

I 724 - COMMISSIONE INTERBANCARIA PAGOBANCOMAT

Provvedimento n. 21614

L'AUTORITÀ GARANTE DELLA CONCORRENZA E DEL MERCATO

NELLA SUA ADUNANZA del 30 settembre 2010;

SENTITO il Relatore Professore Carla Bedogni Rabitti;

VISTA la legge 10 ottobre 1990, n. 287;

VISTA la legge 28 dicembre 2005, n. 262;

VISTO l'articolo 101 del T.F.U.E. (già 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 propria delibera del 25 novembre 2009, con la quale è stata avviata, ai sensi dell'articolo 14 della legge n. 287/90, un'istruttoria nei confronti del Consorzio BANCOMAT volta ad accertare eventuali violazioni dell'articolo 101 del T.F.U.E. (già articolo 81 del Trattato CE), consistenti nella definizione centralizzata e uniforme, da parte del Consorzio BANCOMAT, del valore della commissione interbancaria multilaterale per la carta PagoBANCOMAT;

VISTA la propria "*Comunicazione sulle procedure di applicazione dell'articolo 14 ter della legge n. 287/90*", assunta nell'adunanza del 12 ottobre 2006 e pubblicata sul Bollettino n. 39 del 16 ottobre 2006;

VISTA la comunicazione del 2 aprile 2010, con la quale il Consorzio BANCOMAT ha presentato impegni ai sensi dell'articolo 14-ter della legge n. 287/90, secondo modalità e tempistiche indicate specificatamente nell'apposito "*Formulario per la presentazione degli impegni ai sensi dell'articolo 14 ter della legge n. 287/90*";

VISTA la propria delibera del 22 aprile 2010, con la quale è stata disposta la pubblicazione sul sito dell'Autorità dei suddetti impegni al fine di consentire ai terzi interessati di esprimere le loro osservazioni ed è stata fissata al 31 agosto 2010 la data di chiusura del connesso procedimento di valutazione degli impegni;

VISTA la propria delibera del 21 luglio 2010, con la quale il termine di conclusione del procedimento di valutazione degli impegni è stato prorogato al 30 settembre 2010;

VISTA la propria comunicazione alla Commissione europea, ai sensi dell'articolo 11, comma 4, del Regolamento CE n. 1/2003;

VISTI gli atti del procedimento;

CONSIDERATO quanto segue:

I. PREMESSA

1. In data 25 novembre 2009 l'Autorità ha avviato, ai sensi dell'articolo 14 della legge n. 287/90, un'istruttoria nei confronti del Consorzio BANCOMAT (di seguito anche "Consorzio") volta ad accertare eventuali violazioni dell'articolo 101 del T.F.U.E. (già articolo 81 del Trattato CE) connesse alla definizione centralizzata e uniforme, da parte del Consorzio BANCOMAT, del valore della commissione interbancaria multilaterale per la carta PagoBANCOMAT.

2. Come richiamato nel provvedimento di avvio, la commissione interbancaria oggetto del presente procedimento è stata precedentemente valutata, sulla base della legge n. 287/90, con il provvedimento della Banca d'Italia n. 49 del 1° luglio 2004. Con tale provvedimento, la Banca d'Italia aveva rilasciato la relativa autorizzazione in deroga, ai sensi dell'articolo 4 della citata legge. Tale autorizzazione è scaduta il 1° luglio 2009.

A seguito del trasferimento all'Autorità delle competenze antitrust nel settore bancario, attuato dall'articolo 19 della legge n. 262/05, anche il suddetto accordo interbancario rientra tra le materie sulle quali l'Autorità esercita i poteri attribuiti dalla legge a tutela della concorrenza.

3. In data 2 aprile 2010, il Consorzio BANCOMAT, avvalendosi della facoltà prevista dall'articolo 14-ter della legge n. 287/90, ha presentato all'Autorità impegni, la cui valutazione costituisce l'oggetto della presente decisione.

II. LE PARTI

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 circa 600 banche e società capogruppo di gruppi bancari. Scopo del consorzio è la gestione dei circuiti di pagamento BANCOMAT e PagoBANCOMAT e delle relative carte di pagamento, utilizzabili per effettuare pagamenti su POS e/o prelevamenti presso gli sportelli automatici c.d. ATM (acronimo per *Automated Teller Machine*).

III. LA CARTA PagoBANCOMAT

5. Il presente procedimento riguarda i servizi di pagamento effettuati attraverso le carte di pagamento e precisamente quelle di debito. L'accordo oggetto del presente procedimento riguarda la fissazione, da parte del Consorzio BANCOMAT, delle condizioni che regolano i criteri e le modalità di svolgimento del servizio di pagamento presso i POS (*Point Of Sale*) esistenti sul territorio nazionale attraverso l'utilizzo della carta PagoBANCOMAT¹.

6. Il circuito PagoBANCOMAT rappresenta uno dei principali circuiti di debito in Italia. In particolare, lo stock di carte PagoBANCOMAT in circolazione al 31 dicembre 2008 è stato pari a circa 28 milioni, rappresentando una quota di mercato non inferiore al 75% in termini di numero di carte emesse². Inoltre, il circuito PagoBANCOMAT si caratterizza per essere uno dei circuiti più diffusi presso gli esercenti attivi in Italia e che annovera, in qualità di licenziatarie, la pressoché totalità delle banche operanti in Italia.

IV. L'AVVIO DEL PROCEDIMENTO ISTRUTTORIO: I COMPORTAMENTI OGGETTO DI CONTESTAZIONE

7. L'accordo oggetto del presente procedimento riguarda la determinazione, da parte del Consorzio, della commissione interbancaria massima per il servizio PagoBANCOMAT. Tale commissione, approvata dal Consorzio in data 19 maggio 2009, è pari a 0,13 euro per operazione a cui si aggiunge lo 0,1579% del valore della singola transazione. La commissione in esame è stata applicata a partire dal 1° luglio 2009³.

8. Nel provvedimento di avvio istruttoria, deliberato in data 25 novembre 2009, l'Autorità ha rilevato che la commissione interbancaria oggetto del presente procedimento rappresenta un corrispettivo versato tra le banche che sono coinvolte nell'offerta dei servizi di cui sopra. Nel caso di specie, le regole del circuito PagoBANCOMAT prevedono che, per ogni singola transazione effettuata con carta PagoBANCOMAT, la banca che ha convenzionato l'esercente (banca *acquirer*) corrisponda la commissione interbancaria alla banca che ha emesso la carta con la quale è stata effettuata la transazione (banca *issuer*).

9. Tali oneri interbancari costituiscono dei costi intermedi e possono incidere sulle condizioni economiche praticate dalle singole banche alla clientela finale. In particolare, l'esistenza di una commissione uniforme definita a livello centralizzato dal Consorzio determina una soglia minima al di sotto della quale la concorrenza tra *acquirer* non può ridurre la *merchant fee* agli esercenti⁴. Inoltre, trattandosi di una commissione interbancaria multilaterale, tale soglia è comune per tutte le banche che convenzionano gli esercenti per il circuito PagoBANCOMAT.

10. Nel provvedimento di avvio istruttoria è stato rilevato che l'accordo oggetto del presente procedimento, prevedendo una definizione centralizzata e uniforme per tutte le banche della commissione interbancaria, si configura come un'intesa che incide sull'erogazione dei servizi di pagamento all'utenza finale. Più specificamente, la fissazione di una commissione interbancaria 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.

11. 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* (MIF) 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.

12. Alla luce di quanto esposto e coerentemente con i consolidati principi comunitari, nel provvedimento di avvio istruttoria si è sostenuto che l'accordo interbancario relativo al servizio PagoBANCOMAT e, in particolare, la commissione interbancaria ad esso sottostante, potrebbe configurare un'intesa suscettibile di falsare la concorrenza nel mercato comune ai sensi dell'articolo 101 del T.F.U.E. (già articolo 81 del Trattato CE)⁶.

¹ [Nell'ambito delle carte di pagamento è possibile distinguere due ambiti di attività: uno a monte, dove operano i circuiti di pagamento, e uno a valle, ove sono attive le banche per le attività relative alle carte di pagamento, ovvero, principalmente, l'emissione delle carte (*issuing*) ed il convenzionamento degli esercenti (*acquiring*). I circuiti svolgono numerose attività che assicurano che i pagamenti effettuati con le carte di pagamento si concludano e si realizzino in condizioni di sicurezza. Sui mercati a valle gli operatori attivi, tipicamente banche, operano, da un lato, nell'emissione di carte con il marchio del circuito e con la propria denominazione che ne differenzia il prodotto e i servizi e, dall'altro, nel convenzionamento degli esercenti per l'accettazione di pagamenti effettuati con carte di pagamento. Nei precedenti comunitari e nazionali sono stati, pertanto, definiti un mercato a monte tra circuiti ed i mercati a valle dell'*issuing* e dell'*acquiring*, Cfr. decisione della Commissione Europea del 19 dicembre 2007 COMP/34.579 - MasterCard, COMP/36.518 - EuroCommerce, COMP/38.580 - Commercial Cards., provvedimento AGCM di chiusura istruttoria C9817 - Istituto Centrale delle Banche Popolari/Si Holding, in Boll. n. 12/09 e provvedimento di avvio istruttoria n. 20076 del 15 luglio 2009, 1720 - CARTE DI CREDITO, in Boll. n. 28/09.]

² [Tale aggregato comprende le carte di debito nazionali, ovvero quelle contrassegnate dal solo logo PagoBANCOMAT, e quelle in co-branding con i circuiti internazionali.]

³ [Il valore della commissione interbancaria PagoBANCOMAT applicata a partire dal 1° luglio 2009 è stato comunicato alle banche con la Circolare n. 6/09.]

⁴ [Sul punto si veda il provvedimento n. 20076/09, 1720 - CARTE DI CREDITO, citato.]

⁵ [Cfr. provvedimento dell'Autorità n. 19726 del 9 aprile 2009, Sez. VIII e decisione della Commissione Europea del 19 dicembre 2007 COMP/34.579 - MasterCard, COMP/36.518 - EuroCommerce, COMP/38.580 - Commercial Cards.]

⁶ [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

V. GLI IMPEGNI PROPOSTI DALLE PARTI

13. Il Consorzio BANCORMAT ha presentato impegni ai sensi dell'articolo 14-ter della legge n. 287/90. Questi sono stati pubblicati sul sito web dell'Autorità in data 26 aprile 2010, e pertanto il termine per la presentazione di osservazioni da parte di terzi interessati era il 26 maggio 2010.

14. Il Consorzio, in data 2 aprile 2010 e con successiva integrazione pervenuta in data 29 settembre 2010, si è impegnato a:

A) "(...) ridurre, entro 60 giorni dalla pubblicazione del provvedimento di accoglimento degli impegni il valore dell'attuale commissione interbancaria PagoBANCORMAT da € 0,13 per operazione a cui si aggiunge lo 0,1579% del valore della transazione a € 0,12 per operazione a cui si aggiunge lo 0,1579% del valore della transazione, con una riduzione del valore della commissione multilaterale ("MIF") di oltre il 4% rispetto al valore corrispondente al ticket medio di riferimento (...). Tale riduzione (...) è in linea con l'indirizzo comunitario di improntare sempre più i sistemi di pagamento al principio dell'efficienza. Il valore della commissione interbancaria per il servizio PagoBANCORMAT che risulterà dalla riduzione sopra descritta: i) oltre a rispondere a criteri di efficienza; ii) è saldamente ancorato ai costi sostenuti dagli operatori coinvolti nella prestazione del servizio; iii) conferma la stretta inerenza e la diretta connessione delle fasi in cui si articola la prestazione del servizio e la sua offerta in circolarità; iv) tiene conto dei benefici che il servizio PagoBANCORMAT produce sia per i consumatori (i.e. convenienza, rapidità, sicurezza, affidabilità e innovazione) che per gli esercenti (i.e. risparmio di costi, possibilità di attrarre maggiori clienti, sicurezza e affidabilità)";

B) "(...) svolgere la successiva rilevazione dei costi entro il 30 giugno 2012, e quelle successive con cadenza biennale, tenendo conto delle eventuali efficienze che caratterizzeranno il sistema. Il Consorzio si impegna, quindi, a riflettere tali possibili efficienze sul valore della commissione interbancaria in esame, dandone comunicazione all'Autorità. Il Consorzio si impegna, infine, a non modificare al rialzo la commissione interbancaria risultante dai dati di ciascuna rilevazione rispetto a quella definita alla luce della precedente analisi dei costi. Pertanto, (...) la commissione risultante dalle successive analisi dei costi non potrà superare il valore risultante dalla precedente";

C) "(...) introdurre una previsione con la quale si dispone che il contratto PagoBANCORMAT con gli esercenti disciplini esclusivamente le modalità di convenzionamento al Circuito PagoBANCORMAT. La previsione, che il Consorzio si impegna ad introdurre entro il 1° novembre 2010⁷, richiedendo ai Consorziati di adeguarvisi, per i nuovi contratti o in sede di rinnovo degli esistenti, entro i successivi 60 giorni (...)";

D) "(...) pubblicare sul proprio sito internet senza indugio e comunque entro 60 giorni dalla pubblicazione del provvedimento di accoglimento degli impegni il valore della commissione interbancaria per il servizio PagoBANCORMAT, che risulterà dall'introduzione del correttivo sub A) (...) Il Consorzio si impegna a pubblicare sul proprio sito internet senza indugio e comunque entro il 1° novembre 2010⁸ la modifica apportata alle regole di funzionamento del Circuito avente ad oggetto l'introduzione dell'obbligo di unbundling di cui all'impegno sub B) [sub C) nel presente provvedimento]";

E) valutare "entro 6 mesi dalla pubblicazione degli studi attualmente in corso da parte della Commissione europea e dell'Eurosistema, (...), anche confrontandosi con l'Autorità, i principi che emergeranno dai suddetti studi con riguardo alle nuove metodologie da seguire nella definizione delle commissioni interbancarie per l'utilizzo delle carte di pagamento e a verificarne l'incidenza sulla metodologia seguita e sul valore dell'attuale commissione PagoBANCORMAT. Per l'effetto, il Consorzio si impegna a ridefinire entro i successivi 6 mesi l'entità della commissione interbancaria PagoBANCORMAT, che sarà determinata: i) tenendo conto delle evoluzioni della giurisprudenza comunitaria, nonché dei principi che si consolideranno alla luce degli studi della Commissione europea e dell'Eurosistema e che si porranno come modello di riferimento volto a garantire l'operatività dei sistemi nazionali di pagamento o comunque dei Circuiti che offrono servizi di pagamento con carta; ii) nel rispetto delle specificità che caratterizzano il sistema nazionale, compresa la maggiore propensione all'uso del contante rispetto al ricorso a strumenti di pagamento alternativi allo stesso; iii) favorendo l'adeguata concorrenzialità dei vari segmenti di mercato (i.e. Circuiti e banche) che compongono l'offerta di tali servizi".

Con riferimento al periodo di validità dei sopra descritti impegni, "Gli impegni oggetto della presente proposta, ove accolti, si intendono a tempo indeterminato".

15. Con documentazione pervenuta in data 9 luglio 2010, il Consorzio ha precisato di essersi "(...) impegnato ad assumere in prima battuta dei correttivi basati su criteri efficientanti (...) in attesa di poter procedere alla ridefinizione della stessa MIF alla luce degli studi sul c.d. tourist test che allo stato sono in fase di avanzata elaborazione in sede comunitaria (...) gli impegni presentati dal Consorzio nell'ambito del Procedimento 1724 si articolano in due fasi distinte per quanto strettamente collegate. La prima fase, immediata e di breve durata, prevede la riduzione della MIF di oltre

Interbancaria Multilaterale, del 24 luglio 2002, in GUCE L318 del 22 novembre 2002.]

⁷ [Tale data, che era originariamente fissata al 1° settembre 2010, è stata posticipata al 1° novembre 2010 a seguito dell'integrazione agli impegni presentata dal Consorzio BANCORMAT in data 29 settembre 2010 e motivata dal fatto che "(...) l'Autorità ha prorogato al 30 settembre p.v. il termine di chiusura del procedimento di valutazione degli impegni (...)".]

⁸ [Tale data, che era originariamente fissata al 1° luglio 2010, è stata posticipata al 1° novembre 2010 a seguito dell'integrazione agli impegni presentata dal Consorzio BANCORMAT in data 29 settembre 2010 e motivata dal fatto che "(...) l'Autorità ha prorogato al 30 settembre p.v. il termine di chiusura del procedimento di valutazione degli impegni (...)".]

il 4% rispetto al valore corrispondente al ticket medio di riferimento (...) La seconda fase, di più lunga durata e rilevanza, prevede una ridefinizione della stessa MIF sulla base delle nuove metodologie incentrate sul tourist test successivamente alla pubblicazione degli studi (...) le due fasi in cui si svolge l'impegno del Consorzio sono inscindibili e possono essere valutate solo congiuntamente (...)".

VI. LA VALUTAZIONE DEGLI IMPEGNI

16. Gli impegni proposti dal Consorzio prevedono la rideterminazione della commissione interbancaria per il servizio PagoBANCOMAT in ragione di un criterio di efficienza economica a livello di sistema.

17. Quanto alla riduzione della MIF proposta dal Consorzio per l'immediato, il nuovo valore i) sarà ancorato ai costi sostenuti dagli operatori coinvolti nella prestazione del servizio; ii) conferma la stretta inerenza e la diretta connessione delle fasi in cui si articola la prestazione del servizio e la sua offerta in circolarità; iii) tiene conto dei benefici che il servizio PagoBANCOMAT produce sia per i consumatori (i.e. convenienza, rapidità, sicurezza, affidabilità e innovazione) che per gli esercenti (i.e. risparmio di costi, possibilità di attrarre maggiori clienti, sicurezza e affidabilità). Tale valore della MIF, che è destinato a ridursi per effetto di efficienze eventualmente riscontrate a livello di sistema, rappresenta il livello massimo per le successive determinazioni delle MIF.

18. Inoltre, il Consorzio si è impegnato, confrontandosi con l'Autorità, a valutare, entro un periodo massimo di sei mesi dalla pubblicazione degli studi relativi al *tourist test* e attualmente in corso di svolgimento da parte della Commissione europea e dell'Eurosistema, i principi che emergeranno dai suddetti studi con riguardo alle nuove metodologie da seguire nella definizione delle commissioni interbancarie. Lo stesso Consorzio si è impegnato, entro i successivi sei mesi, a rideterminare la MIF per il servizio PagoBANCOMAT in funzione del suddetto *tourist test*. Si tratta della "*cosiddetta metodologia 'dell'indifferenza del venditore' o 'test del turista' sviluppata dalla letteratura economica. La commissione oggetto di questo test [...] è posta a un livello tale che gli operatori commerciali sono indifferenti al fatto di ottenere il pagamento con carta o in contante. L'equilibrio è tale che essi non pagano commissioni più elevate del valore del vantaggio operativo generato dall'uso di una carta.*"⁹ L'adozione di tale criterio comporta l'adesione ai più recenti orientamenti attualmente in via di adozione in ambito comunitario.

19. Sotto il profilo della trasparenza, l'impegno del Consorzio a pubblicare sul proprio sito internet il valore della MIF per il servizio PagoBANCOMAT è da valutare in maniera positiva in quanto ciò consentirà agli esercenti e ai consumatori di effettuare scelte più consapevoli relativamente ai mezzi di pagamento (e ai relativi costi) che essi accettano o utilizzano, pervenendo a scelte più efficienti¹⁰.

20. Infine, l'impegno a introdurre, entro il 1° novembre 2010, una previsione con la quale si dispone che il contratto PagoBANCOMAT con gli esercenti disciplini esclusivamente le modalità di convenzionamento al Circuito PagoBANCOMAT ha una valenza pro-competitiva in quanto consente agli esercenti di identificare, scegliere, e quindi di convenzionarsi con i circuiti/prodotti più competitivi.

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 eventuali variazioni nelle condizioni concorrenziali e del contesto europeo di riferimento.

RITENUTO che gli impegni presentati dal Consorzio BANCOMAT in data 2 aprile 2010 sono tali da far venire meno i profili anticoncorrenziali oggetto dell'istruttoria;

RITENUTO di disporre l'obbligatorietà dei suddetti impegni nei confronti del Consorzio BANCOMAT, ai sensi dell'articolo 14-ter, comma 1, della legge n. 287/90;

RITENUTO, pertanto, di poter chiudere il procedimento nei confronti del Consorzio BANCOMAT, senza accertare l'infrazione ai sensi dell'articolo 14-ter della legge citata;

DELIBERA

a) di rendere obbligatori gli impegni ai sensi dell'articolo 14-ter, comma 1, della legge n. 287/90 nei confronti del Consorzio BANCOMAT nei termini sopra descritti e allegati al presente provvedimento di cui fanno parte integrante;

b) di chiudere il procedimento nei confronti del Consorzio BANCOMAT senza accertare l'infrazione, ai sensi dell'articolo 14-ter, comma 1, della legge n. 287/90;

c) che il Consorzio BANCOMAT, entro trenta giorni dalla notifica della presente delibera, dovrà presentare all'Autorità una relazione nella quale illustreranno le modalità di attuazione degli impegni assunti e resi obbligatori con il presente provvedimento.

⁹ [Cfr. Comunicazione a norma dell'articolo 27, paragrafo 4, del regolamento (CE) n. 1/2003 del Consiglio nel caso COMP/39.398 — Visa MIF e i relativi riferimenti, in GUUE 28.5.2010, C 138/34.]

¹⁰ [Cfr. MEMO/09/143, Commissione Europea, DG Concorrenza.]

Il presente provvedimento verrà notificato ai soggetti interessati e pubblicato nel 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 135, comma 1, lettera *b*), del Codice del processo amministrativo (Decreto Legislativo 2 luglio 2010, n. 104), entro 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