate nei paesi dell'Unione Europea non è agevole per le differenti procedure che caratterizzano i diversi sistemi. Tenuto conto di ciò, sulla base dei dati raccolti dalla Banca Centrale Europea, la commissione interbancaria per le carte di debito in Italia si rivela elevata nell'Area Euro (cfr. tabella seguente).

COMMISSIONI INTERBANCARIE: CONFRONTO ITALIA – PAESI EURO				
Strumento di pagamento	Tipo di commissione	Italia	Area EURO	Nessuna commissione
Carte di debito (es. Pagobancomat)	a) ad valorem: % sul transatto	a) 0,53%	a) Min 0,42% – Max 0,50% (*)	BE, DE, LU, NL, FI
	b) flat fee: euro x operazione	b) non prevista	b) Min 0,03- Max 0,35 (**)	

(*) Un paese (Spagna) segnala una commissione max del 3,5%.
(**) La flat fee è applicata solo in Irlanda e Portogallo; per la Francia il Conseil de la Concurrence ha accettato la fissazione di una commissione interbancaria in parte fissa e in parte variabile.

88. La documentazione fornita da CO.GE.BAN. sul confronto con altri sistemi di carte di debito non contiene dati puntuali sulle commissioni interbancarie vigenti negli altri paesi europei. Dalle informazioni trasmesse si evince che in numerosi paesi la commissione interbancaria non è prevista o è calcolata con metodologie diverse²³ (cfr. punto 60). Secondo gli orientamenti della Commissione Europea, il valore della commissione interbancaria deve essere periodicamente aggiornato, in modo che lo stesso benefici di innovazioni tecnologiche e di economie di scala legate allo sviluppo dei sistemi di pagamento.
89. Con riferimento alle commissioni interbancarie praticate dai circuiti internazionali di carte di credito Visa e Mastercard (cfr. punto 59), occorre sottolineare il diverso funzionamento del circuito Pagobancomat. Le operazioni di pagamento con carte di debito sono più sicure e si concludono più rapidamente di quelle effettuate con carte di credito; la commissione interbancaria per le carte di debito è inferiore a quella prevista per le carte di credito in quanto per le prime non deve essere recuperata la componente di costo relativa all'attività di finanziamento senza interessi connessa con l'utilizzo delle carte di credito (cd. "anticipo fondi senza interessi")²⁴. Inoltre, la commissione multilaterale prevista nel circuito VISA, nella funzione di carta sia di credito sia di debito, è tuttora oggetto di valutazione per i profili di concorrenza presso la Commissione Europea. Nell'ambito del procedimento istruttorio, VISA *International* ha, fra l'altro,

²² Le associazioni della grande distribuzione commerciale hanno sostenuto che gli esercenti concorrono al pagamento dei costi operativi relativi a ciascuna operazione processata attraverso il circuito Pagobancomat. Va osservato, al riguardo, che la documentazione presentata dalle associazioni medesime fa riferimento esclusivamente ai costi che gli esercenti sostengono per l'impianto (costi dell'hardware e del software) e il funzionamento (costi di manutenzione e delle linee telefoniche dedicate) dei terminali POS. Tali oneri non contribuiscono alla determinazione della commissione interbancaria, in quanto non sono relativi all'attività della banca emittente, ma si riferiscono al rapporto tra l'esercente e la propria banca convenzionatrice.

²³ In Francia, ad es., il costo della garanzia del pagamento riconosciuta all'esercente è oggetto di una specifica componente della commissione interbancaria stabilita sulla base del tasso di frodi registrato in via bilaterale tra le banche interessate.

²⁴ La dilazione del pagamento (o ritardo di addebito) concessa dalla banca emittente ai titolari di carta di credito costituisce una forma di finanziamento diretto della durata media di un mese; per le principali carte di credito italiane il compenso alla banca emittente per tale tipo di attività è pari, per i principali circuiti internazionali, allo 0,30/0,45% sull'ammontare della transazione.

proposto l'introduzione di una commissione interbancaria fissa per le carte di debito, con una significativa riduzione della stessa²⁵.

Il metodo di processing più efficiente

90. Il provvedimento n. 23 del 1998 prevedeva, riguardo alla commissione interbancaria sulle operazioni Pagobancomat, che essa dovesse essere determinata sulla base di un rapporto circa gli elementi di costo che concorrono a definirla usando, in particolare, “*il metodo più efficiente possibile di processing*”. Il riferimento all'efficienza non implica necessariamente che il costo sia l'esclusivo parametro a cui commisurare il valore della commissione interbancaria; questa attiene a un servizio in cui le caratteristiche dell'efficienza non si esauriscono nel livello dei costi, ma assumono un significato più ampio.
91. Il metodo prescelto da CO.GE.BAN. consiste nell'applicare alla media dei costi diretti unitari sostenuti dalle banche incluse nel campione, ponderata per le rispettive quote di mercato, una percentuale del 25 per cento per i costi indiretti e un *mark up*. Tale metodologia, accettabile in linea di principio, è suscettibile di miglioramenti che possono condurre, in prospettiva, a una contrazione della commissione interbancaria coerentemente con la riduzione dei costi sostenuti dalle banche.
92. Alcune limitazioni insite nella metodologia applicata sono state oggetto di discussione già nel corso dell'audizione del 1° agosto 2000: in quella sede è stato rilevato che le informazioni statistiche fornite da CO.GE.BAN., pur essendo rilevanti con riferimento alle quote di mercato delle banche considerate, erano contenute riguardo al numero di banche; la distribuzione dei valori, inoltre, presentava una dispersione elevata. Dal punto di vista statistico, si determinavano ampi “intervalli di confidenza” per la media dell'intero sistema, potenzialmente molto diversa da quella risultante dal campione selezionato da CO.GE.BAN., essendo compresa, con una probabilità del 95 per cento, tra 225 e 535²⁶.
93. L'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato, nel parere reso sull'istruttoria, ha espresso l'avviso che si dovesse prendere a riferimento il livello di costo più basso del sistema in luogo di quello medio (cfr. punto 75). Deve tuttavia ritenersi che, sotto il profilo economico, l'efficienza non possa essere circoscritta al solo aspetto tecnico-operativo, per il quale rileva esclusivamente l'abbattimento del costo medio di produzione; vi è anche un aspetto legato alla qualità del servizio. Il primo aspetto definisce l'efficienza nel senso statico della soddisfazione a costi più bassi di una domanda data per volume; il secondo aspetto richiama una valenza dinamica, nel senso dell'ampliamento della domanda attraverso la qualità del servizio offerto che, nel caso di Pagobancomat, dipende anche dall'ampiezza della rete e dal numero di operatori che vi accedono. La prestazione del servizio raggiunge condizioni di ottimalità per il sistema quanto più ampia ne è la diffusione. L'indicazione del valore minimo quale parametro di riferimento della commissione interbancaria potrebbe determinare la rinuncia a offrire il

²⁵ Cfr. Comunicazione della Commissione Europea ai sensi dell'art. 19, par. 3, del Regolamento del Consiglio n. 17/62 “Case COMP/29.373 – Visa International”, pubblicata in GUCE C 226 dell'11.8.2001, pag. 21. La riduzione proposta dovrebbe portare il livello medio della commissione interbancaria Visa a circa 0,28 euro per transazione.

²⁶ Gli intervalli di confidenza sono stati stimati con un livello del 95% secondo la nota formula:

$$\mu \pm t_{n-1} \frac{\sigma}{\sqrt{n}}$$

nella quale μ è la media campionaria, t è il valore della distribuzione T di Student, n è la numerosità campionaria, σ è la deviazione standard del campione.

servizio da parte delle banche i cui costi si allontanano da quello minimo; si ridurrebbero le dimensioni della rete e, conseguentemente, la disponibilità del servizio per la generalità dei potenziali utilizzatori.

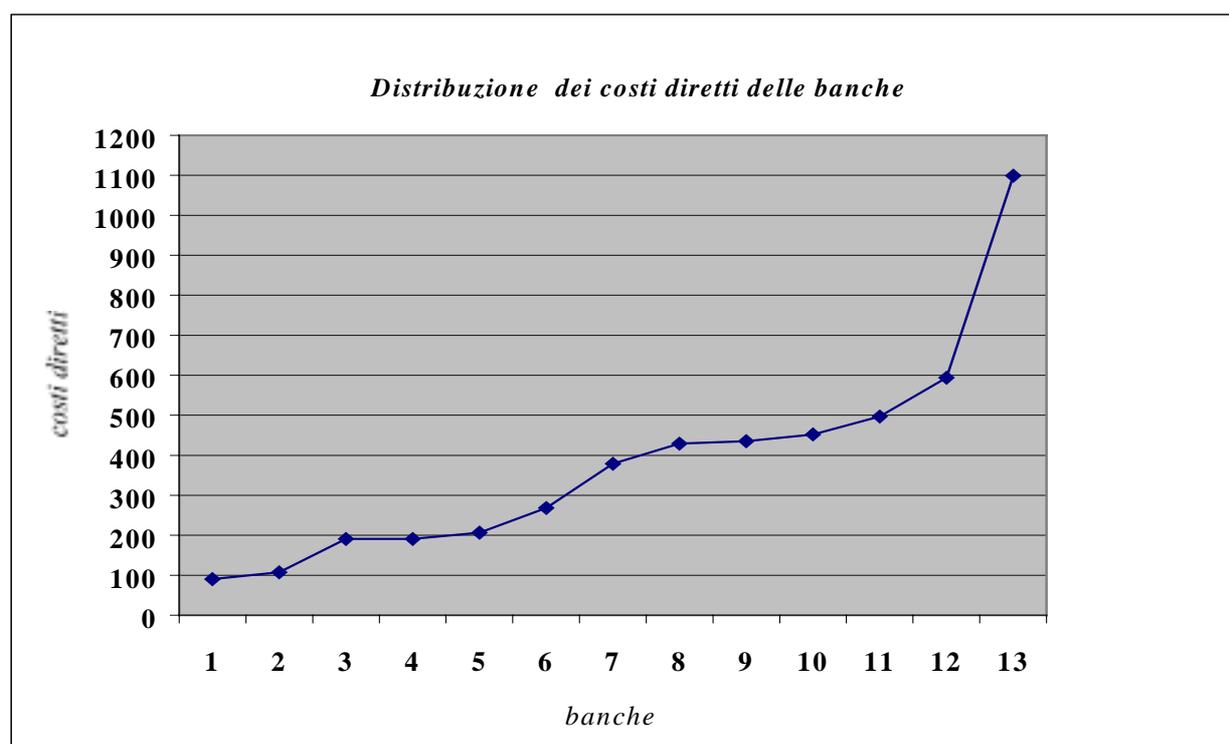
94. Il “metodo più efficiente di *processing*” si basa pertanto su una nozione di efficienza che coniuga la ricerca del costo medio di produzione più basso con un’ampia diffusione del servizio. Si ritiene che la misura statistica di tendenza centrale che meglio rappresenta questa nozione di efficienza sia la media semplice. Essa presenta alcuni importanti vantaggi:
- ripartisce qualsiasi campione selezionato in due gruppi: quello delle banche più efficienti dal lato dei costi e quello delle banche meno efficienti, determinando un premio per le prime e una penalizzazione per le seconde;
 - assicura che il sistema di premi/penalizzazioni risponda a un principio di equità, ossia che i premi siano proporzionali all’efficienza e le penalizzazioni siano proporzionali all’inefficienza;
 - non individua un processo più efficiente in modo definitivo, ma preserva la convenienza a migliorare costantemente il processo produttivo.
95. Non appare utile ponderare il costo per le quote di mercato in quanto non si cerca il costo medio della transazione, ma il costo medio del processo produttivo. Rispetto alla media semplice, la scelta di impiegare la media ponderata in base alle quote di mercato delle banche non assicura che il sistema di premi/penalizzazioni corrisponda al principio dell’equità, ossia che i premi siano proporzionali all’efficienza e le penalizzazioni all’inefficienza. L’utilizzo della media ponderata per le quote di mercato troverebbe giustificazione solo in presenza di economie di scala; in mancanza di elementi certi in ordine all’esistenza di queste ultime, la ponderazione rischia di essere distorsiva e di determinare semplicemente un innalzamento del costo diretto preso a riferimento per la definizione della commissione interbancaria. Infatti, nell’ipotesi in cui i costi non decrescano al crescere del volume di attività della singola banca, la media ponderata in relazione alla quota di mercato attribuisce un peso eccessivo agli operatori di maggiore dimensione, indipendentemente dal livello dei costi.
96. L’impiego della media semplice dei costi diretti ai fini dell’individuazione di un parametro coerente con la logica dell’efficienza dinamica nella determinazione della commissione interbancaria presenta l’inconveniente di attribuire lo stesso peso ai valori delle code della distribuzione (le banche che segnalano, rispettivamente, il maggiore e il minore fra i costi diretti); favorisce gli operatori che non tendono verso la minimizzazione del costo di produzione. In base all’esperienza maturata nel corso dell’istruttoria e alle analisi effettuate, è possibile individuare un metodo in grado di correggere l’inconveniente descritto. Tale correttivo, giustificato sul piano metodologico e frequentemente utilizzato nelle applicazioni statistiche, è costituito dall’eliminazione dalla distribuzione della coda “anomala”, ossia di quei valori che si discostano maggiormente dall’intorno definito dalla misura di tendenza centrale prescelta (in questo caso, la media semplice); nel campione di banche selezionato da CO.GE.BAN., la coda “anomala” identifica la banca con il costo diretto più elevato, che rappresenta anche il valore più distante da quello mediano.
97. Nell’esame della congruità del livello della commissione interbancaria rispetto ai costi sono state sottoposte ad attento scrutinio e a puntuale riscontro le singole voci di costo censite nel campione di banche fornito da CO.GE.BAN. In seguito alla comunicazione delle risultanze istruttorie del 2 agosto 2001 CO.GE.BAN. ha proceduto al controllo di alcuni dati di costo delle banche, che non sono risultati coincidenti con quelli che esse

avevano comunicato alla stessa CO.GE.BAN. La rielaborazione degli elementi di costo attuata sulla base di quanto rappresentato successivamente da CO.GE.BAN. conduce a un valore medio dei costi diretti pari a circa 387 lire per operazione (rispetto a quello di 317 preso in considerazione nella predetta comunicazione), motivato dall'aumento dei costi relativi a una delle banche del campione.

98. I risultati a cui si perviene applicando al campione indicato da CO.GE.BAN. il metodo definito nei punti che precedono sono illustrati nella tavola seguente.

Costi operativi diretti: campione CO.GE.BAN.					
Banche	Addebito titolare	Scrittura e/c	Assistenza cliente & gestione eccezioni	Costi clearing e autorizzazioni	Totale
12	450	50	5	89	594
8	37	230	73	89	429
2	10	3	5	89	107
9	83	215	48	89	435
5	96	15	6	89	206
13	400	400	210	89	1099
6	105	25	49	89	268
10	100	83	180	89	452
7	112	28	150	89	379
11	250	23	135	89	497
4	0,2	74,6	26,8	89	190,6
1	0,7	0,5	0,4	89	90,6
3	99,6		2	89	190,6
Media semplice*	134,11	95,59	68,47	89	387,17
Media depurata dalla banca con i costi più alti	111,96	67,92	56,68	89	325,56*

* La media semplice del totale dei costi è stata calcolata come somma delle medie semplici delle singole voci.



Il livello dei costi indiretti

99. Dalla documentazione trasmessa si evince che solo due banche del campione utilizzato da CO.GE.BAN. hanno fornito analisi in merito alla determinazione dei costi indiretti: tale circostanza è ascrivibile all'inadeguatezza dei sistemi di contabilità analitica disponibili. La Banca Commerciale Italiana ha fissato la percentuale del 25 per cento rapportando il totale dei costi standard pro-capite per posto di lavoro (costo immobile, cancelleria, fotocopiatrici, telefono, luce, acqua, vigilanza, trasporto valori, traslochi e missioni di lavoro) al costo annuo medio del personale; la Cariplo ha determinato il 25 per cento aggiungendo al 20 per cento del costo del personale (rilevato in ciascun prodotto/servizio) dovuto ai costi della struttura fisica (locali, posto di lavoro, materiale di consumo, ecc.) un ulteriore 5 per cento dovuto ai costi della "sovrastruttura centrale" (Direzione Generale, Studi, Pianificazione, Controllo di Gestione, Legale, ecc.).
100. Al fine di verificare le modalità con le quali era stato individuato l'ammontare dei costi indiretti, si è ritenuto opportuno sentire direttamente i rappresentanti del Gruppo Banca Intesa (al quale appartengono sia la Banca Commerciale Italiana sia la CARIPLO), i quali hanno fatto presente che "le determinazioni di Banca Intesa sono state esposte nel corso delle riunioni del gruppo di lavoro presso la CO.GE.BAN. e sono state condivise dalle altre banche".
101. Gli elementi a disposizione in ordine alla determinazione dei costi indiretti non consentono di ritenere inadeguata la percentuale del 25 per cento finora assunta da CO.GE.BAN. In prospettiva, allo scopo di assicurare la congruità della commissione interbancaria rispetto ai costi, per la determinazione dei costi indiretti è stata fatta presente l'opportunità di ampliare il numero delle banche e tener conto della dinamica registrata dai costi fissi e dal volume delle operazioni. Il mantenimento nel tempo di un'aliquota costante per i costi indiretti (pari al 25 per cento dei costi diretti) si giustificerebbe solo in presenza di un incremento omogeneo dei costi fissi e del volume delle operazioni. Sulla questione CO.GE.BAN. ha affermato la propria disponibilità a tenere conto della riduzione dei costi indiretti per effetto dell'aumento del numero di operazioni "in sede di successiva revisione della commissione".

Il mark up

102. Il livello del *mark up*, che CO.GE.BAN. ha determinato nella percentuale del 23 per cento, in modo diverso da quanto previsto per altri servizi di pagamento, ha formato oggetto di approfondimento, in particolare, nel corso delle audizioni tenute con la Banca Antoniana Popolare Veneta e con Banca Intesa.
103. Secondo la Banca Antoniana Popolare Veneta, il rischio per le carte di debito deriva dal funzionamento *off-line* delle stesse e dalla predeterminazione di un *plafond* di spesa che il titolare può utilizzare a prescindere dalla situazione del suo conto corrente; tale rischio tende tuttavia a ridursi con l'affinamento della tecnologia che consentirà il funzionamento della carta Pagobancomat con modalità "on-line to issuer" (OLI), per cui il controllo della capienza del conto del titolare e l'addebito di ciascuna operazione di pagamento avvengono in tempo reale (alcune banche già utilizzano questa modalità).
104. Anche Banca Intesa, emittente di Carta Moneta (carta operante "on-line"), ritiene che tale modalità di funzionamento consente di aumentare il *plafond* di spesa rispetto a quello riconosciuto per le altre carte Pagobancomat e "riduce notevolmente il rischio di credito per la banca" emittente. Peraltro, secondo Banca Intesa, la maggiore entità del *mark up*

relativo a Pagobancomat rispetto a quello relativo ai servizi Bancomat, RIBA e RID sarebbe imputabile all'utilizzo ancora non soddisfacente della carta Pagobancomat in Italia rispetto ad altri paesi europei.

105. CO.GE.BAN. ha affermato che le modalità di funzionamento della carta Pagobancomat *on line to issuer* (OLI) comporterebbero un aumento dei costi di gestione delle transazioni superiore al guadagno derivante dalle minori perdite per frodi o incapienza²⁷. E' però verosimile che l'imminente introduzione della tecnologia a microchip (che non necessita del collegamento con la banca emittente per verificare la disponibilità di spesa) comporti un miglior controllo del credito, minori costi per frodi e insolvenze e, soprattutto, minori costi operativi (in particolare quelli di *clearing* e di autorizzazione)²⁸.
106. Secondo recenti stime della Commissione Europea, le frodi relative all'utilizzo di carte di pagamento nell'Unione Europea ammontavano lo scorso anno a 600 milioni di euro, corrispondenti circa allo 0,07 per cento del fatturato delle carte di pagamento. Dal momento che il tasso delle frodi derivanti dall'utilizzo transfrontaliero delle carte di pagamento è pari allo 0,4 per cento del volume netto delle vendite internazionali, si può ritenere che il tasso di frodi calcolato sulle vendite domestiche sia inferiore allo 0,07 per cento²⁹.

La gestione delle eccezioni

107. Circa l'inclusione del costo della fase "gestione eccezioni" all'interno della commissione interbancaria, CO.GE.BAN. concorda sul fatto che, in tal modo, i costi sostenuti dalle banche nel caso di mancato pagamento gravano su tutte le operazioni indipendentemente dal verificarsi dell'evento, determinando un incremento del livello dei costi (cfr. punto 55). Secondo la Commissione Europea e la comunicazione delle risultanze istruttorie del 2 agosto 2001, la commissione interbancaria dovrebbe essere basata solo sui costi che le banche effettivamente sostengono per ricevere i pagamenti attraverso il sistema in questione; ulteriori costi, sostenuti al determinarsi di eventi non preventivati, non dovrebbero essere inclusi nel calcolo della commissione.
108. Tuttavia, l'inserimento all'interno della commissione interbancaria dei costi relativi alle attività conseguenti al realizzarsi di vere e proprie eccezioni comporta guadagni di efficienza nel contesto dello schema di pagamento, con minori costi di negoziazione e di transazione a carico dei consumatori e degli esercenti in caso di contestazione di un'operazione³⁰. Tenuto anche conto di tali argomentazioni, l'inclusione nel calcolo della commissione interbancaria multilaterale non solo della componente della "gestione eccezioni" riferita all'insieme delle attività necessarie a conoscere l'esito dei pagamenti (svolte in ogni singola transazione), ma anche di quella relativa alla gestione delle operazioni anomale sembra comportare un vantaggio complessivo per la diffusione del servizio Pagobancomat.

²⁷ Nell'ambito del campione utilizzato da CO.GE.BAN. per la determinazione della commissione interbancaria Banca Intesa, che si avvale del sistema OLI, non è fra le banche che registrano i costi operativi più elevati.

²⁸ Cfr. relazione del rappresentante di Europay International al convegno "Benefici della migrazione al microcircuito", svoltosi a Roma l'11 ottobre 2001. I costi complessivi a carico del sistema bancario europeo per la migrazione al microcircuito saranno pari, nell'arco di sette anni, a 1.643 milioni di euro, mentre il totale dei *net savings*, sempre nel medesimo arco temporale, è stimato in 1.994 milioni di euro, con un beneficio netto di 351 milioni di euro destinato ad aumentare con il passare del tempo.

²⁹ Si veda la Comunicazione della Commissione Europea al Consiglio, al Parlamento Europeo, alla Banca Centrale Europea, al Comitato Economico e Sociale e all'Europol del 9 febbraio 2001, *Prevenire le frodi e le falsificazioni dei mezzi di pagamento diversi dai contanti*.

³⁰ In particolare, nel caso in cui i costi delle procedure di verifica e accertamento e di attivazione delle attività di contestazione per operazioni non legittime venissero escluse dal calcolo della Commissione, si potrebbe verificare il caso in cui il titolare della carta dovrebbe pagare una "penale" per sostenere le spese di contestazione per operazioni non legittime, mentre le banche *acquirer* potrebbero essere indotte a cautelarsi aumentando le commissioni agli esercenti.

L'attuale valore della commissione interbancaria

109. L'istruttoria non ha ravvisato elementi sufficienti per ritenere che il valore della commissione interbancaria, pari allo 0,53 per cento della singola transazione, non fosse congruo rispetto ai costi sostenuti dalle banche all'epoca in cui venne stabilito. Tuttavia, gli elementi emersi nel corso del procedimento e l'ulteriore sviluppo dell'attività svolta attraverso Pagobancomat segnalano che si può procedere, per il futuro, a una riformulazione del valore della commissione interbancaria.
110. I costi diretti operativi delle banche del campione, ottenuti applicando il metodo definito nei punti precedenti, sono pari, nel complesso, a 325,56 lire per operazione. Rapportando tale valore all'importo medio della transazione con carta Pagobancomat, si ottiene un costo diretto operativo pari allo 0,222 per cento della transazione. Per ottenere il valore percentuale della commissione interbancaria occorre tenere conto anche dell'incidenza percentuale della voce "frodi e incapienze", dei costi indiretti, dei costi "diversi e commerciali" e del *mark up*.
111. Circa il livello dei costi indiretti, sulla base di quanto affermato al punto 101, è possibile ipotizzare per il 2001 un tasso di crescita dei costi indiretti fissi (+1,7 per cento)³¹ e dei volumi operativi (30 per cento in termini di numero di operazioni) sostanzialmente analogo a quello del biennio '99-2000, che determinerebbe una diminuzione del costo indiretto per operazione da 102,69 lire³² (al 1999) a 62,82³³. Nel 2001 il costo indiretto per operazione, di conseguenza, dovrebbe subire una flessione del 21,77 per cento, pari a quella ascrivibile al 2000. In virtù di tale flessione, i costi indiretti ammonterebbero nel 2001 al 15,29 per cento dei costi diretti³⁴.
112. Con riferimento al *mark up*, diversamente dall'avviso espresso dall'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato, si ritiene che la sua inclusione nella commissione interbancaria sia da ricondurre all'esistenza di un rischio di credito, che si manifesta in modo diverso a seconda che le banche offrano il servizio di pagamento con modalità *on-line* oppure con modalità *off-line*. Quest'ultima rappresentava la modalità prevalente all'epoca della determinazione della commissione interbancaria al livello dello 0,53 per cento; a tale modalità si associava un maggior contenuto di rischio.
113. Le informazioni messe a disposizione da CO.GE.BAN. giustificano, quindi, il *mark up* incorporato nel valore della commissione pari allo 0,53 per cento. Gli elementi acquisiti nel corso dell'istruttoria e le testimonianze rese nelle audizioni da alcuni operatori (cfr. punti 103 e 104) inducono a ritenere che l'evoluzione tecnologica porterà a una tendenziale riduzione del rischio di credito e della possibilità di frodi. Ciò determina il venir meno della differenza riscontrata nel *mark up* applicato alle operazioni con carte Pagobancomat rispetto a quello praticato su servizi di incasso e pagamento che assolvono

³¹ L'incremento è stato stimato in base alla crescita del livello dei prezzi (+ 1,7% nel 1999, dato riportato nella Relazione Annuale della Banca d'Italia per il 2000).

³² Valore fornito dalle parti.

³³ L'algoritmo utilizzato per calcolare il costo indiretto per operazione è il seguente:

$$\text{costo indiretto per operazione} = \frac{a(1+g)}{c(1+d)}$$

a = costo indiretto totale nell'anno precedente;

g = saggio di inflazione nell'anno precedente;

c = numero di operazioni effettuate con carte di debito nell'anno precedente;

d = saggio di crescita delle operazioni nell'anno precedente.

³⁴ La diminuzione dal 25 al 15,29% si ottiene sottraendo su base annua la flessione stimata nel 21,77%.

funzioni analoghe. Anche l’Autorità Garante è dell’avviso che non vi debba essere differenza fra il valore del *mark up* per il Pagobancomat e quello degli altri servizi di incasso e pagamento. In ogni caso, eventuali rischi supplementari dovrebbero essere meglio esplicitati e remunerati attraverso la definizione di specifiche voci.

114. Al riguardo, dopo aver ricevuto la comunicazione delle risultanze istruttorie, CO.GE.BAN. si è dichiarata disponibile a valutare “*l’opportunità di determinare nuovi criteri di definizione nel corso di prossime rilevazioni della specie*”. Nel corso dell’audizione del 28 settembre 2001, CO.GE.BAN. ha comunicato di aver deliberato una riduzione della commissione interbancaria allo 0,45 per cento. L’esame degli elementi complessivamente risultanti dall’istruttoria fa ritenere che, al momento, il valore della commissione interbancaria multilaterale possa ragguagliarsi allo 0,41 per cento della transazione. Tale importo della commissione risulta coerente con la dinamica dei costi delle banche emittenti, tenuto conto dell’andamento, anche prospettico, dei volumi operativi.

Componenti di costo della commissione interbancaria

Voci di costo:	incidenza sulla transazione:
diretti operativi	0,222%
frodi e insolvenze	0,049%
Somma	0,271%
indiretti (15,29% dei diretti)	0,034%
diversi e commerciali	0,070%
Somma	0,375%
mark up (10% dei costi totali)	0,037%
TOTALE	0,412%

Le commissioni applicate dalle banche agli esercenti (merchant fees)

115. Al fine di valutare se la determinazione della commissione interbancaria multilaterale abbia avuto degli effetti potenzialmente lesivi della concorrenza sui mercati “a valle” rispetto a quello interbancario, è stato valutato l’importo delle commissioni praticate dalle banche convenzionatrici agli esercenti appartenenti alla categoria “settori agevolati” e agli altri esercenti. L’analisi è stata condotta sia sulle commissioni in vigore prima dell’unificazione della commissione interbancaria sia sulle commissioni praticate al dicembre 2000, cioè otto mesi dopo la decisione di CO.GE.BAN. di portare la commissione interbancaria allo 0,53 per cento.
116. Al riguardo, la Banca d’Italia ha svolto, nell’ambito dell’istruttoria, un’indagine su un campione appositamente definito, composto da 26 banche, in merito alle commissioni da queste richieste agli esercenti per il periodo 1998 – dicembre 2000. L’analisi dei dati forniti dalle banche consultate³⁵ mette in evidenza che:
- le commissioni praticate dalle banche agli esercenti convenzionati con la carta Pagobancomat presentano un ampio grado di variazione, con riferimento sia alle commissioni richieste da ciascuna banca ai diversi settori merceologici (“agevolati” e altri settori) sia alle commissioni praticate fra le diverse banche del campione (quattro banche hanno dichiarato di non applicare commissioni diversificate in relazione alla distinzione settori “agevolati” e non);
 - la commissione media praticata dal campione di banche agli esercenti nell’anno 1999 è sostanzialmente composta dalla commissione interbancaria più uno 0,40-0,50 per cento circa della transazione, volto a recuperare i costi della banca che convenziona l’esercente

³⁵ I dati che presentavano disomogeneità rispetto a quelli forniti dalla maggioranza delle banche sono stati corretti d’intesa con la banca interessata.

(ciò significa, per i settori “agevolati”, che la commissione interbancaria – pari allo 0,20 per cento - costituisce il 30 per cento circa della commissione praticata all’esercente, mentre per gli altri settori la commissione interbancaria – pari allo 0,60 per cento - costituisce circa il 52 per cento della commissione praticata agli esercenti).

117. L’analisi ha, inoltre, dimostrato che le commissioni interbancarie medie applicate, rispettivamente, ai settori “agevolati” e agli altri settori commerciali non subiscono variazioni sostanziali nel periodo dicembre 1999 – dicembre 2000, malgrado nell’aprile del 2000 sia intervenuta la decisione di CO.GE.BAN. di unificare la commissione interbancaria a un valore pari allo 0,53 per cento della transazione. In particolare, la media semplice delle commissioni medie ponderate praticate dalle banche del campione agli esercenti appartenenti ai settori “agevolati” passa dallo 0,62 allo 0,64 per cento nel periodo 1999-2000 a fronte di un aumento della commissione interbancaria dallo 0,20 allo 0,53 per cento (cfr. tabella successiva). Diverse banche praticano commissioni agli esercenti inferiori alla commissione interbancaria.

Analisi delle merchant fees applicate ai settori agevolati e non nel periodo 1999-2000				
Banche	Medie ponderate – 1999 (in %)		Medie ponderate – 2000 (in %)	
	Settori Agevolati	Altri settori	Settori Agevolati	Altri settori
101	0,34	0,87	0,33	0,87
102	0,42	1,11	0,36	1,10
103	0,09	0,28	0,12	0,28
104	0,74	1,20	0,53	1,20
105	-	-	0,50	1,10
106	0,51	1,78	0,50	1,79
107	0,44	0,44	0,44	0,44
108	0,30	0,95	0,60	0,89
109	0,43	0,43	0,57	0,57
110	0,67	1,35	0,67	1,40
111	0,93	0,99	0,72	0,94
112	-	-	0,25	0,92
113	1,29	1,98	1,35	1,88
114	0,27	0,75	0,29	0,78
115	0,15	0,42	0,15	0,43
116	0,76	0,90	0,76	0,86
117	-	-	-	-
118	1,05	1,05	0,85	0,85
119	0,36	1,30	0,37	1,17
120	0,19	0,87	0,32	0,82
121	0	0	0,22	0,12
122	0,57	0,90	0,63	0,87
123	0,38	0,37	0,42	0,61
124	1,09	1,09	1,04	1,04
125	-	-	0,52	1,33
126	0,29	0,72	0,32	0,72
Media semplice	<u>0,62</u>	<u>1,16</u>	<u>0,64</u>	<u>1,15</u>
Coefficiente di variazione	54%	40%	43%	35%
Commissione interbancaria vigente	0,20	0,6	0,53	

118. Con riferimento alle commissioni applicate agli esercenti appartenenti alla categoria settori “agevolati”, l’Autorità Garante ha calcolato la variazione delle stesse utilizzando la media (ponderata per il numero delle transazioni) delle medie ponderate delle singole banche: con questo metodo si ottiene che le *merchant fees*, per i settori che beneficiavano della commissione interbancaria in misura ridotta, aumentano da un valore pari allo 0,46 per cento della transazione media allo 0,58 per cento. Al riguardo va osservato, in primo luogo, che l’incremento, pari al 27 per cento su base annua, è comunque notevolmente inferiore all’aumento dell’*interchange fee* (+165 per cento nello stesso periodo). In

secondo luogo, l'indagine ha dimostrato che la fissazione della commissione interbancaria da parte di CO.GE.BAN. a un valore unico pari allo 0,53 per cento della transazione media non ha prodotto un allineamento dei prezzi delle banche.

119. L'indagine ha accertato che, nonostante la commissione interbancaria costituisca una componente di costo che le banche *acquirer* considerano nello stabilire la remunerazione del servizio reso agli esercenti, non si è verificato un ribaltamento sistematico e uniforme di tale componente sulle commissioni destinate agli esercenti. Pertanto, non si sono determinati effetti anticompetitivi sul segmento di mercato banche-esercenti.
120. La documentazione presentata dalle associazioni nel gennaio 2001 circa le commissioni praticate agli esercenti non può considerarsi rappresentativa della situazione nazionale, posto che la stessa è composta da lettere inviate da succursali di 19 banche ubicate nelle province di Milano, Torino e Bologna; tali lettere riguardano le commissioni che le stesse succursali intendono applicare a 10 società della grande distribuzione commerciale delle medesime province (dieci delle succursali citate scrivono alla medesima società commerciale). Non si può dunque escludere che la politica commerciale adottata dalle direzioni generali delle banche interessate nei confronti delle imprese della categoria "settori agevolati" sul territorio nazionale sia diversa da quella rappresentata, né si può assumere che le dieci imprese commerciali coinvolte siano effettivamente rappresentative dell'intero settore "grande distribuzione commerciale". Le associazioni degli esercenti non hanno fornito documentazione dalla quale risultino le commissioni effettivamente corrisposte alle banche nel periodo considerato.
121. Infine, non risulta una limitazione della concorrenza tra le banche *acquirer* sia perché queste ultime rimangono libere di determinare le proprie commissioni agli esercenti agendo in concorrenza sulle altre componenti della commissione all'esercente diverse dalla commissione interbancaria multilaterale (cfr. la tavola contenente i dati delle banche sulle commissioni praticate agli esercenti), sia perché non sono emerse prove dell'esistenza di pratiche concordate fra gli aderenti al circuito Pagobancomat e gli altri circuiti di pagamento tramite carta nell'attività di convenzionamento degli esercenti. E' emerso che alcune banche, per non perdere le convenzioni con gli esercenti della grande distribuzione e per non rinunciare agli investimenti effettuati installando i POS, hanno deciso di sostenere parte dei costi che dovrebbero invece gravare sugli esercenti, applicando spesso commissioni inferiori alla commissione interbancaria.

La clausola di non discriminazione

122. La clausola di non discriminazione (*Non Discrimination Rule - NDR*), prevista nel contratto tipo banca/esercente, vieta ai commercianti di addebitare spese ai clienti che effettuano pagamenti con la carta Pagobancomat ovvero di concedere sconti ai consumatori che utilizzano altri strumenti di pagamento. Al fine di valutare la potenziale lesività della clausola di non discriminazione, il provvedimento della Banca d'Italia n. 23 del 1998 ha richiesto a CO.GE.BAN. di: a) produrre annualmente una relazione circa gli effetti determinati dall'applicazione della clausola e l'eventuale necessità del suo mantenimento; b) effettuare uno studio circa il grado di diffusione della carta Pagobancomat.
123. Per le associazioni della distribuzione commerciale "*l'interazione della fissazione della commissione interbancaria con il sistematico riversamento della stessa nel calcolo della merchant fee, non solo ha consentito alle banche di determinare l'importo delle due commissioni prescindendo dai costi effettivi di produzione del servizio, ma tali clausole,*

interagendo con la non discrimination rule, hanno costretto le scelte commerciali degli esercenti e reso non trasparenti per i consumatori i diversi costi da essi sopportati per i vari sistemi di pagamento ledendo la concorrenza fra questi ultimi". In particolare, il consumatore utilizzerebbe inconsapevolmente e irrazionalmente strumenti con costi fortemente differenziati; l'esercente, a sua volta, sarebbe costretto a ripartire i costi fra tutti i consumatori per mancanza di capacità contrattuale con i fornitori dei servizi.

124. CO.GE.BAN. ha fatto presente come *"l'attuale livello di accettazione delle carte Pagobancomat non sia ancora indice di un grado di diffusione del prodotto tale da giustificare la richiesta di abbandono della menzionata clausola (di non discriminazione, NDR)"*. In particolare, vengono rappresentate due argomentazioni:
- a) nonostante il numero di esercenti che accetta la carta sia cresciuto (alla fine del 2000 erano attivi in Italia 500.000 POS, contro i 740.000 della Francia e i 750.000 del Regno Unito), tale crescita non consentirebbe comunque di giungere a un livello di copertura del mercato che possa essere considerato adeguato;
 - b) gli effetti dell'applicazione della clausola di non discriminazione al Pagobancomat sarebbero scarsamente restrittivi in termini concorrenziali, in quanto il livello della *merchant fee* sarebbe sostanzialmente diminuito rispetto a quello rilevato negli anni precedenti, raggiungendo un valore medio di poco inferiore all'1 per cento (cfr. nota dell'ABI del 31 luglio 2000).
125. Successivamente CO.GE.BAN. ha effettuato una rilevazione campionaria sul livello delle commissioni agli esercenti, distinguendo fra settori agevolati (grande distribuzione e benzinai) e settori non agevolati. Per il primo gruppo di esercenti, la commissione media sarebbe ora pari allo 0,45 per cento (circa il 50 per cento delle banche rispondenti ha dichiarato di rendere il servizio per alcuni clienti a condizioni gratuite); per il secondo settore, la stessa commissione sarebbe invece pari all'1,02 per cento.
126. Per quanto riguarda, in particolare, la motivazione che fa riferimento al livello di diffusione di Pagobancomat, da un'indagine ACNielsen C.R.A.³⁶ risulta una quota di punti vendita convenzionati pari al 73% per la grande distribuzione, al 74% per il tessile, al 52% per gli elettrodomestici, al 57% per i ristoranti, al 60% per gli alberghi, all'85% per le gioiellerie, al 52% per le agenzie di viaggi e alla quasi totalità delle stazioni di servizio carburante. Inoltre - premesso che la carta Pagobancomat rappresenta oltre il 90% delle carte di debito abilitate ai POS in circolazione in Italia (97% nel 1998, 98% nel 2000) si osserva che, nel periodo 1995-2000³⁷:
- il numero di carte di debito abilitate ai POS è cresciuto del 46% (da 13,8 mln. a 20,2 mln.; 2,2% nel 2000);
 - il numero di POS è quasi quadruplicato (da 154.925 a 570.577, con un incremento del 268%; + 31% nel 2000);
 - il numero di operazioni effettuate con carte di debito su POS è aumentato di sette volte (da 47,4 mln. a 320 mln., con un incremento del 575%; + 27% nel 2000)³⁸;
 - l'incidenza percentuale delle operazioni effettuate con carte di debito sul totale delle operazioni effettuate con carte di pagamento (debito e credito) è passata dal 34% (con riferimento sia al numero sia al valore delle operazioni) a oltre il 50% (precisamente, 57% in numero e 50,6% in valore).

³⁶ In Bancaria, n. 5/2000, pag. 72 e segg.

³⁷ Fonte: elaborazioni su dati Banca d'Italia.

³⁸ In prima approssimazione, per il 2000, è possibile stimare l'ammontare complessivo della commissione interbancaria per il Pagobancomat in circa 229 miliardi.

127. In sostanza, è ragionevole ritenere che la carta Pagobancomat abbia raggiunto una consolidata posizione di mercato. Peraltro, la soppressione della clausola di non discriminazione (NDR) non aumenterebbe sostanzialmente la concorrenza nel mercato di riferimento. Tale conclusione si fonda su quanto emerso dalle indagini di mercato condotte dalla Commissione Europea nel corso del 2000 in Svezia e nei Paesi Bassi (paesi nei quali le autorità di tutela della concorrenza hanno vietato la clausola in questione). La Commissione Europea ha adottato una decisione favorevole al mantenimento della clausola di non discriminazione nel citato caso *Visa International*³⁹.

VII. CONCLUSIONI

128. La determinazione della commissione interbancaria multilaterale per le operazioni di pagamento con carta Pagobancomat configura, come previsto nel provvedimento n. 23 dell'8 ottobre 1998, un'intesa vietata ai sensi dell'art. 2, comma 2, lettera a), della legge n. 287/90 poiché limita la libertà delle banche di stabilire i prezzi per il servizio. La commissione interbancaria è stata ritenuta meritevole di un'autorizzazione in deroga al divieto di intese lesive della concorrenza per un periodo di cinque anni; per l'efficacia dell'autorizzazione sono state poste specifiche condizioni. Le conclusioni a cui è pervenuta l'istruttoria in ordine al rispetto di queste condizioni sono esposte di seguito.
129. Il procedimento istruttorio è stato ampio e articolato. La definizione della metodologia di determinazione della commissione interbancaria ha richiesto la costituzione di un gruppo di lavoro interno a CO.GE.BAN., la raccolta di dati di contabilità analitica presso un congruo numero di banche emittenti, lo studio dei metodi e delle prassi operative utilizzati nei principali circuiti esteri di carte di pagamento. Ne è derivata un'analisi più esauriente rispetto a quella effettuata nel 1998, nella fase di lancio del prodotto Pagobancomat.
130. Gli approfondimenti condotti nel corso dell'istruttoria hanno messo in evidenza che CO.GE.BAN., nei termini stabiliti dal provvedimento n. 23 dell'8 ottobre 1998, ha eliminato la differenziazione delle commissioni interbancarie per categoria commerciale dell'esercente.
131. Relativamente all'obbligo di *“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”*, CO.GE.BAN. ha provveduto a inviare alla Banca d'Italia la relazione concernente la determinazione della nuova commissione interbancaria contestualmente alla notizia della sua unificazione per categoria di esercente.
132. Sulla base delle condizioni contenute nella lettera a) del provvedimento n. 23 dell'8 ottobre 1998, CO.GE.BAN. avrebbe dovuto inviare alla Banca d'Italia la relazione circa la determinazione della commissione interbancaria entro un anno dalla notifica del provvedimento stesso, al fine di permettere una compiuta valutazione della correlazione fra l'importo della commissione e i costi effettivamente sostenuti dalle banche emittenti prima dell'entrata in vigore della nuova commissione interbancaria unificata.

³⁹ Cfr. decisione della Commissione Europea, caso COMP/D1/29.373 – *Visa International*, pubblicata in GUCE 2001/L 293/24 del 10.11. 2001, paragrafi 54-58.

133. Il ritardo di CO.GE.BAN. non ha avuto effetti sull'entrata in vigore della nuova commissione interbancaria multilaterale unificata, avvenuta il 28 aprile 2000. Fino a tale data, le banche che stipulano le convenzioni e gli esercenti della grande distribuzione commerciale hanno potuto beneficiare di una commissione interbancaria ridotta (pari allo 0,20 per cento della transazione), inferiore ai costi effettivamente sostenuti dalle banche emittenti.
134. Nella valutazione del ritardo con cui CO.GE.BAN. ha adempiuto all'obbligo di revisione dell'ammontare della commissione interbancaria occorre tenere in considerazione ulteriori elementi:
- a) l'analisi dell'ammontare della commissione interbancaria si è rivelata particolarmente complessa; ha richiesto di individuare preliminarmente il metodo statistico più idoneo per valutare i dati analitici forniti dalle banche alla luce del criterio di efficienza imposto dal provvedimento n. 23 del 1998 e di condurre specifici approfondimenti per giungere alla corretta definizione di alcune voci di costo di cui la commissione è la risultante;
 - b) al momento della scadenza del termine annuale per la presentazione della relazione circa la determinazione della commissione interbancaria, CO.GE.BAN. ha rappresentato alla Banca d'Italia che la produzione di un'adeguata informazione statistica sui costi, notevolmente migliore rispetto a quella fornita in occasione della precedente istruttoria, stava incontrando considerevoli problemi;
 - c) il comportamento tenuto durante l'istruttoria da CO.GE.BAN. ha segnalato l'ampia disponibilità a migliorare il metodo di calcolo della commissione interbancaria;
 - d) dall'istruttoria non sono emersi elementi tali da dimostrare che l'intento perseguito dall'associazione fosse effettivamente quello di produrre una restrizione sostanziale della concorrenza;
 - e) l'unificazione della commissione interbancaria ha avuto un effetto limitato sulle commissioni applicate agli esercenti; gli elementi raccolti nell'istruttoria escludono che si sia prodotto un allineamento di queste ultime⁴⁰.
135. In merito alla determinazione della commissione interbancaria multilaterale non sono stati ravvisati elementi sufficienti per ritenere che un livello pari allo 0,53 per cento della transazione media (cfr. la circolare CO.GE.BAN. del 20.3.2000) non fosse sostanzialmente allineato ai costi delle banche emittenti all'epoca in cui venne deciso.
136. Nel corso delle audizioni e nella comunicazione delle risultanze istruttorie, la Banca d'Italia ha prospettato a CO.GE.BAN. di valutare l'introduzione di alcune modifiche alla metodologia di calcolo della commissione interbancaria. Al riguardo, dopo aver esaminato le indicazioni contenute nella predetta comunicazione, CO.GE.BAN. ha comunicato di aver deliberato una riduzione della commissione interbancaria allo 0,45 per cento.
137. L'esame degli elementi complessivamente risultanti dall'istruttoria fa ritenere che, sulla base dei dati segnalati dalle banche emittenti a CO.GE.BAN., il valore della commissione interbancaria multilaterale debba essere calcolato tenendo conto delle seguenti circostanze:
- a) l'utilizzo della media semplice, invece di quella ponderata, dei dati di costo delle banche, al fine di mitigare la rilevanza dei costi operativi dei maggiori intermediari;
 - b) la rideterminazione dei costi indiretti in relazione alla crescita dei volumi operativi del circuito Pagobancomat;

⁴⁰ Le rilevazioni effettuate da CO.GE.BAN. sull'applicazione, da parte delle banche, di commissioni agli esercenti 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 20 banche, posta in essere ai soli fini dell'istruttoria.

- c) una diversa determinazione del *mark up*;
 - d) l'eliminazione dal campione della segnalazione riferita alla banca che presenta il costo diretto più elevato.
138. La media aritmetica semplice esprime una nozione di efficienza che coniuga la ricerca del costo medio di produzione più basso con un'ampia diffusione del servizio. Essa presenta i vantaggi di: ripartire qualsiasi campione selezionato in due gruppi: quello delle banche più efficienti dal lato dei costi e quello delle banche meno efficienti, determinando un premio per le prime e una penalizzazione per le seconde; assicurare che il sistema di premi/penalizzazioni risponda a un principio di equità, ossia che i premi siano proporzionali all'efficienza e le penalizzazioni siano proporzionali all'inefficienza; non individuare un processo più efficiente in modo definitivo, ma preservare la convenienza a migliorare costantemente il processo produttivo. Per il futuro, si rende altresì necessario l'ampliamento del campione preso a riferimento per la rassegna dei costi diretti sottostanti alla commissione interbancaria.
139. Si ritiene che la determinazione dei costi indiretti non possa prescindere dalla dinamica registrata dai costi fissi e dal volume delle operazioni realizzate a far tempo dalla data di determinazione della percentuale del 25 per cento, nonché degli incrementi nell'attività manifestatisi nel periodo di vigenza dell'autorizzazione in deroga. In prospettiva, oltre che tener conto dell'andamento dei costi fissi e del volume delle operazioni, anche per la determinazione dei costi indiretti occorrerà ampliare il numero delle rilevazioni. Il mantenimento nel tempo di un'aliquota costante per i costi indiretti (pari al 25 per cento dei costi diretti) si giustificerebbe solo in presenza di un incremento omogeneo dei costi fissi e del volume delle operazioni.
140. In prospettiva, può venir meno la differenza riscontrata nel *mark up* applicato alle operazioni con carte Pagobancomat rispetto a quello praticato su servizi di incasso e pagamento che assolvono funzioni analoghe. In ogni caso, eventuali rischi supplementari dovrebbero essere meglio esplicitati e remunerati attraverso la definizione di specifiche voci.
141. Date le limitazioni della distribuzione campionaria fornita da CO.GE.BAN. (esiguità delle banche, elevata dispersione dei dati) si ritiene opportuno che il valore più lontano dalla media non venga preso in considerazione. Tale correttivo riflette l'esigenza di individuare un valore medio che non favorisca gli operatori che non tendono verso l'abbassamento del costo di produzione.
142. In virtù delle considerazioni espresse nei punti che precedono, il valore della commissione interbancaria multilaterale adeguato all'attuale dinamica dei costi delle banche emittenti è pari allo 0,41 per cento della transazione (cfr. punto 114).
143. Ulteriori elementi emersi dall'istruttoria riaffermano la necessità di una stretta correlazione fra la commissione interbancaria e i costi effettivamente sostenuti dalle banche emittenti: anche se la commissione definita da CO.GE.BAN. ha le caratteristiche di una "opzione derogabile", non risulta che gruppi bancari aderenti al circuito si siano fino ad ora avvalsi di tale opzione nei rapporti con banche esterne al gruppo stesso⁴¹; la predeterminazione di condizioni contrattuali uniformi relativamente all'utilizzo dei terminali POS e della carta Pagobancomat, finalizzate a escludere la possibilità per le

⁴¹ La Commissione Europea ha più volte espresso il principio sancito nella decisione del 1999 "Accordo GSA 1991" per cui un accordo relativo a una commissione interbancaria bilaterale non rientra nel campo di applicazione dell'art. 81 (1) del Trattato, mentre un accordo relativo ad una commissione interbancaria multilaterale rappresenta una restrizione della concorrenza e rientra nell'art. 81 (1) poiché limita significativamente la libertà delle banche di decidere in modo indipendente la propria politica dei prezzi.

banche emittenti di esigere commissioni dal portatore della carta e un canone dall' esercente, non consentono alle banche un' autonoma tariffazione del servizio.

144. L'insieme degli elementi emersi nel corso dell'istruttoria segnala, per il futuro, l'opportunità di una riconsiderazione della struttura della commissione interbancaria. Quest'ultima è la risultante dei seguenti tre elementi di costo: una componente fissa, destinata a coprire i costi di trattamento della singola operazione di pagamento (ricezione da parte della banca emittente dei movimenti contabili emessi dalla banca dell' esercente, gestione contestazioni, trattamento informatico, gestione scritture contabili per il titolare, gestione dell'estratto conto del titolare della carta e spese postali di spedizione); una componente percentuale, relativa alle misure collettive di sicurezza (sistemi di autorizzazione, controllo del codice segreto, sistemi collettivi di prevenzione delle frodi, assicurazione contro rischi eccezionali, introduzione del microcircuito); una componente relativa al rischio che le banche emittenti sostengono a fronte della garanzia del pagamento riconosciuta all' esercente, correlata al tasso di frodi sulle transazioni, che può assumere valori diversi tra ciascuna banca emittente e ciascuna banca che convenziona l' esercente⁴². La scelta di un' unica commissione percentuale non tiene conto di tale ripartizione; in particolare, della maggiore incidenza della componente fissa non correlata all'importo della transazione. Pertanto, il mantenimento della commissione interbancaria per il servizio Pagobancomat, se giudicato necessario al suo funzionamento, richiede un' accurata verifica dell' adeguatezza e della composizione della struttura della commissione, tenendo in particolare presente il modello descritto.
145. In ordine alle commissioni che le banche richiedono agli esercenti su ciascuna operazione di pagamento con carta Pagobancomat, l'istruttoria ha verificato che esse presentano un adeguato livello di diversificazione; la fissazione della commissione interbancaria multilaterale non ha prodotto effetti lesivi della concorrenza nel segmento di mercato posto "a valle" rispetto a quello interbancario (cfr. punti 115-117), pur se la commissione interbancaria costituisce, in media, il principale riferimento per la determinazione del compenso richiesto dalle banche agli esercenti convenzionati.
146. Gli elementi raccolti nel corso dell'istruttoria hanno dimostrato che le commissioni interbancarie medie applicate, rispettivamente, ai settori "agevolati" e agli altri settori commerciali non hanno subito variazioni sostanziali nel periodo dicembre 1999 – dicembre 2000, nonostante la decisione di CO.GE.BAN. di unificare la commissione interbancaria. In particolare, la crescita delle commissioni medie ponderate praticate dalle banche del campione agli esercenti appartenenti ai settori "agevolati" nel periodo 1999-2000 è ascrivibile all' aumento della commissione interbancaria dallo 0,20 allo 0,53 per cento; l' incremento è comunque notevolmente inferiore a quello della commissione interbancaria.
147. Le analisi di mercato condotte a livello comunitario per i paesi in cui la clausola di non discriminazione è stata vietata e i recenti orientamenti della Commissione Europea in materia inducono a ritenere che la clausola non abbia per effetto di restringere o falsare il gioco della concorrenza sul mercato rilevante.
148. Sulla base di quanto esposto ai punti precedenti, tenuto anche conto delle peculiarità della fattispecie e degli argomenti addotti da CO.GE.BAN., anche a motivo del comportamento

⁴² L'analisi dei costi della commissione interbancaria del servizio Pagobancomat realizzata da CO.GE.BAN. fa menzione anche dei costi relativi alla pubblicità e alla promozione; al riguardo, considerato che tali servizi sono resi sia dalle banche emittenti che dalle banche convenzionatrici a beneficio sia dei clienti portatori della carta sia dei commercianti, la commissione interbancaria non dovrebbe comprendere il recupero dei relativi costi.

diretto ad attenuare le conseguenze dell'intesa, si ritiene che non debba essere irrogata la sanzione amministrativa pecuniaria prevista dall'art. 15, comma 1, della legge n. 287/90 nei confronti dell'associazione.

Tutto ciò premesso e considerato

DISPONE

- a) l'obbligo di eliminare la differenziazione della commissione interbancaria per categoria commerciale dell'esercente, entro il termine fissato dal provvedimento n. 23 dell'8 ottobre 1998, è da considerare adempiuto da CO.GE.BAN.;
- b) la relazione relativa alla determinazione della nuova commissione interbancaria, inviata da CO.GE.BAN. alla Banca d'Italia contestualmente all'unificazione della commissione per categoria di esercente, ha registrato un ritardo di circa sei mesi rispetto alla scadenza prevista dal provvedimento n. 23 del 1998 a causa delle difficoltà nella predisposizione dell'informazione statistica di base. Il ritardo si è riflesso sulla durata del procedimento istruttorio;
- c) l'istruttoria, tenuto conto delle informazioni fornite da CO.GE.BAN. a seguito della comunicazione delle risultanze istruttorie, ha accertato che il valore della commissione interbancaria pari allo 0,53 per cento della singola transazione, stabilito a far tempo da aprile 2000, era congruo rispetto ai costi sostenuti dalle banche;
- d) la fissazione della commissione interbancaria multilaterale nella misura unica di 0,53 per cento della transazione media con efficacia dal 28 aprile 2000 non ha prodotto un allineamento dei prezzi praticati dalle banche agli esercenti per la prestazione del servizio;
- e) la clausola di non discriminazione (NDR) contenuta nell'art. 18, lettera b) delle condizioni generali di contratto con l'esercente, non è suscettibile di costituire una violazione dell'art. 2, comma 2, della legge n. 287/90;
- f) il valore della commissione interbancaria va commisurato allo 0,41 per cento della singola transazione, valore che si ottiene ricalcolando i dati compresi nel campione di banche selezionato da CO.GE.BAN. secondo i criteri emersi nel corso dell'istruttoria. Tale valore è da ritenersi congruo rispetto ai costi rilevati nel campione utilizzato da CO.GE.BAN.; esso sarà fissato da CO.GE.BAN. e dovrà essere applicato dalle banche associate entro e non oltre il 15 dicembre 2001, pena la decadenza dell'autorizzazione in deroga al divieto di intese lesive della concorrenza;
- g) entro il 1° luglio 2002 CO.GE.BAN. dovrà presentare alla Banca d'Italia una metodologia di calcolo della commissione interbancaria basata sui criteri indicati nel presente provvedimento, da applicare nella determinazione della commissione interbancaria per l'anno successivo, pena la decadenza dell'autorizzazione in deroga al divieto di intese lesive della concorrenza.

Le disposizioni del presente provvedimento sostituiscono le condizioni di efficacia dell'autorizzazione, di cui all'art. 4, comma 1, della legge n. 287/90, della commissione interbancaria multilaterale previste alla lettera a) del provvedimento della Banca d'Italia n. 23 dell'8 ottobre 1998, fatto salvo il termine di validità dell'autorizzazione.

La Banca d'Italia verificherà che CO.GE.BAN. adempia gli obblighi stabiliti dal presente provvedimento; a tal fine CO.GE.BAN. trasmetterà alla Banca d'Italia copia di tutte le delibere del Comitato Direttivo e degli organi consiliari e assembleari dell'associazione nonché copia delle lettere circolari alle associate entro quindici giorni dall'adozione delle stesse. Tale obbligo ha validità fino alla scadenza dell'autorizzazione in deroga al divieto di intese lesive della concorrenza.

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 al Tribunale Amministrativo Regionale del Lazio, entro 60 giorni dalla data di notifica.

IL GOVERNATORE

Antonio Fazio