

L'AUTORITÀ GARANTE DELLA CONCORRENZA E DEL MERCATO

NELLA SUA ADUNANZA del 19 febbraio 2014;

SENTITO il Relatore Dottor Salvatore Rebecchini;

VISTA la legge 10 ottobre 1990, n. 287;

VISTA la legge 28 dicembre 2005, n. 262;

VISTO l'articolo 101 del Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea (TFUE);

VISTO il Regolamento del Consiglio CE n. 1/2003 del 16 dicembre 2002, concernente l'applicazione delle regole di concorrenza di cui agli articoli 101 e 102 del TFUE;

VISTA la documentazione trasmessa dal Consorzio BANCOMAT in data 27 giugno 2013 e integrata, da ultimo, in data 28 novembre 2013;

VISTI gli atti del procedimento;

CONSIDERATO quanto segue:

## **I. PREMESSA**

1. Il presente procedimento ha ad oggetto l'accordo interbancario, predisposto in seno al Consorzio BANCOMAT, concernente la determinazione delle condizioni di erogazione del servizio di incasso per conto terzi, ovvero, considerando il servizio dal lato della domanda, il pagamento attraverso carta PagoBANCOMAT di bollettini e fatture commerciali emesse da terzi (c.d. *Bill Payment*). Nello specifico, l'accordo fa riferimento alla definizione, per i suddetti servizi, delle commissioni multilaterali interbancarie (MIF – *Multilateral Interchange Fees*).

2. La documentazione relativa all'accordo, avente ad oggetto la commissione interbancaria concernente il richiamato servizio, è stata trasmessa all'Autorità dal Consorzio BANCOMAT inizialmente in data 27

giugno 2013 e successivamente integrata - a seguito delle richieste di informazioni inviate dall'Autorità in data 30 luglio e 13 novembre 2013 - in data 19 settembre 2013 e, da ultimo, in data 28 novembre 2013.

## **II. LE PARTI**

**3.** Consorzio BANCORMAT (di seguito anche Consorzio) è un consorzio al quale partecipano, oltre l'ABI, le banche, gli intermediari finanziari, gli istituti di pagamento e gli altri soggetti autorizzati dalle leggi nazionali ed europee ad operare nell'area dei servizi di pagamento in Italia e nell'Unione Europea.

**4.** Attualmente, aderiscono al Consorzio BANCORMAT 594 soggetti tra cui banche, società capogruppo di gruppi bancari, nonché, a seguito delle recenti adesioni al Consorzio, come emerge nella documentazione agli atti, i più importanti operatori non bancari nazionali attivi nella fornitura di servizi di pagamento [omissis]<sup>1</sup>. Scopo del consorzio è la gestione dei circuiti di pagamento BANCORMAT e PagoBANCORMAT e delle relative carte di pagamento, utilizzabili per effettuare pagamenti su POS (*Point of Sale*) e/o prelievi presso gli sportelli automatici c.d. ATM (*Automated Teller Machine*).

## **III. L'OGGETTO DEL PROCEDIMENTO**

**5.** L'accordo oggetto del presente procedimento riguarda la specifica fissazione da parte del Consorzio BANCORMAT delle commissioni multilaterali interbancarie (MIF) relative all'erogazione del servizio di *Bill Payment*, come nel seguito descritto.

**6.** Tale commissione è stata definita dal Consorzio in 0,10 euro per operazione (*Bill Payment*) ed è applicata dagli aderenti al Consorzio BANCORMAT a partire dal 3 gennaio 2014, senza la previsione di un termine ultimo di applicazione.

---

<sup>1</sup> Nella presente versione alcuni dati sono omessi, in quanto si sono ritenuti sussistenti elementi di riservatezza o di segretezza delle informazioni.

7. Si noti che successivamente al recepimento in Italia della Direttiva 2007/64/CE<sup>2</sup> (*Payment Services Directive* - PSD), si sono sviluppate modalità di pagamento dei *Bill Payment* alternative al contante e si è ampliato il numero e le categorie di operatori attivi nell'erogazione di tale servizio. Infatti, la PSD, al fine di promuovere una maggiore concorrenza nel settore dei pagamenti al dettaglio, ha introdotto disposizioni che consentono a nuovi operatori, denominati istituti di pagamento o Prestatori di Servizi di Pagamento (PSP), di offrire servizi di pagamento in Italia e nell'Unione Europea.

#### IV. IL MERCATO RILEVANTE

8. Il mercato rilevante è rappresentato dal servizio di pagamento, attraverso carte di debito PagoBANCOMAT, dei *Bill Payment*, ovvero il pagamento tramite carta di moduli e/o ricevute, quali ad esempio i bollettini, emessi da un soggetto terzo creditore. Nello specifico, si tratta del pagamento con carta di debito PagoBANCOMAT di bollette ed altre fatture commerciali effettuato presso un soggetto incaricato della riscossione dal creditore/beneficiario. Tale pagamento può essere effettuato oltre che presso i POS o gli ATM, anche attraverso forme di pagamento elettronico *online* (i c.d. servizi di *home banking* – CBILL).

9. Rileva osservare che, con riferimento alle carte di debito, il Consorzio BANCOMAT rappresenta uno dei circuiti più diffusi in Italia, sia in termini di numero di carte di debito in circolazione (circa 30 milioni di unità, pari a circa l'80% sul totale nel 2012), sia in termini di numero di POS attivi (circa 1,2 milioni di unità, pari a circa l'85% sul totale nel 2012)<sup>3</sup>.

10. Si consideri, inoltre, che a seguito delle recenti adesioni al Consorzio si trovano ad operare in tale mercato anche importanti operatori non bancari, quali Poste Italiane S.p.A.<sup>4</sup>, superando i precedenti accordi stipulati e applicando le condizioni attualmente previste dal Consorzio BANCOMAT.

11. La dimensione geografica di tale mercato può essere circoscritta nell'ambito del territorio nazionale in quanto le modalità di offerta appaiono

---

<sup>2</sup> Cfr. decreto legislativo 27 gennaio 2010, n. 11, pubblicato sul supplemento ordinario alla Gazzetta Ufficiale n. 36 del 13 febbraio 2010.

<sup>3</sup> Cfr. dati Banca d'Italia – Supplemento al Bollettino Statistico (indicatori monetari e finanziari), e Consorzio BANCOMAT – [www.bancomat.it](http://www.bancomat.it).

<sup>4</sup> Si veda il sito del Consorzio BANCOMAT – [www.bancomat.it](http://www.bancomat.it).

uniformi all'interno dello stesso. In particolare, l'accordo oggetto del presente procedimento riguarda un servizio offerto su tutto il territorio italiano dalla quasi totalità delle banche e degli operatori non bancari attivi nella fornitura di servizi di pagamento in Italia (PSP). Tale accordo è definito a livello centralizzato ed in maniera uniforme per tutto il territorio nazionale.

## V. VALUTAZIONE DELL'INTESA

### V.1. *La restrittività dell'intesa*

**12.** Le banche e gli altri PSP aderenti al Consorzio BANCOMAT sono imprese ai sensi dell'articolo 101 del TFUE; il Consorzio BANCOMAT costituisce un'associazione di imprese. L'accordo interbancario in esame è una decisione di un'associazione di imprese. Essa costituisce pertanto un'intesa ai sensi dell'articolo 101 del TFUE.

**13.** Le commissioni interbancarie oggetto del presente procedimento rappresentano i corrispettivi versati tra le banche e gli altri PSP attivi nell'offerta dei servizi di *Bill Payment*. Nel caso di specie, le regole del circuito PagoBANCOMAT prevedono che, per ogni pagamento di bollettino o fattura effettuato con carta PagoBANCOMAT, la banca o il PSP che svolge il ruolo di *acquirer* corrisponda la commissione interbancaria (MIF) - oggetto dell'intesa - alla banca o PSP che ha emesso la carta (*issuer*) con la quale è stato effettuato il pagamento.

**14.** L'esistenza di una commissione uniforme definita a livello di Consorzio determina una soglia minima al di sotto della quale la concorrenza tra *acquirer* non può ridurre la *merchant fee* agli esercenti<sup>5</sup>, rappresentando una voce di costo comune per le banche e i PSP alla base della definizione delle politiche commerciali nei confronti degli esercenti (c.d. *merchant*). Infatti, trattandosi di una commissione interbancaria multilaterale, tale soglia è comune per tutte le banche o PSP che convenzionano gli esercenti per il circuito PagoBANCOMAT.

**15.** La decisione di associazione di imprese oggetto del presente procedimento, prevedendo una definizione centralizzata e uniforme per tutte le banche e PSP della commissione interbancaria, si configura pertanto come un'intesa che incide sull'erogazione dei servizi di pagamento attraverso carte

---

<sup>5</sup> Cfr. provvedimento I720 – *Carte di Credito*, n. 20076 del 15 luglio 2009, bollettino n. 28/2009

di debito PagoBANCOMAT dei *Bill Payment* nei confronti dell'utenza finale. Più specificamente, la fissazione di una commissione interbancaria in modo coordinato limita gli spazi di autonomia decisionale delle banche e dei PSP nelle politiche commerciali alla clientela, ed è quindi suscettibile di comportare una significativa riduzione del grado di concorrenza sul mercato, peraltro in un contesto in cui nuovi soggetti PSP hanno aderito al Consorzio BANCOMAT.

**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* (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 sistema<sup>6</sup>.

**17.** Alla luce di quanto esposto e coerentemente con i consolidati principi comunitari, la decisione del Consorzio BANCOMAT, relativa alla fissazione della commissione interbancaria sottostante all'erogazione del servizio *Bill Payment*, potrebbe configurare un'intesa suscettibile di falsare la concorrenza nel mercato comune ai sensi dell'articolo 101 del TFUE<sup>7</sup>.

## ***V.2. L'applicabilità del diritto comunitario***

**18.** 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 interessate<sup>8</sup>.

**19.** 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

---

<sup>6</sup> Cfr. provvedimento dell'Autorità I704-Assegni MAV-Commissioni Interbancarie, n. 19726 del 9 aprile 2009, Sez. VIII.

<sup>7</sup> 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.

<sup>8</sup> 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).

di scambio tra Stati membri, in una misura che potrebbe nuocere alla realizzazione degli obiettivi di un mercato unico<sup>9</sup>.

**20.** In particolare, l'intesa sopra descritta, relativa al servizio di pagamento dei *Bill Payment*, investe l'intero territorio italiano e interessa la quasi totalità delle banche, comprese quelle estere operanti in Italia e soggette a regolazione nazionale, ed i PSP che prestano in Italia tale servizio. Sul punto, la Commissione Europea 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”*<sup>10</sup>.

RITENUTO che l'intesa considerata si riferisce all'intero territorio nazionale che costituisce parte sostanziale del mercato comune e che la stessa è quindi suscettibile di causare pregiudizio al commercio tra Stati membri;

RITENUTO che, per quanto esposto, l'intesa relativa al servizio di pagamento attraverso carte di debito PagoBANCOMAT dei *Bill Payment* è suscettibile di configurare una violazione dell'articolo 101 del TFUE;

### DELIBERA

a) l'avvio dell'istruttoria ai sensi dell'articolo 14, della legge n. 287/90, nei confronti del Consorzio BANCOMAT, per accertare l'esistenza di una violazione dell'articolo 101 del TFUE;

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. Giacomo Nervegna;

---

<sup>9</sup> Cfr. sentenza della Corte di giustizia dell'11 luglio 2005, Remia BV ed altri contro Commissione delle Comunità europee, C-42/84.

<sup>10</sup> Cfr. Punto 78 della Comunicazione della Commissione sulla nozione di pregiudizio, già citata. Si veda anche sentenza della Corte di Giustizia del 19 febbraio 2002, Wouters C-309/99.

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 19 febbraio 2015.

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

**IL SEGRETARIO GENERALE**

*Roberto Chieppa*

**IL PRESIDENTE**

*Giovanni Pitruzzella*