

I 725 - ACCORDI INTERBANCARI "RIBA-RID-BANCOMAT"

Provvedimento n. 20510

L'AUTORITÀ GARANTE DELLA CONCORRENZA E DEL MERCATO

NELLA SUA ADUNANZA del 25 novembre 2009;

SENTITO il Relatore Professor Piero Barucci;

VISTA la legge 10 ottobre 1990, n. 287;

VISTA la legge 28 dicembre 2005, n. 262;

VISTO l'articolo 81 del Trattato CE;

VISTO il Regolamento n. 1/2003 del Consiglio del 16 dicembre 2002, concernente l'applicazione delle regole di concorrenza di cui agli articoli 81 e 82 del Trattato CE;

VISTA la documentazione trasmessa dall'Associazione Bancaria Italiana in data 1° luglio e 16 settembre 2009, e dal Consorzio Bancomat in data 23 giugno e 16 settembre 2009;

VISTI gli atti del procedimento;

CONSIDERATO quanto segue:

I. PREMESSA

1. Il presente procedimento ha ad oggetto gli accordi interbancari, predisposti dall'Associazione Bancaria Italiana (di seguito anche ABI), per la regolazione a livello interbancario di alcune fasi del processo produttivo relativo ai servizi di incasso di crediti RiBa (Ricevuta Bancaria Elettronica) e RID (Rapporti Interbancari Diretti). Inoltre, il presente procedimento ha ad oggetto gli accordi interbancari, predisposti in seno al Consorzio Bancomat, relativi al servizio di prelievo di contante con la carta Bancomat presso gli sportelli bancari automatici (ATM) convenzionati.

La documentazione relativa agli accordi aventi per oggetto le commissioni interbancarie concernenti i richiamati servizi di pagamento è stata trasmessa all'Autorità dall'ABI e dal Consorzio Bancomat inizialmente in data 23 giugno 2009 (Bancomat) e 1° luglio 2009 (RiBa e RID) e successivamente - a seguito di richiesta di informazioni inviata dall'Autorità il 30 luglio 2009 - in data 16 settembre 2009.

2. Le commissioni interbancarie oggetto del presente procedimento sono state precedentemente valutate, sulla base della legge n. 287/90, con il provvedimento dell'Autorità n. 16709 del 18 aprile 2007. Con tale provvedimento l'Autorità, ritenendo che gli impegni presentati da ABI e CO.GE.BAN. (che è stato sostituito dall'attuale Consorzio Bancomat) ai sensi dell'articolo 14-ter, comma 1, della legge n. 287/90 fossero tali da far venir meno i profili anticoncorrenziali oggetto dell'istruttoria I661¹, aveva reso obbligatori tali impegni². L'Autorità aveva, inoltre, disposto di ricevere una puntuale informativa da parte di ABI e CO.GE.BAN. a partire dalla prima rilevazione, entro il 1° luglio 2007 e con cadenza biennale, degli esiti delle nuove rilevazioni di costo campionarie, producendo la relativa documentazione. Inoltre, in tale provvedimento veniva affermato che *"la natura temporalmente indeterminata degli impegni non garantisce necessariamente la persistenza nel tempo dell'idoneità dei medesimi a far venir meno i profili anticoncorrenziali oggetto del procedimento. Pertanto, l'Autorità si riserva di verificare la persistente idoneità degli impegni a eliminare le preoccupazioni concorrenziali connesse con gli accordi oggetto del procedimento alla luce di variazioni nelle condizioni concorrenziali che caratterizzano la domanda e l'offerta dei prodotti in esame, nella struttura del sistema bancario italiano, nel contesto europeo di riferimento e nelle modalità di offerta dei servizi"*³.

II. LE PARTI

3. L'ABI è un'associazione senza scopo di lucro alla quale aderiscono, tra l'altro, la quasi totalità delle banche, nonché altri intermediari finanziari operanti sul territorio nazionale. In particolare, aderiscono all'ABI 773 banche (tra le quali 58 filiali di banche estere), 252 intermediari finanziari e 13 associazioni di categoria. Scopo dell'ABI, secondo quanto previsto dallo statuto, è la tutela degli interessi dei propri associati attraverso lo studio e l'esame dei problemi che riguardano i settori bancario e finanziario.

4. Consorzio BANCOMAT è un consorzio al quale partecipano, oltre all'ABI, le banche, gli intermediari finanziari e tutti gli altri soggetti autorizzati dalle leggi nazionali ed europee a operare nell'area dei servizi di pagamento; attualmente aderiscono al Consorzio Bancomat 588 banche e società capogruppo di gruppi bancari. Scopo del consorzio è la

¹ [Cfr. Provvedimento di avvio istruttoria n. 15303I del 29 marzo 2006, I661 – Accordi interbancari "ABI-CO.GE.BAN.", in Boll. n. 12/06.]

² [Tali impegni prevedevano, tra l'altro, alcune riduzioni delle commissioni interbancarie massime allora esistenti, alcune modifiche inerenti i criteri di campionamento e di efficientamento dei costi e la rimodulazione della tempistica per le revisioni future.]

³ [Cfr. provvedimento dell'Autorità n. 16709 del 18 aprile 2007, par. 93.]

gestione dei circuiti di pagamento "BANCOMAT" e "PagoBANCOMAT" e delle relative carte di pagamento, utilizzabili per effettuare pagamenti su POS e/o prelievamenti presso gli sportelli automatici (ATM).

III. L'OGGETTO DEL PROCEDIMENTO

5. Gli accordi oggetto del presente procedimento riguardano, da un lato, la fissazione collettiva a livello associativo da parte dell'ABI di condizioni che governano l'offerta dei servizi RiBa e RID e, dall'altro, la fissazione da parte del Consorzio Bancomat di condizioni che impattano sull'offerta del servizio di prelievo presso gli sportelli ATM con la carta Bancomat. In particolare, in entrambi i casi, si fa riferimento alla definizione del valore massimo di alcune commissioni interbancarie (di seguito anche "*multilateral interchange fees*" o "MIF") per tali servizi.

6. L'offerta dei servizi RiBa e RID comporta un'interazione tra le banche dei soggetti che ricevono e quelle dei soggetti che effettuano il pagamento; la commissione interbancaria è pagata dalla banca del creditore alla banca del debitore, che è anche il cliente dell'impresa. Il sistema prevede altresì penali a carico delle banche che non rispettano le regole che governano le relazioni interbancarie.

7. La possibilità di effettuare un prelievo con la carta Bancomat presso lo sportello ATM di una banca diversa da quella emittente (cd. prelievo in circolarità) comporta un'interazione tra quest'ultima e quella proprietaria dell'ATM. In particolare, per un'operazione di prelievo in circolarità la banca emittente addebita sul conto corrente del proprio cliente la somma prelevata e accredita la stessa somma alla banca proprietaria dello sportello ATM. La banca proprietaria dello sportello ATM ottiene dalla banca emittente il pagamento della commissione interbancaria.

8. Le commissioni interbancarie oggetto del presente procedimento sono le seguenti⁴:

- Bancomat (di 0,58 euro);
- RiBa disposizione di incasso (di 0,57 euro);
- RiBa comunicazione di insoluto (di 0,38 euro);
- RID disposizione di incasso (di 0,25 euro); e
- RID Veloce disposizione di incasso (di 0,35 euro).

IV. IL MERCATO RILEVANTE

9. Gli accordi oggetto del presente procedimento riguardano il settore dei servizi di pagamento, con particolare riferimento ai servizi RiBa, RID e ai servizi di prelievo presso gli sportelli ATM con la carta Bancomat. Ciascuno di tali servizi potrebbe appartenere ad un mercato rilevante distinto dal punto di vista merceologico, in quanto soddisfacenti esigenze diverse dal lato della domanda.

10. Il RiBa (Ricevuta Bancaria Elettronica) è un servizio di incasso di crediti originati da rapporti commerciali, gestito attraverso una procedura elettronica, che prevede la consegna delle ricevute bancarie da parte del creditore alla propria banca (banca assuntrice), la quale inoltra le informazioni in modo automatico alla banca indicata dal debitore (banca domiciliataria). Tale ultima banca provvede quindi ad inviare un avviso di pagamento al debitore.

11. Il RID (Rapporti Interbancari Diretti) è un servizio di incasso crediti basato su un'autorizzazione permanente conferita dal debitore alla propria banca (domiciliataria) di accettare gli ordini di addebito provenienti da un creditore individuato. La banca del creditore (assuntrice), tramite procedura elettronica, inoltra le disposizioni ricevute dal proprio cliente alla banca domiciliataria, che addebita il conto corrente del debitore.

12. Il servizio Bancomat permette al possessore della carta contrassegnata con il marchio di tale circuito di prelevare contante presso gli sportelli automatici (ATM) convenzionati con il circuito Bancomat, anche appartenenti a banche diverse dalla banca emittente.

13. Dal punto di vista geografico, gli accordi oggetto del presente procedimento riguardano servizi offerti su tutto il territorio italiano dalla quasi totalità delle banche attive in Italia. Gli accordi sono fissati in modo centralizzato e uniforme per tutto il territorio nazionale. Ai fini della loro valutazione, pertanto, i mercati geografici rilevanti hanno dimensione nazionale.

V. VALUTAZIONE DELLE INTESI

V.1. La restrittività delle intese

14. Le banche e gli istituti finanziari aderenti all'ABI e al Consorzio Bancomat sono imprese ai sensi dell'articolo 81 del Trattato CE; ABI e il Consorzio Bancomat costituiscono, pertanto, associazioni di imprese. Gli accordi interbancari in esame sono decisioni di associazioni di imprese, ovvero accordi tra imprese. Ciascun accordo costituisce pertanto un'intesa ai sensi dell'articolo 81 del Trattato CE.

15. Le commissioni interbancarie oggetto del presente procedimento rappresentano dei corrispettivi versati tra le banche che sono coinvolte nell'offerta dei servizi di cui sopra. Tali oneri interbancari costituiscono dei costi intermedi e possono incidere sulle condizioni economiche praticate dalle singole banche alla clientela finale. Infatti, gli accordi,

⁴ [Il valore delle commissioni interbancarie multilaterali massime per i servizi RiBa e RID è stato comunicato alle banche con la Circolare ABI n. 30 del 30 giugno 2009. Il valore della commissione interbancaria multilaterale massima per il servizio di prelievo Bancomat è stato comunicato alle banche con la Circolare n. 5/09.]

prevedendo una definizione centralizzata e uniforme per tutte le banche dei corrispettivi interbancari, conseguentemente, si configurano come intese che incidono non solo sui servizi prestati a livello interbancario, ma anche sull'erogazione dei servizi di pagamento all'utenza finale (imprese e consumatori). Più specificamente, la loro fissazione in modo coordinato limita gli spazi di autonomia decisionale delle banche nelle politiche commerciali alla clientela, ed è quindi suscettibile di comportare una significativa riduzione del grado di concorrenza del settore, che può condurre a condizioni economiche più onerose per l'utenza finale.

16. In considerazione dei rischi concorrenziali connessi alla fissazione centralizzata delle commissioni interbancarie, l'Autorità, anche alla luce delle evoluzioni nel contesto comunitario, ha già rilevato nell'analisi di varie *multilateral interchange fees* su altri servizi di pagamento in Italia la necessità di valutarne la compatibilità con la normativa sulla concorrenza seguendo un approccio di efficienza complessiva del sistema⁵.

17. Inoltre, l'evoluzione del contesto comunitario relativamente al progetto SEPA⁶ ha introdotto, tra l'altro, cambiamenti di rilievo riguardanti in modo specifico il meccanismo di funzionamento dei servizi oggetto del presente procedimento. In particolare, con riferimento al servizio RID, l'analogo servizio in ambito SEPA (SEPA Direct Debit) non prevede commissioni interbancarie in quanto non ritenute necessarie per l'uso efficiente di questo servizio⁷. Al fine di evitare effetti concorrenziali negativi a danno del prodotto SEPA connessi all'esistenza di prodotti analoghi a livello nazionale più remunerativi per le banche - in quanto caratterizzati dalla presenza di una commissione interbancaria - il Regolamento CE n. 294/09 e il documento di consultazione della Commissione sull'applicazione dell'articolo 81 del Trattato CE al *multilateral interbank-payments*, escludono differenziazioni tra i due servizi relativamente alle MIF sino al 31 ottobre 2012.

18. In altri termini, nei paesi nei quali esistono prodotti nazionali alternativi al SEPA Direct Debit, con meccanismi di remunerazione basati su commissioni interbancarie, è prevista - senza che ciò pregiudichi eventuali procedimenti in base alla normativa sulla concorrenza da parte delle Autorità nazionali di concorrenza, che riguardino le commissioni interbancarie sottostanti al servizio nazionale⁸ - la possibilità, ma solo transitoriamente fino al 31 ottobre 2012, di applicare le commissioni interbancarie del servizio nazionale (RID) anche alle transazioni domestiche effettuate attraverso il SEPA Direct Debit⁹. Tale analisi richiede anche la valutazione della presenza o meno di specificità del prodotto nazionale rispetto al prodotto standardizzato a livello SEPA e viceversa.

19. Pertanto, le commissioni interbancarie attualmente applicate per i servizi RiBa, RID e Bancomat potrebbero, allo stato, risultare non giustificate da criteri di efficienza economica a livello di sistema e di contesto europeo, nonché determinare criticità concorrenziali nell'ambito del processo di armonizzazione SEPA in corso¹⁰.

20. Alla luce di quanto esposto e coerentemente con i consolidati principi comunitari, gli accordi interbancari relativi ai servizi RiBa, RID e Bancomat e, in particolare, le commissioni interbancarie in esame, potrebbero configurare intese suscettibili di falsare la concorrenza nel mercato comune ai sensi dell'articolo 81 del Trattato CE¹¹.

V.2. L'applicabilità del diritto comunitario

21. La sussistenza del pregiudizio al commercio fra Stati membri dipende da un complesso di fattori (da valutare singolarmente e nei loro effetti cumulativi) che, tra l'altro, includono: la natura degli accordi, la natura dei prodotti o servizi e la posizione delle imprese interessate¹².

22. Inoltre, secondo il costante orientamento della giurisprudenza comunitaria, è suscettibile di pregiudicare gli scambi intracomunitari l'intesa che, sulla base di una serie di elementi oggettivi di diritto e di fatto, possa esercitare un'influenza diretta o indiretta, attuale o potenziale, sulle correnti di scambio tra Stati membri, in una misura che potrebbe nuocere alla realizzazione degli obiettivi di un mercato unico¹³.

23. In particolare, gli accordi sopra descritti aventi per oggetto i servizi RiBa, RID e Bancomat, investono l'intero territorio italiano e interessano la quasi totalità delle banche che prestano in Italia servizi bancari alla clientela *retail* e

⁵ [Cfr. provvedimento dell'Autorità n. 19726 del 9 aprile 2009, Sez. VIII.]

⁶ [Il progetto SEPA (Single Euro Payments Area) ha l'obiettivo di creare un mercato dei pagamenti retail armonizzato attraverso l'offerta di strumenti di pagamento comuni (bonifici, incassi e carte di pagamento), che possano essere utilizzati, all'interno dell'area SEPA, sia per i pagamenti nazionali sia per quelli transfrontalieri.]

⁷ [Cfr. Commission Working Document on the "Applicability of Article 81 of the EC Treaty to multilateral interbank-payments in SEPA Direct Debit" del 30 ottobre 2009.]

⁸ [Cfr. Commission Working Document on the "Applicability of Article 81 of the EC Treaty to multilateral interbank-payments in SEPA Direct Debit", del 30 ottobre 2009, par. 28.]

⁹ [Cfr. Regolamento CE n. 924/09 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 16 settembre 2009 relativo ai pagamenti transfrontalieri e che abroga il Regolamento CE n. 2560/01.]

¹⁰ [Cfr. provvedimento dell'Autorità n. 19726 del 9 aprile 2009, Sez. VIII.]

¹¹ [Cfr. Corte di giustizia, sentenza del 14 luglio 1991, Zuchner, C-172/80; decisione della Commissione europea Eurocheques uniformi, del 10 dicembre 1984, in GUCE L 35 del 7 febbraio 1985; decisione della Commissione europea Visa International/Commissione Interbancaria Multilaterale, del 24 luglio 2002, in GUCE L318 del 22 novembre 2002.]

¹² [Cfr. la Comunicazione della Commissione europea sulla nozione del pregiudizio al commercio fra Stati membri di cui agli articoli 81 e 82 Trattato CE (Comunicazione 2004/C 101/07, in GUCE C 101/81 del 27 aprile 2004).]

¹³ [Cfr. sentenza della Corte di giustizia dell'11 luglio 2005, Remia BV ed altri contro Commissione delle Comunità europee, C-42/84.]

business. Sul punto, la Commissione osserva che *"gli organi giurisdizionali comunitari hanno stabilito in diverse sentenze che gli accordi che si estendono a tutto il territorio di uno Stato membro hanno, per loro natura, l'effetto di consolidare la compartimentazione dei mercati a livello nazionale, ostacolando così l'integrazione economica voluta dal Trattato"*¹⁴.

24. In aggiunta, con riferimento alla natura dei servizi in questione si deve osservare che, a seguito dell'introduzione dell'euro, il processo di integrazione europea nel campo dei servizi di pagamento ha avuto un notevole sviluppo ed è uno degli obiettivi fondamentali del mercato unico. Inoltre, una banca estera che voglia effettuare in Italia attività bancaria tradizionale, verosimilmente non potrà essere effettivamente presente sul mercato senza offrire alla propria clientela anche i servizi in esame.

25. Tanto la natura di tali accordi, quanto i servizi coinvolti, nonché la rilevanza (per numero e dimensione) delle banche aderenti ad ABI ed al Consorzio BANCOMAT, conducono a ravvisare un pregiudizio al commercio a livello comunitario.

RITENUTO che, per quanto esposto, le intese in esame siano idonee a pregiudicare sensibilmente, in via attuale e potenziale, il commercio fra Stati membri, commercio da intendersi nella duplice forma del diritto di stabilimento e della libera circolazione di servizi;

RITENUTO che, per quanto esposto, le intese relative ai servizi RIBa, RID e Bancomat, sono suscettibili di configurare violazioni dell'articolo 81 del Trattato CE;

DELIBERA

a) l'avvio dell'istruttoria ai sensi dell'articolo 14, della legge n. 287/90, nei confronti dell'Associazione Bancaria Italiana e del Consorzio Bancomat, per accertare l'esistenza di violazioni dell'articolo 81 del Trattato CE;

b) la fissazione del termine di giorni quarantacinque decorrenti dalla notificazione del presente provvedimento per l'esercizio da parte dei legali rappresentanti delle parti del diritto di essere sentiti, precisando che la richiesta di audizione dovrà pervenire alla Direzione "Credito" della Direzione Generale per la Concorrenza di questa Autorità almeno quindici giorni prima della scadenza del termine sopra indicato;

c) che il responsabile del procedimento è il Dott. Giovanni Notaro;

d) che gli atti del procedimento possono essere presi in visione presso la Direzione "Credito" della Direzione Generale per la Concorrenza di questa Autorità dai rappresentanti legali delle parti, nonché da persona da essi delegata;

e) che il procedimento deve concludersi entro il 31 ottobre 2010.

Il presente provvedimento verrà notificato ai soggetti interessati e pubblicato sul Bollettino dell'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato.

Avverso il presente provvedimento può essere presentato ricorso al TAR del Lazio, ai sensi dell'articolo 33, comma 1, della legge n. 287/90, entro il termine di sessanta giorni dalla data di notificazione del provvedimento stesso, ovvero può essere proposto ricorso straordinario al Presidente della Repubblica, ai sensi dell'articolo 8, comma 2, del Decreto del Presidente della Repubblica 24 novembre 1971, n. 1199, entro il termine di centoventi giorni dalla data di notificazione del provvedimento stesso.

IL SEGRETARIO GENERALE
Luigi Fiorentino

IL PRESIDENTE
Antonio Catricalà

¹⁴ [Cfr. Punto 78 della Comunicazione della Commissione sulla nozione di pregiudizio, già citata. V. anche sentenza della Corte di Giustizia del 19 febbraio 2002, Wouters C-309/99.]