

Audizione presso la Commissione Finanze e Tesoro
del Senato della Repubblica

**“I costi delle commissioni interbancarie
relative agli strumenti di pagamento elettronico”**

Prof. Michele Grillo
(Autorità garante della concorrenza e del mercato)

Senato della Repubblica
20 marzo 2003

Ringrazio la Commissione Finanze e Tesoro del Senato della Repubblica per aver permesso all'Autorità Garante di esprimere la propria opinione in merito alle commissioni interbancarie relative agli strumenti di pagamento elettronici.

E' opportuno innanzi tutto premettere che il legislatore italiano ha attribuito alla Banca d'Italia la competenza ad applicare le norme antitrust in materia di intese, abuso di posizione dominante e operazioni di concentrazione nel settore bancario. I provvedimenti della Banca d'Italia in materia sono comunque adottati sentito il parere espresso dall'Autorità Garante della Concorrenza e del mercato.

Anche in materia di commissioni interbancarie connesse agli strumenti di pagamento elettronici bancari, l'Autorità non può pertanto attivarsi di propria iniziativa quando esistono i presupposti di possibili violazioni delle regole della concorrenza; essa esprime tuttavia un parere obbligatorio alla Banca d'Italia.

Le commissioni interbancarie sono le commissioni che una banca paga ad un'altra per la realizzazione di un servizio di pagamento. Esse, quindi, non sono commissioni finali praticate agli utenti. L'esistenza di una commissione interbancaria nasce dall'esigenza di remunerare una banca che, per conto di un'altra banca, porta a termine un servizio di pagamento che è stato domandato e pagato dal cliente alla banca che le richiede il servizio. La commissione interbancaria viene pagata dalla seconda banca alla banca che partecipa alla prestazione del servizio, portando a termine il pagamento. Le operazioni che danno luogo all'esistenza delle commissioni interbancarie sono tipicamente i servizi di pagamento che funzionano in circolarità e che presuppongono l'esistenza di rapporti tecnici ed economici fra le banche coinvolte (quella di colui che effettua il pagamento e quella del soggetto che lo riceve) al fine di consentire la realizzazione dell'operazione. Fra gli altri, sono caratterizzati dalla presenza di commissioni interbancarie i servizi connessi al funzionamento degli assegni, dei bonifici, delle carte di debito (PagoBancomat) e delle carte di credito.

Le implicazioni antitrust dell'esistenza delle commissioni interbancarie nascono dalla circostanza che, per lo più, queste sono fissate centralmente (per ogni tipo di transazione), in modo da essere uguali per tutte le banche, dagli organi di categoria o da altri organi deputati alla gestione dei singoli sistemi di pagamento. In questo caso si parla di commissioni interbancarie multilaterali.

In astratto è anche ipotizzabile che le commissioni interbancarie non vengano predeterminate centralmente dello stesso importo per tutte le banche ma vengano contrattate bilateralmente dalle singole banche. Ciò, tuttavia, sarebbe estremamente oneroso per le banche – e quindi, in ultima istanza, per i clienti finali che pagano il servizio – in quanto costringerebbe tutte le banche ad una contrattazione bilaterale con tutte le altre banche aderenti al sistema. In Italia sarebbe necessario stipulare circa 320 mila contratti per consentire che un servizio di pagamento sia effettuabile presso tutte le banche italiane. L'adozione di commissioni interbancarie, bilaterali invece che multilaterali, condurrebbe quindi a costi di transazione estremamente più elevati e/o al collasso dei sistemi di pagamento che, non potendo sopportare i costi derivanti dalla stipula di un enorme numero di contratti bilaterali, si frazionerebbero in tanti piccoli sotto-sistemi con un numero ridotto di aderenti. E' evidente il danno per la collettività dell'eventuale affermarsi di tali situazioni.

Per tali ragioni le autorità di concorrenza consentono, utilizzando lo strumento dell'autorizzazione in deroga, l'adozione di commissioni interbancarie multilaterali, benché queste rappresentino, da un punto di vista antitrust, intese orizzontali di prezzo minimo suscettibili di essere vietate. Si noti che nel pagamento della commissione interbancaria le banche operano sia dal lato della domanda che da quello dell'offerta, risultando soggetti pagatori o incassatori a seconda che la transazione sia in un senso o nell'altro. Esse, tuttavia, operano tutte dal lato dell'offerta riguardo ai servizi di pagamento offerti alla clientela. Poiché la commissione interbancaria risulta la base sulla quale stabilire il prezzo finale del servizio, le banche potrebbero avere un incentivo a stabilire l'importo uniforme della commissione interbancaria ad un livello più elevato rispetto a quello giustificato dai costi di prestazione del servizio.

Naturalmente, la circostanza che la fissazione centralizzata del livello delle commissioni interbancarie costituisca una restrizione della concorrenza ha condotto la Commissione CE e le Autorità di concorrenza italiane ad assumere un atteggiamento molto rigido nella concessione dell'esenzione prevista dagli art. 81.3 del Trattato e dall'art. 4 della legge 287/90. Sotto questo profilo l'approccio teorico della Commissione CE e della Banca d'Italia è stato essenzialmente lo stesso. Anche l'Autorità italiana della concorrenza, nei suoi pareri, ha puntualizzato i vincoli stringenti che debbono caratterizzare il rilascio di autorizzazioni in deroga al divieto di stipulare intese restrittive della concorrenza, soprattutto in settori, quale quello bancario, caratterizzati dalla difficoltà dell'affermarsi di efficaci dinamiche concorrenziali. Ciò che conta per la concorrenza nel settore bancario è infatti la possibilità dei clienti di cambiare banca. In particolare, elevate commissioni di uscita

di vario genere riducono la mobilità della clientela bancaria, comportando che, anche qualora fosse possibile ottenere un trattamento più favorevole presso un'altra banca, il cliente non abbia un incentivo a cambiare banca.

Quattro requisiti necessari devono essere verificati perché un'intesa lesiva della concorrenza, quale la fissazione uniforme della commissione interbancaria, possa essere temporaneamente autorizzata in deroga sulla base delle norme comunitarie e nazionali della concorrenza.

- I. Per ogni sistema di pagamento, l'esistenza di una commissione interbancaria multilaterale deve essere atta a consentire una gestione più efficiente del servizio.
- II. L'adozione di una commissione interbancaria multilaterale deve essere una restrizione necessaria al raggiungimento degli scopi di miglioramento del servizio prefissati (sulla base di questa analisi, un ampio numero di commissioni interbancarie multilaterali non sono state di fatto autorizzate).
- III. Il vantaggio di efficienza derivante dall'esistenza della commissione interbancaria multilaterale deve essere anche trasferito ai consumatori finali sotto forma di commissioni finali più contenute (su questo argomento si tornerà con maggior dettaglio più oltre dato che rappresenta punto centrale della questione).
- IV. La fissazione delle commissioni interbancarie multilaterali non deve comportare l'eliminazione della concorrenza da una parte sostanziale del mercato. Nel caso specifico, l'ambito di competizione fra le banche non viene eliminato in quanto esse possono (e debbono) competere nella fissazione delle commissioni finali praticate ai clienti bancari.

Tra i punti elencati riveste un carattere particolarmente delicato quello della verifica del trasferimento ai clienti finali dei vantaggi derivanti dalla fissazione congiunta delle commissioni interbancarie (punto III.). La questione è stata approfondita in tutti i procedimenti comunitari e nazionali riguardanti le commissioni interbancarie, ma in questa sede rileva in particolar modo per le commissioni interbancarie riguardanti i pagamenti elettronici, quali il PagoBancomat. L'autorizzazione da parte delle autorità di concorrenza alla fissazione delle commissioni interbancarie multilaterali è condizionata, infatti, alla verifica che esse siano stabilite al livello minimo consentito dai costi di gestione del servizio. Risulta, infatti, che le banche che prestano il servizio ai clienti finali molto difficilmente stabiliranno commissioni agli utenti inferiori alla commissione interbancaria che devono pagare alla banca che partecipa alla realizzazione del servizio (infatti, se così facessero, fornirebbero il servizio in perdita). Si può ritenere, pertanto, che l'entità delle commissioni interbancarie rappresenti la base minima dell'importo delle

commissioni praticate ai clienti finali. Si tenga presente che nei casi di specie le commissioni finali cui ci si riferisce sono quelle pagate dagli esercenti per ogni transazione pagata con carta PagoBancomat. E' anche del tutto evidente che al crescere delle commissioni praticate agli esercenti si innalzano i costi di esercizio del commercio e, di conseguenza, i prezzi dei beni e servizi imposti ai consumatori finali. Vi è, pertanto, una grande attenzione delle autorità di concorrenza a che le commissioni interbancarie siano fissate al livello minimo reso possibile dai costi del servizio che esse coprono, affinché gli esercenti ed i consumatori finali non paghino prezzi più elevati del dovuto.

In ambito comunitario, nel luglio 2002, la Commissione CE ha autorizzato la fissazione delle commissioni interbancarie da parte di Visa a condizione che queste fossero ridotte al livello considerato più appropriato per coprire i costi. La Commissione Europea, inoltre, ha stabilito un nuovo metodo di calcolo delle commissioni interbancarie. Rispetto al sistema comunemente adottato in precedenza, consistente nell'imposizione di una commissione pari ad una percentuale prestabilita del valore della transazione, la Commissione ha infatti previsto la necessità di distinguere tra i costi fissi e quelli variabili connessi allo svolgimento delle transazioni elettroniche, ed ha quindi stabilito che in futuro le commissioni interbancarie vigenti nel sistema Visa debbano essere ridotte e calcolate sia sulla base del valore della transazione che in quota fissa per ogni transazione (cosiddetta commissione in due parti).

In ambito nazionale, per quanto riguarda il servizio PagoBancomat, nell'ottobre del 1998 la Banca d'Italia ha autorizzato per 5 anni l'esistenza di una commissione interbancaria uniforme. Essa è stata fissata in un primo momento (fino ad aprile 2000) allo 0,6% del valore della transazione per tutti i settori salvo quello della grande distribuzione e delle stazioni di servizio dei carburanti, per i quali la commissione interbancaria era stata fissata allo 0,2% della transazione, stabilendo al contempo che entro 18 mesi la commissione dovesse essere unificata nei vari settori.

Nell'aprile del 2000 la Cogeban ha unificato la commissione interbancaria allo 0,53% per tutti i settori merceologici. Nel novembre del 2001 la Banca d'Italia, nel confermare l'autorizzazione alla fissazione della commissione interbancaria fino all'ottobre del 2003, ha stabilito che la commissione dovesse essere ridotta a partire dal 15 dicembre 2001 allo 0,41%. Lo stesso provvedimento della Banca d'Italia del novembre 2001 stabiliva, inoltre, che il metodo più appropriato per il calcolo della commissione interbancaria dovesse essere quello della commissione in due parti

(parte in valore fisso e parte in percentuale del valore della transazione), con ciò conformandosi all'annunciato orientamento comunitario.

Si tenga presente che il sistema di pagamento tramite PagoBancomat ha avuto dal 1998 in poi un grande sviluppo, che ha consentito alle banche aderenti di sfruttare rilevanti economie di scala che hanno ridotto il costo unitario di fornitura del servizio, e che gli sviluppi della tecnologia hanno consentito che la gestione delle transazioni elettroniche sia risultata sempre meno onerosa per le banche.

Sulla base di tali fenomeni la Banca d'Italia quindi ha imposto, sulla scorta degli orientamenti comunitari, la descritta riduzione delle commissioni interbancarie con la conferma dell'autorizzazione in corso, che scade nell'ottobre del 2003.

La stessa decisione della Banca d'Italia del novembre 2001 prevedeva l'adozione dal gennaio del 2003 della commissione interbancaria in due parti, volta a rendere sempre più conformi ai costi del servizio, in ossequio all'orientamento comunitario, le commissioni interbancarie.

Il 17 gennaio 2003, come è stato segnalato all'Autorità, la Cogeban ha adottato la nuova metodologia di calcolo della commissione interbancaria, stabilendo che il nuovo valore della commissione sarà pari a 23 centesimi di euro per ogni transazione più lo 0,0897% del valore della transazione stessa. Sempre dalla segnalazione ricevuta dall'Autorità risulta che la Banca d'Italia abbia approvato tale nuova struttura a due parti della commissione interbancaria, con i relativi importi, considerandoli adeguati ai costi sopportati dalle banche.

Diversamente da quanto ci si attendeva, l'ultima correzione del calcolo della commissione interbancaria sembra comportare un incremento complessivo dell'importo medio della commissione interbancaria. La nuova commissione interbancaria, benché risulti meno onerosa per le transazioni di valore elevato, contenendo una parte fissa pari a 23 centesimi di euro, accresce il costo di quelle di importo più contenuto. Risulta allora che per transazioni pari a 70 euro circa il vecchio sistema di calcolo della transazione ed il nuovo sono pressoché equivalenti. Tuttavia, per transazioni di valore inferiore, il nuovo sistema adottato dalle banche risulta più costoso.

Dai dati in possesso dell'Autorità risulta che, al livello aggregato, nel 2000 il valore medio della transazione effettuata con il PagoBancomat era di poco inferiore a 141.000 lire (ovvero circa 72 euro). Sulla base dei dati del 2000, quindi, la manovra effettuata dalla Cogeban avrebbe portato ad una modesta riduzione complessiva della commissione interbancaria media (pari allo 0,21%).

Se si tiene conto, invece, dei fenomeni intercorsi dal 2000 ad oggi, il quadro cambia. Come si è detto, negli anni seguenti all'introduzione del servizio PagoBancomat si è verificato un massiccio incremento dell'uso di tale sistema di pagamento al quale ha corrisposto una progressiva riduzione del valore della transazione media. In sostanza, il PagoBancomat è stato usato più di frequente che in passato ed anche per transazioni di importo minore rispetto a quelle per le quali veniva usato nei primi anni di esistenza del servizio. Tale fenomeno è stato significativamente accelerato dall'introduzione dell'Euro, che ha condotto, anche per effetto della spinta degli esercenti, ad un uso più esteso e capillare del PagoBancomat. Ciò ha comportato una riduzione del valore medio della transazione effettuata con PagoBancomat. Si tenga presente che già per transazioni pari a 60 euro la nuova struttura della commissione interbancaria comporta un aggravio di costo rispetto al sistema precedente di oltre il 15%, mentre per transazioni di 50 euro l'incremento della commissione è pari ad oltre il 34%.

In generale si può anche osservare che la nuova modalità di calcolo della commissione interbancaria (con la struttura a due parti) può essere letta con il fine di disincentivare lo svolgimento di transazioni elettroniche socialmente inefficienti. In sostanza, la struttura a due parti della nuova commissione interbancaria potrebbe correttamente riflettere la circostanza che, per effetto della presenza dei costi fissi, per transazioni di importo molto limitato il costo sociale del pagamento elettronico è superiore a quello connesso al pagamento in contanti. La definizione dei valori appropriati delle due componenti (fissa e variabile) della tariffa a due parti, anche alla luce di un possibile obiettivo di disincentivazione del ricorso alla modalità di pagamento elettronico quando questa sia inefficiente da un punto di vista di benessere complessivo della collettività, è di competenza della Banca d'Italia, la quale sola dispone dei dati sui costi del sistema.

Tuttavia, anche la stessa idoneità della nuova struttura tariffaria a disincentivare le transazioni elettroniche ritenute inefficienti dipende dalla possibilità che gli esercenti possano a loro volta disincentivare la realizzazione di tali transazioni da parte degli acquirenti finali. Il punto è però che, date le regole di funzionamento del sistema PagoBancomat, in ciò analoghe a quelle dei sistemi Visa e MasterCard, agli esercenti è preclusa l'imposizione di un sovrapprezzo, o la non accettazione, di qualsivoglia transazione con PagoBancomat. Ne deriva, alle condizioni attuali di contratto, una sostanziale inidoneità della misura a perseguire efficacemente la finalità di limitare l'ambito dei pagamenti elettronici alle sole transazioni socialmente efficienti.

In conclusione, l'aspetto cruciale della fissazione multilaterale della commissione interbancaria è rappresentato dalla sua effettiva corrispondenza ai costi sopportati dalle banche aderenti al sistema. Il collegamento stringente fra l'entità della commissione interbancaria ed i costi dell'intero sistema ha consentito alla Banca d'Italia, in qualità di Autorità di concorrenza in materia bancaria, di autorizzare la fissazione concordata della commissione interbancaria, che di fatto si traduce nel prezzo minimo che la banca può praticare all'esercente.

Per altro verso, il vincolo di adeguamento ai costi fa emergere con maggior intensità il problema di un sistema efficace di incentivazione degli utenti finali a selezionare le modalità di pagamento (elettroniche o contanti) più efficienti.

L'Autorità Antitrust, per parte sua, avrà sempre la possibilità di esprimere il proprio orientamento in materia nel momento in cui, già a partire dall'ottobre del 2003, la Banca d'Italia, sarà chiamata a valutare nuovamente l'esistenza dei requisiti per il rilascio dell'autorizzazione in deroga ai sensi dell'art. 4 della legge 287/90.