



AUTORITÀ GARANTE  
DELLA CONCORRENZA E DEL MERCATO

# Bollettino

Settimanale

Anno XXXII - n. 43

**Publicato sul sito [www.agcm.it](http://www.agcm.it)  
5 dicembre 2022**



## SOMMARIO

INTESE E ABUSO DI POSIZIONE DOMINANTE	5
1849 - BANCOMAT - PRELIEVI CONTANTI	
<i>Provvedimento n. 30381</i>	5
ATTIVITA' DI SEGNALAZIONE E CONSULTIVA	72
AS1867 - PORTO DI REGGIO CALABRIA - CONCESSIONE DEMANIALE MARITTIMA PER LA REALIZZAZIONE DI UN SISTEMA DI APPRODO	72
AS1868 - CRITERI DI GESTIONE DELL'AFFIDAMENTO IN CONCESSIONE DELLE ACQUE MINERALI E DI DETERMINAZIONE DEI CANONI CONCESSORI	74
AS1869 - GIUNTA DELLA CAMERA DI COMMERCIO DEL MOLISE - PARTECIPAZIONE NELLA COSTITUENDA SOCIETÀ AVIOMOLISE	80
PRATICHE COMMERCIALI SCORRETTE	84
PS12272 - TICKETBANDE-COMMISSIONI	
<i>Provvedimento n. 30380</i>	84



## INTESE E ABUSO DI POSIZIONE DOMINANTE

### **1849 - BANCOMAT - PRELIEVI CONTANTI**

*Provvedimento n. 30381*

L'AUTORITÀ GARANTE DELLA CONCORRENZA E DEL MERCATO

NELLA SUA ADUNANZA del 30 novembre 2022;

SENTITO il Relatore, Presidente Roberto Rustichelli;

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

VISTO il Regolamento del Consiglio n. 1/2003 del 16 dicembre 2002;

VISTA la legge 10 ottobre 1990, n. 287;

VISTO il D.P.R. 30 aprile 1998, n. 217;

VISTA la propria delibera del 1° dicembre 2020, con la quale è stata avviata un'istruttoria ai sensi dell'articolo 14, della legge n. 287/90, nei confronti di Bancomat S.p.A. per accertare l'esistenza di violazioni dell'articolo 101 TFUE in relazione al progetto di un nuovo modello di remunerazione per le operazioni di prelievo in circolarità, sottoposto dalla stessa Bancomat S.p.A. all'Autorità in data 22 ottobre 2020;

VISTO il successivo provvedimento del 7 settembre 2021 con il quale è stato deliberato di estendere oggettivamente il procedimento avviato in data 1° dicembre 2020 alle ulteriori previsioni comunicate da Bancomat S.p.A. in data 28 luglio 2021 aventi ad oggetto i profili di trasparenza, di costi per le banche emittenti e di quantificazione della commissione al prelievo, nonché di prorogare al 29 aprile 2022 il termine di conclusione del procedimento;

VISTO il provvedimento del 20 aprile 2022 con il quale è stato deliberato di prorogare al 30 ottobre 2022 il termine di conclusione del procedimento;

VISTA la Comunicazione delle Risultanze istruttorie, inviata alle parti in data 5 agosto 2022;

VISTO il successivo provvedimento del 30 agosto 2022 con il quale è stato deliberato di prorogare al 30 novembre 2022 il termine di conclusione del procedimento;

VISTE le memorie finali di Bancomat S.p.A., e degli intervenienti Assopopolari, Associazione Nazionale fra le Banche Popolari, Cassa di Risparmio di Asti S.p.A., Cassa di Risparmio di Bolzano S.p.A., Cassa di Risparmio di Fossano S.p.A., Cassa di Risparmio di Savigliano S.p.A., Cassa di Risparmio di Volterra S.p.A., Credito Emiliano S.p.A., Pri.Banks – Associazione Banche Private Italiane, pervenute in data 20 ottobre 2022;

SENTITI in audizione finale i rappresentanti di Bancomat S.p.A., e degli intervenienti Cassa di Risparmio di Asti S.p.A., Cassa di Risparmio di Bolzano S.p.A., Cassa di Risparmio di Fossano S.p.A., Cassa di Risparmio di Savigliano S.p.A., Cassa di Risparmio di Volterra S.p.A., Credito Emiliano S.p.A., Pri.Banks – Associazione Banche Private Italiane in data 25 ottobre 2022;

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

CONSIDERATO quanto segue:

## (I) LE PARTI

1. **Bancomat S.p.A.** (già Consorzio Bancomat e di seguito definito anche “Bancomat”) è la società che gestisce i circuiti di prelievo e pagamento Bancomat e PagoBancomat, nonché le relative carte, utilizzabili per effettuare prelievi presso gli sportelli automatici c.d. ATM (*Automated Teller Machine*) e pagamenti su POS (*Point of Sale*).

2. Il capitale sociale di Bancomat è distribuito tra 125 soggetti dei quali i principali sono: Intesa Sanpaolo S.p.A. che detiene il 25% circa del suo capitale sociale; Unicredit S.p.A. che ne detiene il 19% circa; ICCREA Banca S.p.A. che ne detiene l’11,5% circa; Banco BPM S.p.A. che ne detiene circa il 7,6% e Banca Monte dei Paschi di Siena S.p.A. che ne detiene circa il 7,5%. In ragione delle previsioni statutarie nessuno dei soci detiene il controllo di Bancomat, né singolarmente, né congiuntamente.

### *Gli intervenienti*

3. **Associazione Nazionale fra le Banche Popolari – Assopopolari** (di seguito, anche “Assopopolari”) è un’associazione di banche europea, fondata nel 1876 e attualmente rappresentativa di 54 banche, principalmente Banche Popolari, aventi complessivamente quasi 3.800 sportelli sull’intero territorio nazionale.

4. **Cassa di Risparmio di Asti S.p.A.** (di seguito, anche “CR Asti”) è una società per azioni di diritto italiano, attiva nel settore bancario tradizionale e nei servizi di pagamento, con circa 120 filiali, concentrate in prevalenza nel Nord Ovest del territorio italiano. CR Asti è socio di Bancomat e aderisce a circuito di pagamento sia in qualità di *issuer* che in qualità di *acquirer*.

5. **Cassa di Risparmio di Bolzano S.p.A.** (di seguito, anche “CR Bolzano”) è una società per azioni di diritto italiano, che offre servizi finanziari a privati e aziende attraverso una rete di oltre 100 filiali, soprattutto site nel Nord Est italiano e a Monaco di Baviera. Essa è stata fondata nel 1854 e dal 1992 è una società per azioni, che conta oltre 22.000 soci e il cui azionista di maggioranza è la Fondazione Cassa di Risparmio di Bolzano. CR Bolzano è socio di Bancomat e aderisce a circuito di pagamento sia in qualità di *issuer* che in qualità di *acquirer*.

6. **Cassa di Risparmio di Fossano S.p.A.** (di seguito, anche “CR Fossano”) è una società per azioni di diritto italiano, che opera con circa 20 filiali nell’offerta di servizi bancari prevalentemente in Piemonte. I suoi principale azionisti sono la Fondazione Cassa di Risparmio di Fossano e BPER Banca S.p.A.. CR Fossano è socio di Bancomat e aderisce a circuito di pagamento sia in qualità di *issuer* che in qualità di *acquirer*.

7. **Cassa di Risparmio di Savigliano S.p.A.** (di seguito, anche “CR Savigliano”) è una società per azioni di diritto italiano attiva nel settore bancario con una rete commerciale composta da circa 20 filiali estesa su un’ampia area geografica lungo la linea Cuneo-Torino. I suoi principali azionisti sono la Fondazione Cassa di Risparmio di Savigliano (68,99%) e BPER Banca S.p.A.. CR Savigliano è socio di Bancomat e aderisce a circuito di pagamento sia in qualità di *issuer* che in qualità di *acquirer*.

8. **Cassa di Risparmio di Volterra S.p.A.** (di seguito, anche “CR Volterra”), società per azioni di diritto italiano, è un istituto di credito fondato il 31 ottobre 1893 e attualmente attivo nell’offerta

di servizi bancari con oltre 60 sportelli diffusi capillarmente sul territorio nelle province di Pisa, Livorno, Grosseto, Lucca, Siena, Firenze. I suoi principali azionisti sono la Fondazione Cassa di Risparmio di Volterra, Crédit Agricole Cariparma S.p.A. e la Fondazione Cassa di Risparmio di San Miniato. CR Volterra è socio di Bancomat e aderisce a circuito di pagamento sia in qualità di *issuer* che in qualità di *acquirer*.

**9. Credito Emiliano S.p.A.** (di seguito, anche “Credem”) è un istituto di credito di diritto italiano di medie dimensioni, con circa 500 filiali dislocate sull’intero territorio nazionale. Essa è quotata alla borsa italiana dall’ottobre 1997 ed il suo principale azionista è Credito Emiliano Holding S.p.A.. Credem fa parte della compagine azionaria di Bancomat S.p.A. ed aderisce al circuito di pagamento sia in qualità di *issuer* che in qualità di *acquirer*.

**10. Pri.Banks – Associazione Banche Private Italiane** (di seguito, anche “Pribanks”) è un’associazione costituita nel 1954 che attualmente riunisce circa 35 banche private, per tali intendendosi banche aventi la forma della società per azioni per le quali non ricorra il controllo detenuto da soggetti pubblici o controllati da enti pubblici<sup>1</sup>, che sono per lo più caratterizzate da un assetto proprietario di matrice familiare e manageriale; anche Credem è associata a Pribanks. Pressoché tutte le associate sono aderenti al circuito Bancomat.

**11.** L’Associazione **Altroconsumo** è un’associazione di consumatori senza fini di lucro iscritta al Consiglio Nazionale dei Consumatori e degli Utenti, con sede sociale a Milano e circa 370.000 associati.

## (II) LE RISULTANZE ISTRUTTORIE

### *a) Il procedimento istruttorio*

**12.** Il presente procedimento è stato avviato in data 1° dicembre 2020, a seguito di una comunicazione trasmessa da Bancomat in data 22 ottobre 2020, al fine di accertare la sussistenza di eventuali violazioni dell’articolo 101 del Trattato sul Funzionamento dell’Unione Europea (TFUE) nel settore dei pagamenti, e in particolare, in relazione al nuovo progetto del circuito che modificherebbe la remunerazione del servizio di prelievo di contanti in circolarità presso gli ATM.

**13.** A seguito dell’avvio dell’istruttoria, Assopopolari, CR Asti, CR Bolzano, CR Fossano, CR Savigliano, CR Volterra, Credem, Pribanks e Altroconsumo hanno presentato specifica istanza e sono stati ammessi a partecipare al procedimento<sup>2</sup>.

**14.** Con provvedimento del 7 settembre 2021, l’Autorità ha deliberato l’estensione oggettiva del procedimento e la proroga del termine di conclusione al 29 aprile 2022 in ragione delle modifiche sostanziali presentate da Bancomat in data 28 luglio 2021 rispetto al progetto iniziale.

---

<sup>1</sup> Le banche ad oggi riunite sono: Banca Cambiano 1884 S.p.A., Banca Consulia S.p.A., Banca del Fucino S.p.A., Banca del Piemonte S.p.A., Banca del Sud S.p.A., Banca di Sconto e c/c S.M.C. di Vetere S.p.A., Banca Farmafactoring S.p.A., Banca Finint S.p.A., Banca Finnat S.p.A., Banca Galileo S.p.A., Banca Generali S.p.A., Banca Ifis S.p.A., Banca Macerata S.p.A., Banca Mediolanum S.p.A., Banca Passadore & C. S.p.A., Banca Privata Leasing S.p.A., Banca Profilo S.p.A., Banca Reale S.p.A., Banca Sella Holding S.p.A., Banca Sistema S.p.A., Banca Stabiese S.p.A., Banco delle Tre Venezie S.p.A., Banco di Credito P. Azzoaglio S.p.A., Banco di Desio e della Brianza S.p.A., Cassa Lombarda S.p.A., Credito Emiliano S.p.A., Credito Fondiario S.p.A., FinecoBank S.p.A., Guber Banca S.p.A., Illimity Bank S.p.A., ImpreBanca S.p.A., Prader Bank S.p.A., Solution Bank S.p.A., Südtirol Bank S.p.A., Vivibanca S.p.A..

<sup>2</sup> Docc. da 10 a 17, da 20 a 27 e 29.

15. Nel corso dell'istruttoria, le Parti sono state ascoltate in audizione<sup>3</sup> sia in merito al primo progetto presentato da Bancomat, sia in merito alle modifiche da Bancomat apportate con la citata comunicazione del 28 luglio 2021; inoltre, durante le audizioni sono state formulate richieste di informazioni a cui tutte le società hanno risposto<sup>4</sup>. Altroconsumo è stata sentita in audizione sul primo progetto mentre ha depositato una memoria in merito alle modifiche trasmesse da Bancomat<sup>5</sup>.
16. Sono state, altresì, sentite in audizione Intesa Sanpaolo S.p.A., Unicredit S.p.A. e CheBanca! S.p.A. a cui, contestualmente, sono state formulate richieste di informazioni<sup>6</sup>. Inoltre, in data 16 novembre 2021, sono state formulate richieste di informazioni<sup>7</sup> alle società Banco BPM S.p.A., BPER Banca S.p.A. Intesa Sanpaolo S.p.A. e Unicredit S.p.A. inerenti alle modifiche presentate da Bancomat rispetto al suo progetto iniziale.
17. È stata sentita in audizione anche Banca d'Italia, la quale, sia in merito al primo progetto, sia in relazione al progetto successivamente modificato ha trasmesso delle relazioni scritte<sup>8</sup>.
18. Bancomat e le società intervenienti hanno esercitato a più riprese il diritto di accesso al fascicolo istruttorio<sup>9</sup>.
19. In data 9 aprile 2021, nei termini previsti a seguito della proroga concessa con lettera dell'11 marzo 2021, Bancomat ha presentato una piattaforma di impegni ai sensi dell'art. 14-ter della L. 287/90 al fine di superare le preoccupazioni sollevate dall'Autorità in sede di avvio<sup>10</sup>. In estrema sintesi, essi concernevano profili di *i) trasparenza*, in termini di visualizzazione della commissione applicata preliminarmente al prelievo, di identificazione dell'Issuer al momento del prelievo e di sviluppo e diffusione di una *App* dedicata; *ii) importo della commissione presso la rete ATM dello stesso Acquirer*; *iii) eliminazione delle commissioni di circuito a carico degli Issuer*; *iv) contributo per le commissioni di processing*.
20. Con provvedimento del 25 maggio 2021<sup>11</sup> l'Autorità ha rigettato gli impegni dal momento che gli stessi, complessivamente considerati, risultavano non sufficientemente risolutivi delle ipotizzate criticità concorrenziali, che riguardavano il possibile incremento dei costi che il nuovo modello di remunerazione potrebbe determinare per alcuni istituti bancari e per i consumatori; e che, per altro verso, essi apparivano replicare elementi già presenti nel progetto inizialmente presentato ovvero obblighi che in ogni caso Bancomat S.p.A. o gli istituti di credito sarebbero tenuti a rispettare in base alla vigente normativa.
21. Come sarà compiutamente descritto nel prosieguo, gli stessi impegni sono nondimeno divenuti parte integrante del progetto di Bancomat con le modifiche comunicate il 28 luglio 2021.
22. Nel corso dell'istruttoria sia Bancomat, sia alcuni intervenienti hanno depositato memorie<sup>12</sup>, anche di natura economica.

---

<sup>3</sup> Docc. 9, 37, 54, 60, 62, 89, 161, 166 e 169.

<sup>4</sup> Docc. 53, 63, 173 e 188.

<sup>5</sup> Docc. 92 e 197.

<sup>6</sup> Docc. 69, 70, 79, 80 e 116.

<sup>7</sup> Docc. 154, 155, 156, 157, 165, 168, 171 e 172.

<sup>8</sup> Docc. 104, 105 e 198.

<sup>9</sup> Docc. da 30 a 35, da 43 a 49, 51, 56, 71, 75, 85, 86, 88, 97, 101, 109, 117, 118, 119, da 137 a 140, da 142 a 146, da 191 a 195, da 201 a 205.

<sup>10</sup> Doc. 90.

<sup>11</sup> Doc. 110.

<sup>12</sup> Docc. 1, 94, 100, 102, 114, 120, 197, 199 e 344.

23. Con provvedimento del 29 aprile 2022<sup>13</sup>, l'Autorità ha deliberato la proroga del termine di chiusura del procedimento al 31 ottobre 2022 in considerazione della complessità delle fattispecie oggetto del procedimento e del quadro fattuale, nonché della complessità della documentazione acquisita nel corso dell'istruttoria e della tardività con la quale sono stati depositati alcuni elementi oggetto di valutazione.

24. Nelle date del 5 e 6 maggio 2022 sono state trasmesse richieste di informazioni<sup>14</sup> ad una vasta platea di operatori, tra cui la stessa Bancomat e le parti intervenienti, nonché di Istituzioni nazionali ed europee in merito a diversi aspetti legati al modello di remunerazione del prelievo in circolarità, quali, tra gli altri, i costi sostenuti dagli aderenti al sistema, le commissioni versate dai titolari delle carte e altri aspetti legati al panorama europeo, le cui risposte sono pervenute tra il 13 maggio e il 1° giugno 2022<sup>15</sup>.

25. In particolare, in data 5 maggio 2022 è stata indirizzata a Bancomat una richiesta riguardante i costi sostenuti dagli aderenti al sistema, con specifico riferimento a tutte le voci che concorrono al costo del prelievo in circolarità, precisando la tipologia di costo (fisso o variabile), e, dal punto di vista della banca titolare dell'ATM (*acquirer*), quanti fossero i prelievi totali e i prelievi in circolarità<sup>16</sup>. La richiesta è stata trasmessa da Bancomat a 16 Gruppi Bancari aderenti ([*omissis*]<sup>\*</sup>), corrispondenti a 344 Istituti Bancari sul totale di 384 soggetti che si avvalgono dei servizi Bancomat, i quali nel 2021 hanno gestito complessivamente, in qualità di *acquirer*, l'89,7% delle operazioni di prelievo in circolarità sul circuito Bancomat sui propri ATM e l'87,8% del parco degli ATM attivi (terminali sui quali è stata registrata almeno un'operazione di prelievo nell'arco dell'ultimo anno)<sup>17</sup>.

26. Inoltre, nelle date del 5 e 6 maggio 2022 è stata formulata una richiesta di informazioni direttamente a 19 Istituti Bancari o Gruppi Bancari (CheBanca!, ING, Illimity Bank, FinecoBank, Intesa Sanpaolo, Unicredit, BPER, Banco BPM, Cassa Centrale, Crédit Agricole, BNL, Deutsche Bank, Credem, Cassa di Risparmio di Asti, Cassa di Risparmio di Bolzano, Cassa di Risparmio di Fossano, Cassa di Risparmio di Savigliano, Cassa di Risparmio di Volterra, Poste Italiane) e a 2 Associazioni di Banche (Assopopolari e Pri.Banks)<sup>18</sup> in merito alle commissioni versate dai titolari delle carte per i prelievi in circolarità (commissioni massime e medie, numero di titolari/transazioni a cui sono applicate tali commissioni, numero di titolari/transazioni a cui non è applicata alcuna commissione, eventuale presenza di maggiorazioni nel canone di conto corrente).

27. Ulteriori richieste di informazioni sono state altresì trasmesse a primarie banche *online* (CheBanca!, ING, Illimity Bank, FinecoBank) per chiarire la loro posizione in merito all'emissione

---

<sup>13</sup> Docc. da 217 a 222.

<sup>14</sup> Docc. da 225 a 245.

<sup>15</sup> Docc. 249, 253, 255, 257, 258, 269, 270, 272-276, 284-308, 310 e 311bis.

<sup>16</sup> Doc. 228.

\* Nella presente versione alcuni dati sono omessi, in quanto si sono ritenuti sussistenti elementi di riservatezza o di segretezza delle informazioni.

<sup>17</sup> Nell'ottica di costruire un campione statistico significativo e stratificato, Bancomat ha considerato: 14 Aderenti che nel 2021 hanno gestito sui propri ATM, in qualità di *Acquirer*, una quota di operazioni sul circuito Bancomat in circolarità superiore o pari all'1,5%; 1 Aderente con matrice territoriale con operatività *acquiring* ATM inferiore all'1,5%; 1 Aderente di stampo digitale, con ATM dislocati prevalentemente presso le proprie sedi (doc. 307); ai fini dell'analisi sono processate le informazioni dei 13 operatori che hanno risposto.

<sup>18</sup> Si tratta di un campione di banche stratificate sulla base del numero di filiali e rappresentative di oltre il 60% della raccolta bancaria. In particolare, il campione è costituito da 32 banche tradizionali, Assopopolari (che rappresenta 54 banche e ha fornito in dati medi a livello associativo) e Fineco (unica banca non appartenente a un tradizionale gruppo bancario e che opera essenzialmente *online* a offrire anche carte di debito Bancomat). Per quanto noto, le banche *online* attive in Italia che non fanno parte di un gruppo tradizionale non aderiscono di regola al circuito Bancomat. Inoltre, il campione selezionato comprende sia banche attive sull'intero territorio nazionale, sia banche con una presenza territoriale geograficamente circoscritta solo ad alcune regioni o solo ad alcune province (doc. da 233 a 245).

o collocamento delle carte del circuito Bancomat e, laddove non fornissero tale servizio, in merito alle ragioni legate a tale scelta, nonché, più in generale, in merito ai costi che sopporta la banca che emette una carta (*issuer*) in caso di prelievo in circolarità e alle commissioni applicate ai titolari di carta<sup>19</sup>.

**28.** Parallelamente, sono state trasmesse richieste ai due principali circuiti internazionali (VISA e Mastercard) per comprenderne il comportamento nei 27 Paesi dell'UE (tipologia e quantificazione della commissione applicata, metodologia di calcolo della stessa)<sup>20</sup>.

**29.** Parimenti, attraverso la rete ECN, è stato chiesto alle Autorità di concorrenza dei 27 Paesi dell'UE, quale sia il sistema di remunerazione dei prelievi in circolarità applicato in ciascun Paese, se vi siano modelli alternativi di prelievo e quale sia lo stato della rete ATM.

**30.** Nelle date del 4 e del 14 luglio 2022 sono arrivate osservazioni rispettivamente da parte di Unicredit e di Intesa Sanpaolo<sup>21</sup> con cui le due banche hanno rappresentato alcune criticità legate all'attuale sistema di remunerazione, basato sulla MIF, evidenziando i benefici che potrebbero derivare da un passaggio al sistema della DAF.

**31.** Tra il 22 e il 26 luglio 2022 Bancomat ha trasmesso ulteriore documentazione, ed in particolare: *i)* una memoria economica volta a dimostrare la necessità dell'adozione del nuovo modello di remunerazione al fine di preservare l'accesso dei consumatori agli ATM e una maggiore concorrenza nel mercato<sup>22</sup>; *ii)* due documenti da cui emergerebbe la posizione favorevole di alcune associazioni di consumatori rispetto all'adozione del nuovo modello di remunerazione<sup>23</sup>.

**32.** In data 5 agosto 2022 è stata trasmessa a Bancomat e agli intervenienti la Comunicazione delle Risultanze Istruttorie.

**33.** In data 10 agosto 2022, Bancomat ha richiesto una proroga del termine di deposito delle memorie finali e della data di audizione presso il Collegio. In ragione di tale richiesta di proroga, l'Autorità ha deliberato, in data 30 agosto 2022, la proroga del termine di conclusione del procedimento al 30 novembre 2022. Con successiva comunicazione del 31 agosto 2022 Bancomat ha chiesto l'accesso ad alcuni dati e informazioni riservate attraverso la procedura di c.d. *data room*, procedura che si è svolta nelle date del 7 e 8 settembre 2022.

**34.** Nelle date del 16 settembre 2022 e 7 novembre 2022, rispettivamente dieci associazioni di consumatori e UNCEM (Unione Nazionale dei Comuni e degli Enti montani) hanno trasmesso due note<sup>24</sup> con le quali hanno rappresentato i possibili benefici per i consumatori che potrebbero derivare dall'adozione della DAF.

**35.** Da ultimo, in data 20 ottobre 2022 Bancomat e i soggetti intervenienti hanno trasmesso le proprie memorie finali e in data 25 ottobre si è svolta l'audizione finale dinanzi al Collegio.

#### ***b) Il contesto di mercato.***

**36.** In via del tutto preliminare appare necessario descrivere il contesto di mercato in cui si colloca il progetto presentato da Bancomat, qui in esame.

**37.** Il progetto concerne il settore dei pagamenti e, più in particolare, ha ad oggetto l'attività di prelievo di contante con carta attraverso l'ATM di una banca differente rispetto a quella presso cui il titolare della carta ha il proprio conto corrente, cd. prelievo in circolarità.

<sup>19</sup> Docc. da 229 a 232.

<sup>20</sup> Docc. 226 e 227.

<sup>21</sup> Docc. 312 e 339.

<sup>22</sup> Doc. 344.

<sup>23</sup> Docc. 345 e 346.

<sup>24</sup> Rispettivamente docc. 422 e 445.

- 38.** Nello specifico, il progetto riguarda i prelievi con carte del circuito Bancomat.
- 39.** A tal fine, appare utile sinteticamente ricordare che tale circuito nasce negli anni '80, per iniziativa del sistema bancario nazionale, per agevolare il prelievo di contante; solo successivamente viene aggiunta sulle carte la funzione di pagamento presso gli esercenti. Le banche aderenti già all'epoca disponevano di sportelli automatici per il prelievo e, nel costituire il Circuito, decisero di mettere tali sportelli a disposizione non solo della propria clientela ma anche dei clienti delle altre banche, e dunque decisero di consentire i prelievi in circolarità, come si vedrà meglio oltre. Di recente, agli istituti di credito si sono aggiunti anche gli sportelli di Poste Italiane S.p.A.. Al Circuito, in analogia con quanto avviene per esempio con i grandi circuiti internazionali Visa e Mastercard, viene affidato il compito di stabilire le regole comuni di funzionamento, volte ad assicurare l'interoperabilità e la circolarità del sistema. Resta invece a carico delle banche il compito di emettere le carte, decidendo in autonomia le relative condizioni economiche e di installare gli ATM. Come si vedrà oltre con maggior dettaglio, al Circuito viene affidato altresì il compito di definire la remunerazione interbancaria del servizio e di fissare un connesso divieto all'imposizione da parte della banca proprietaria dell'ATM di una commissione al cliente di un'altra banca.
- 40.** Ciò detto, al fine di comprendere la *ratio* del progetto e le sue implicazioni concorrenziali, nel prosieguo si darà conto degli elementi emersi nel corso dell'istruttoria relativi alla rete ATM, al ruolo del contante e del prelievo in circolarità, nonché all'andamento dell'industria ATM e alle ragioni sottese ai *trend* di mercato emersi; si descriverà altresì il sistema attualmente vigente per la remunerazione dei prelievi in circolarità e si fornirà una descrizione dei costi e dei ricavi legati a tale industria.

### Gli ATM

- 41.** Un ATM, acronimo di *Automated Teller Machine*, è uno sportello automatico che viene utilizzato dal cliente di una banca per prelevare denaro contante, di regola con l'ausilio della propria carta<sup>25</sup>; talvolta, vi sono ATM, detti evoluti, che possono essere utilizzati anche per alcuni servizi aggiuntivi, come ad esempio il versamento di assegni o contanti, il pagamento di bollette o di alcuni tributi. Secondo le stime di Banca d'Italia, tuttavia, l'incidenza di queste ultime operazioni appare ancora esigua (3,5% del totale del numero di operazioni ATM)<sup>26</sup>.
- 42.** Gli ATM sono, di norma, collocati all'esterno (o all'interno) di una filiale bancaria o di un ufficio postale; in particolare, oltre l'85% degli ATM bancari sono collocati presso una filiale bancaria<sup>27</sup>. Esistono, altresì, ATM bancari cd. "remoti" o "*stand alone*", ossia sportelli gestiti da banche o uffici postali, che sono fisicamente distanti dalla filiale o dall'ufficio che li gestisce e che sono idealmente ubicati in luoghi con un traffico pedonale generalmente elevato; infine, vi sono gli ATM cd. indipendenti, ossia sportelli automatici riconducibili a prestatori di servizi di pagamento che aderiscono direttamente o tramite altri intermediari ai circuiti internazionali<sup>28</sup>, i quali solitamente sono ubicati presso siti ad alta frequentazione (es. negozi, aeroporti, centri commerciali, luoghi turistici). In Italia la quota complessiva di ATM *stand-alone* e indipendenti è aumentata nel periodo 2015-2020, passando dal 13% al 16%, mentre a livello europeo la quota era pari al 30% nel

<sup>25</sup> Oggi è possibile effettuare il prelievo anche tramite dispositivi tecnologici quali lo *smartphone*.

<sup>26</sup> Doc. 104.

<sup>27</sup> Nel periodo 2015-2020, la percentuale di ATM ubicata presso filiali bancarie è stata pari in media all'86%, con una flessione di 1-2 punti percentuali nel biennio 2019-2020 (dati Banca d'Italia sui Punti di accesso ai sistemi di pagamento TSPAG010).

<sup>28</sup> In questo caso l'*acquirer* in genere aderisce ai circuiti internazionali e riceve una *interchange fee* dall'emittente sulla base di quanto stabilito dal circuito di riferimento (ad esempio Visa, Mastercard).

2019<sup>29</sup>. Con precipuo riguardo ai soli ATM indipendenti, nel biennio 2019-2020 la relativa quota in Italia è passata da circa l'1% a circa il 5%<sup>30</sup>.

**43.** Presso un ATM può prelevare sia il titolare di una carta emessa dallo stesso istituto di credito che ha installato l'ATM (prelievo cd. “*on us*”, che prescinde dalla specifica filiale della banca presso cui il titolare della carta detiene il conto), sia il titolare di una carta emessa da altro istituto di credito (prelievo in circolarità o “*not on us*”).

**44.** Di norma, gli ATM accettano per i prelievi carte di debito del circuito domestico Bancomat, ma anche carte di debito e di credito dei principali circuiti internazionali (Visa, Mastercard, JCB e UnionPay). Gli ATM indipendenti, invece, ad oggi accettano solo carte dei circuiti internazionali.

**45.** Considerando le sole carte di debito (che includono dunque anche le carte prepagate), in Italia nel 2021, a fronte di circa 91 milioni di carte in circolazione (*i.e.* numero di carte emesse), Mastercard ne avrebbe circa [65-70] milioni, Visa circa [15-20] milioni e Bancomat circa [30-35] milioni (di cui circa [100.000-500.000] *monobrand* e circa [30-35] milioni *cobadged*). Chiaramente, vista la presenza di carte *cobadged*, la somma delle carte di ciascun circuito è superiore al totale delle carte. Ciò detto, emerge che, complessivamente, la presenza di Mastercard è quasi doppia rispetto a quella di Bancomat e tre volte rispetto a quella di Visa; inoltre, si osserva che la quasi totalità delle carte Bancomat reca altresì il marchio di un circuito internazionale (cd. carte *co-badged*).

Diversamente, le carte di credito, che possono essere utilizzate anche per il prelievo, recano solo i circuiti internazionali. Inoltre, nel corso dell'istruttoria è emerso che alcuni istituti di credito emettono carte (utilizzabili anche per il prelievo) recanti unicamente un circuito internazionale<sup>31</sup>.

**46.** Infine, si rappresenta che dall'istruttoria è risultato che Bancomat vorrebbe sviluppare la possibilità di avviare un nuovo canale distributivo del contante, alternativo all'ATM, ossia il prelievo da POS (o *cash at shop*), che consiste nella possibilità di prelevare contante presso un esercente che per il tipo di attività che svolge ha eccessiva disponibilità di contante (tipicamente, distributori di carburanti, supermercati, rivendite di tabacchi e valori bollati). Il prelievo avverrebbe utilizzando un POS abilitato ai prelievi oltre che ai pagamenti. Esso si distingue dal cd. *cashback*, il quale costituisce un'operazione composita, in cui il prelievo presso l'esercente avviene necessariamente con la contestuale operazione di pagamento. Nel cd. *cashback*, diversamente dal prelievo da POS, il pagamento assume un ruolo prevalente e imprescindibile rispetto al prelievo, che ha un tetto massimo (di norma 100 euro) e che rappresenta solo un elemento accessorio. In base agli elementi acquisiti in istruttoria, mentre il *cashback* risulta abbastanza diffuso in ambito europeo, il prelievo da POS non risulta ancora implementato<sup>32</sup>.

**47.** Tale sistema, come sottolinea anche Banca d'Italia, “*potrebbe risultare particolarmente conveniente ove la tariffa sul prelievo applicata al punto vendita fisico risultasse più vantaggiosa di quella all'ATM, tenuto conto anche dei costi di ricerca delle apparecchiature*”; inoltre, sottolinea l'Istituto di Vigilanza, “*su questo profilo potrebbero inserirsi anche banche medio-piccole, che*

<sup>29</sup> Doc. 104.

<sup>30</sup> Dati Banca d'Italia sui Punti di accesso ai sistemi di pagamento TSPAG010.

<sup>31</sup> Doc. 115. In proposito, l'istituto ha dichiarato che “*Tale scelta è stata accolta con molta soddisfazione dalla clientela che ha avuto in tal modo possibilità di accedere ad alcuni servizi innovativi come la digitalizzazione della carta sullo smartphone, la possibilità di utilizzare la carta di debito anche per prenotazioni alberghiere o per il noleggio di auto/monopattini (anche in considerazione del fatto che le nuove carte sono emesse sul circuito Mastercard Debit che, fra le altre cose, offre anche una funzione di garanzia analoga a una carta di credito)*”. Si vedano anche i docc. 258, 269, 272, 289.

<sup>32</sup> Doc. 307.

avrebbero maggiori spazi di mercato per stringere relazioni commerciali sul territorio con i dettaglianti per favorire servizi di accesso al contante direttamente presso gli spazi commerciali”<sup>33</sup>. Da ultimo, l’introduzione del prelievo da POS potrebbe supplire alla carenza di ATM che si manifesta in alcune aree del Paese.

### La rete ATM

48. Nel corso dell’istruttoria è emerso che la rete ATM riveste un ruolo fondamentale in termini di accesso al contante. Nelle parole di Banca d’Italia *“la rete ATM rappresenta una infrastruttura essenziale per garantire l’approvvigionamento e l’accesso al contante presso un’utenza diffusa su base nazionale e transfrontaliera”*<sup>34</sup>.

49. Sul punto, occorre considerare che, sebbene negli ultimi anni vi sia stato un forte incentivo da parte delle Istituzioni nazionali ed europee verso l’uso di strumenti di pagamento elettronici, il contante continua ad essere una forma di pagamento molto utilizzata, soprattutto in Italia: infatti, emerge che, negli ultimi anni, malgrado la quota in valore del contante come mezzo di pagamento sia diminuita dal 68% al 52% (periodo 2016-2020), esso resti lo strumento privilegiato, anche rispetto alla media dell’area euro, che nel 2019 risultava pari a circa il 48%<sup>35</sup>. Ciò appare ancor più evidente se si considera la proporzione di pagamenti in contante per numero di transazioni che, nel periodo 2016-2019, pur se diminuita da circa l’86% a circa l’82%, risulta ampiamente maggioritaria rispetto alle altre forme di pagamento e superiore alla media dell’area euro (pari al 73%)<sup>36</sup>.

50. Come sottolineato da Banca d’Italia, infatti, *“malgrado la crescita dei pagamenti elettronici e delle modalità di pagamento tramite canali digitali remoti, più di recente sostenuta anche dagli impatti dell’emergenza epidemiologica, il contante mantiene una importante funzione sociale; la richiesta di servizi di prelievo continuerà ad essere nel nostro Paese sostenuta, non solo a fini transazionali ma anche precauzionali tenuto conto dei meccanismi di gestione delle scorte monetarie presso il pubblico in condizioni di incertezza. La rete ATM rimane quindi una infrastruttura cruciale per garantire l’accesso ai servizi di contante presso la clientela in regime di interoperabilità”*<sup>37</sup>.

51. Nella stessa direzione, l’Eurosistema ha elaborato una strategia per il contante volta a salvaguardare le sue infrastrutture di accesso essenziali e a garantire la sua ampia disponibilità, nonché la sua accettazione come strumento di pagamento e come riserva di valore<sup>38</sup>. Tale strategia scaturisce dalle sfide poste dal processo di digitalizzazione del settore finanziario, che investe anche i più tradizionali canali del contante.

52. Al riguardo, l’Istituto di Vigilanza osserva come vi sia l’esigenza di sviluppare soluzioni innovative in grado di competere con l’offerta dei pagamenti digitali che deriva anche dall’ambito Big-Tech, rispetto ai quali si pongono inoltre problemi di *level-playing field*. Con riferimento all’Italia, si registra un livello di frammentazione nell’offerta di servizi e soluzioni innovative, acuito

---

<sup>33</sup> Doc. 198.

<sup>34</sup> Doc. 104.

<sup>35</sup> Doc. 122 ma si veda anche il *report* della BCE *Study on the payment attitudes of consumers in the euro area (SPACE)* (2020). Con particolare riferimento al mercato italiano, Bancomat evidenzia come la quota ascrivibile all’utilizzo del contante resti alta nonostante il ruolo verso i pagamenti *cashless* giocato dal Covid, nonché alcune recenti iniziative di natura governativa tese a favorire l’utilizzo di pagamenti digitali, quali il *“Cashback”* e la *“Lotteria degli scontrini”*, nonché le previsioni normative contenute nel Piano Italia *Cashless* e nella Legge di Bilancio 2020 in materia di POS.

<sup>36</sup> In particolare, Bancomat rileva come il contante prevalga significativamente nelle transazioni inferiori a 5 euro (che rappresentano il 40% delle transazioni, in cui è utilizzato nel 97% dei casi) (doc. 122).

<sup>37</sup> Doc. 104.

<sup>38</sup> Sul punto si rinvia al contenuto del sito della Banca Centrale Europea, [www.ecb.europa.eu/euro/cash\\_strategy/html/index.it.html](http://www.ecb.europa.eu/euro/cash_strategy/html/index.it.html).

dalla presenza di circuiti internazionali e dei richiamati operatori Big-Tech; la pressione concorrenziale, che si manifesta soprattutto in termini di innovazione, richiede “*rilevanti investimenti in tecnologia e impone costi di compliance che riducono i margini di profitto*”<sup>39</sup>.

#### **Accesso al contante e prelievi in circolarità**

**53.** In questo contesto, occorre osservare che l’ATM rappresenta l’unica alternativa allo sportello bancario per l’accesso al contante e, tra le due opzioni, è quella di gran lunga privilegiata dagli utenti, posto che la quota dei prelievi da ATM rispetto al totale dei prelievi è aumentata negli ultimi cinque anni dall’82% all’87% nel numero di prelievi<sup>40</sup>.

**54.** Ciò appare giustificato dalla semplicità e immediatezza del prelievo da ATM rispetto allo sportello, nonché dalla circostanza per cui l’ATM rappresenta l’unica modalità di accesso al contante laddove il titolare di un conto corrente non possa recarsi presso la propria filiale o presso una filiale del proprio istituto di credito, non essendo consentito il prelievo allo sportello di una filiale di un altro istituto<sup>41</sup>.

**55.** Tale ultima forma di prelievo, ossia il prelievo in circolarità, che è specificamente interessata dal progetto di Bancomat qui in esame, costituisce un obbligo al quale si sono legate le banche e gli altri soggetti (ad esempio, Poste Italiane e Prestatori indipendenti) aderenti al circuito, che sono tenuti ad accettare presso i propri ATM le carte emesse da tutte gli aderenti, in un’ottica di reciprocità. Il prelievo in circolarità si fonda su regole comuni di circuito, che dettano le modalità di svolgimento del servizio, i criteri comportamentali e i requisiti tecnici uniformi, e determinano in capo agli aderenti impegni reciproci in ordine al suo funzionamento, in modo da garantire l’operatività in circolarità.

**56.** L’insieme di tali regole è necessario trattandosi di un servizio in circolarità, che la banca titolare dell’ATM (banca *acquirer*) eroga a favore del correntista di altra banca (banca *issuer*): affinché un prelievo in circolarità possa avere luogo, la banca proprietaria dell’ATM anticipa il contante al titolare della carta e svolge alcune attività propedeutiche al prelievo quali, ad esempio, la verifica della disponibilità della somma sul conto corrente del titolare della carta. L’ammontare prelevato viene poi restituito dalla banca che ha emesso la carta insieme con il pagamento di una commissione volta a remunerare il servizio reso, come meglio descritto a breve.

**57.** La possibilità di prelevare dall’ATM di una banca differente rispetto alla propria può assumere un peso particolarmente significativo per gli istituti di credito di dimensioni medio-piccole, che dispongono di un numero contenuto di filiali, nonché per quelli cd. *online*, che dispongono di un numero assai limitato di filiali o non ne dispongono affatto: esso, infatti, permette a tali istituti di poter offrire ai propri correntisti il servizio di prelievo in un’area geograficamente più estesa rispetto alla copertura territoriale delle proprie filiali (o addirittura consente *tout court* l’offerta del servizio in assenza di filiali), con un vantaggio significativo anche in termini competitivi laddove si consideri che, in assenza della circolarità, i consumatori potrebbero preferire banche con una rete ATM maggiormente diffusa sul territorio<sup>42</sup>.

---

<sup>39</sup> Doc. 104.

<sup>40</sup> Doc. 104.

<sup>41</sup> Inoltre, negli ultimi anni si è assistito a una graduale riduzione delle operazioni di cassa allo sportello, privilegiando le banche il ricorso, anche da parte della propria clientela, agli sportelli ATM evoluti (che prevedono appunto la funzione di cassa e di deposito, oltre che quella di prelievo). Tale tendenza si accompagna alla generale razionalizzazione della rete ATM posta in essere dalla maggioranza delle banche, che ha condotto anche alla riduzione del numero di filiali.

<sup>42</sup> Al riguardo, si osserva che per le banche è possibile stipulare accordi bi- o multi-laterali relativi alle condizioni economiche di prelievo in circolarità sulle rispettive reti ATM, come ad esempio già avviene con i circuiti WeCash e QuiMultiBanca.

58. In base ai dati acquisiti in istruttoria, nel nostro Paese, il volume di operazioni ATM in circolarità si aggira intorno al 25 - 30% del totale<sup>43</sup>, a livello di sistema, e risulta in media più elevato per le banche medio-piccole o che non gestiscono una propria rete di ATM (per queste ultime può essere anche pari al 100%)<sup>44</sup>.

59. Con precipuo riferimento alle banche intervenienti e a quelle sentite nel corso del procedimento, si può osservare – come illustrato nella Figura 1 che segue – che la quasi totalità di esse presenta un numero di prelievi in circolarità effettuato dai propri correntisti largamente inferiore, o comunque minoritario, rispetto al numero di prelievi *on us*. In particolare, le banche di maggiori dimensioni quali Unicredit e Intesa Sanpaolo hanno rispettivamente una percentuale di prelievi in circolarità effettuati dai propri correntisti sul totale dei prelievi dagli stessi effettuati pari rispettivamente al [10-15%] e al [15-20%] (anno 2021)<sup>45</sup>; banche di medie dimensioni quali Banco BPM e Credem hanno percentuali pari rispettivamente al [25-30%] (2021) e al [40-45%] (2021)<sup>46</sup>; banche di dimensioni più contenute quali quelle associate ad Assopopolari, hanno una percentuale pari al [20-25%] (2019), mentre le cinque Casse hanno, in media, una percentuale del [30-35%] (2019)<sup>47</sup>. Solo le banche aderenti a Pri.Banks, complessivamente considerate, presentano un numero maggioritario di prelievi in circolarità effettuati dai propri correntisti, pari al [60-65%] (2019)<sup>48</sup> dei prelievi totali; tale dato appare tuttavia riconducibile alla composizione delle aderenti a Pri.Banks, ove è forte la presenza di banche dotate, in virtù del proprio modello di *business*, di una rete di sportelli particolarmente contenuta<sup>49</sup>.

---

<sup>43</sup> Trattasi di stime sulla base dei dati di Banca d'Italia e sulla base dei dati raccolti da Bancomat su un campione rappresentativo di banche, cfr. rispettivamente docc. 104 e 94

<sup>44</sup> Secondo le stime fornite da Bancomat, i prelievi in circolarità rappresenterebbero invece meno di un quinto del totale dei prelievi ATM; considerando anche il numero di prelievi da sportello, secondo la Parte i prelievi in circolarità costituirebbero dunque una quota minoritaria dei prelievi totali (doc. 122).

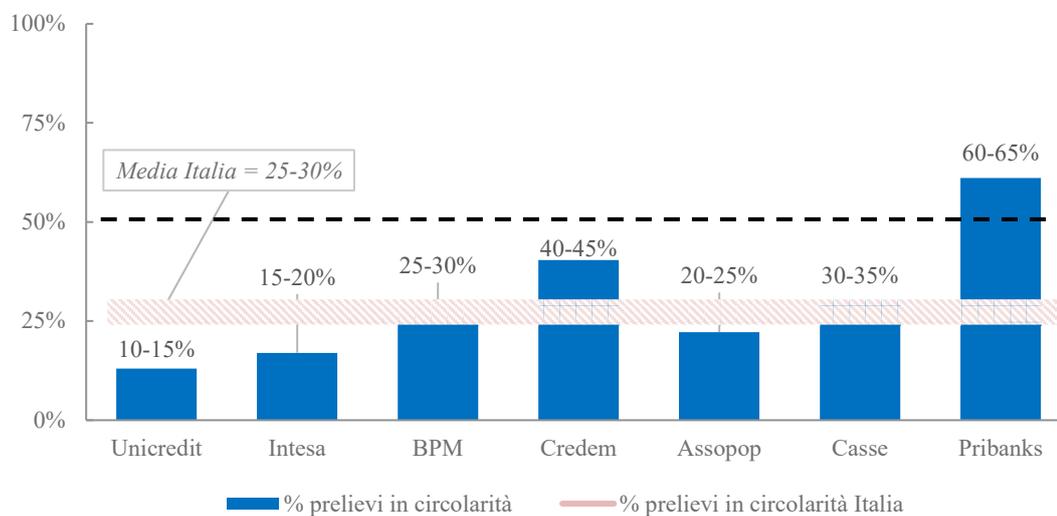
<sup>45</sup> Elaborazioni degli Uffici sulla base dei dati contenuti nel doc. 307 e nei docc. 301 e 275. Nel 2020 le percentuali erano pari rispettivamente al [10-15%] e al [15-20%] (docc. 79 e 80).

<sup>46</sup> Elaborazione degli Uffici sulla base dei dati contenuti nel doc. 307 e nei docc. 270 e 303. Per BPM la percentuale era pari al [25-30%] nel 2020 (doc. 168); per Credem la percentuale era pari al [40-45%] nel 2019 (doc. 42).

<sup>47</sup> Doc. 61 e 173.

<sup>48</sup> Doc. 175.

<sup>49</sup> L'elenco delle banche aderenti a Pri.Banks è riportato alla nota n. 1.

**Figura 1 – Percentuale prelievi in circolarità**

Fonte: elaborazioni AGCM su dati forniti dalle banche e da Banca d'Italia.

**60.** Inoltre, in base all'attività svolta in prevalenza, le banche si possono altresì distinguere fra quelle maggiormente caratterizzate da un'attività di *acquiring* o da un'attività di *issuing*, dove le banche contraddistinte da un'attività di *acquiring* sono quelle che registrano un numero di prelievi in circolarità fatto da clienti delle altre banche sui propri ATM maggiore del numero di prelievi in circolarità fatti dai propri clienti sui terminali di altre banche; il rapporto è capovolto in caso di maggiore attività di *issuing*. In accordo alle informazioni fornite da Bancomat, circa il [60-70]% degli aderenti al Circuito è sbilanciato lato *acquiring*: si tratta sia delle banche di maggiori dimensioni, quali ad esempio Intesa Sanpaolo e Unicredit, sia delle banche di dimensioni intermedie, quali BPER Banca e Monte dei Paschi di Siena, sia di banche di dimensioni minori o di carattere locale, quali ad esempio Banca Popolare dell'Alto Adige, Banca Popolare Pugliese, Banca del Piemonte, Cassa di Risparmio di Asti, nonché le banche aderenti ai gruppi bancari cooperativi quali Cassa Centrale Banca e ICCREA<sup>50</sup>.

**61.** Più in particolare, riportando i risultati di una propria analisi sul numero medio di prelievi giornalieri Bancomat in circolarità lato *acquiring* per ATM, Bancomat sottolinea come fra gli istituti ad alta incidenza di transazioni figurino principalmente banche di piccole-medie dimensioni e/o di carattere locale, che presentano un'incidenza in media più alta di banche di dimensioni maggiori<sup>51</sup>.

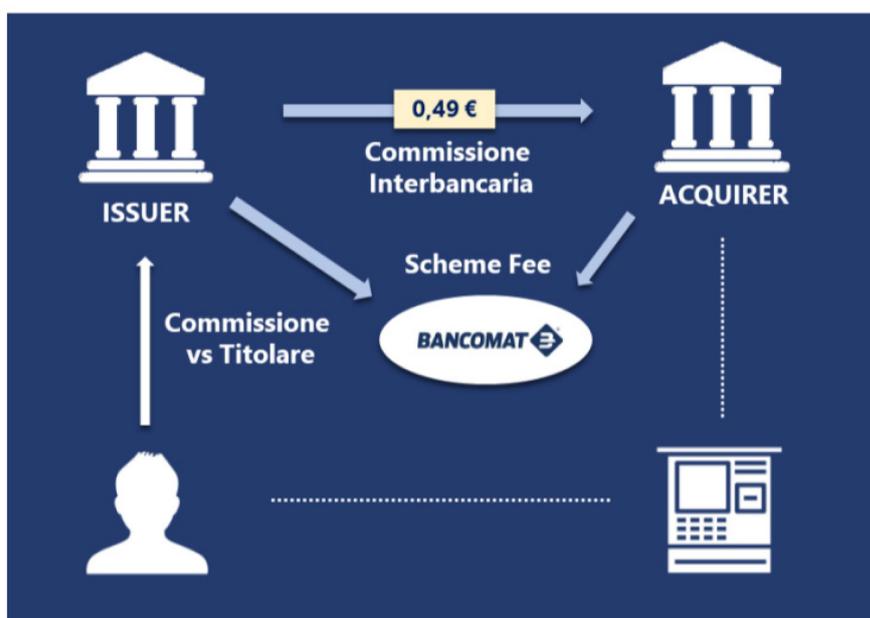
<sup>50</sup> Doc. 122. Elaborazioni svolte dagli Uffici per Intesa Sanpaolo, Unicredit, BPER e Cassa Centrale Banca confermano, nel 2021, tale "sbilanciamento" sulla base dei dati contenuti nei docc. 307 e, rispettivamente, 301, 275, 274 e 295.

<sup>51</sup> L'analisi non si riferisce al numero di transazioni in assoluto – che di regola dipende dalla grandezza del *network* della banca – ma all'incidenza media; prendendo in esame questa statistica, Bancomat rileva da un lato un'elevata eterogeneità in termini di grandezza del *network* fra le banche che vantano un numero medio di prelievi giornalieri Bancomat in circolarità per ATM, ossia sono presenti sia banche di piccole sia di medio-grandi dimensioni; dall'altro, che si riscontra l'incidenza più alta fra banche di dimensioni contenute. Inoltre, Bancomat ha condotto un'analisi sul numero di ATM Bancomat per mille carte Bancomat attive, dalla quale emerge che la media di sportelli è compresa fra 1,4 e 1,6 (a seconda che il campione considerato abbia una base clienti maggiore delle 10.000 o delle 100.000 carte Bancomat attive); esaminando le banche con una base di almeno 10.000 carte Bancomat, risulta che le banche con una media di ATM inferiori a 1 sono essenzialmente banche *online* o con focus assicurativo, con la sola eccezione di Credem (doc. 122).

### Il sistema di remunerazione vigente

62. Le regole di circuito attualmente in vigore stabiliscono, per i prelievi in circolarità, un sistema di remunerazione in base al quale, come rappresentato nella figura che segue, vi è il pagamento di una commissione interbancaria (MIF – *Multilateral Interchange Fee*) da parte della banca del titolare della carta (*issuer*) a favore della banca proprietaria dell'ATM (*acquirer*), il cui importo è fisso ed è determinato dal circuito. Alla corresponsione di tale commissione segue il versamento di una commissione da parte del titolare della carta alla propria banca (banca *issuer*), cosiddetta commissione al prelievo, il cui importo è determinato dalla banca stessa e, come vedremo a breve, può variare sensibilmente.

Figura 2 – Modello MIF



Fonte: Bancomat

63. Tale sistema di remunerazione è disciplinato da accordi interbancari fissati da Bancomat sulla base degli impegni accolti dall'Autorità nell'ambito del procedimento I725 - *Accordi Interbancari Riba-Rid-Bancomat*, conclusosi il 30 settembre 2010<sup>52</sup>.

64. In estrema sintesi, l'Autorità aveva allora in sede di avvio prospettato che gli accordi oggetto del procedimento, prevedendo una definizione centralizzata e uniforme per tutte le banche della commissione interbancaria, avrebbero potuto configurare un'intesa ai sensi del diritto *antitrust* idonea ad incidere sull'erogazione dei servizi di pagamento all'utenza finale. Tale onere, infatti, rappresentava un costo intermedio che avrebbe potuto incidere sul corrispettivo versato dai consumatori, nella misura in cui individuava una soglia minima al di sotto della quale la concorrenza tra banche non poteva ridurre tali corrispettivi.

65. In questo contesto, gli impegni proposti da Bancomat nel procedimento I725, come accettati dall'Autorità, prevedevano la determinazione della commissione interbancaria per il servizio di prelievo in circolarità con la carta Bancomat in ragione di un criterio di efficienza economica a

<sup>52</sup> Cfr. provv. AGCM del 30 settembre 2010, caso I725 - *Accordi Interbancari "Riba-Rid-Bancomat"*.

livello di sistema. Tale valutazione si fondava, da una parte, sulle efficienze che la MIF consentiva di cogliere relativamente all'offerta del servizio in esame, quali ad esempio la possibilità per la clientela di accedere su tutto il territorio nazionale al servizio di prelievo Bancomat e la maggiore competitività degli operatori di dimensioni più contenute, rispetto a meccanismi alternativi come, ad esempio, le commissioni interbancarie bilaterali; e dall'altra parte, sulla più stretta aderenza della MIF ad alcuni costi effettivamente sostenuti dalla banca proprietaria dell'ATM per consentire il prelievo in circolarità. Sulla base di questi principi, il valore della MIF era stato in origine fissato a 0,58 euro e attualmente è pari a 0,49 euro (a decorrere dal 1° luglio 2022 il valore della MIF è pari a 0,47 euro)<sup>53</sup>.

**66.** In particolare, per il calcolo della MIF sono presi in esame i costi sostenuti dagli operatori coinvolti nella prestazione del servizio di prelievo Bancomat calcolati sulla base di un campione rappresentativo e utilizzando la media dei dati del 50% più efficiente del campione, con esclusione del restante 50% che registra valori di costo più elevati. Ai fini della determinazione della commissione, sono considerate le sole voci di costo relative alle fasi operative strettamente inerenti e funzionali alla prestazione in circolarità del prelievo; essendo tali fasi collegate alla prestazione del servizio a livello aziendale, i relativi costi sono pesati sulla base del numero di operazioni effettuate in circolarità con esclusione delle operazioni aziendali. La metodologia utilizzata nell'ambito delle rilevazioni dei costi oggetto degli impegni resi vincolati dall'Autorità nel caso *I725* (già approvata dall'Autorità nell'ambito del procedimento *I661–Accordi Interbancari “ABI-CO.GE.BAN”*<sup>54</sup>), prevede la considerazione dei soli costi diretti operativi per l'erogazione del servizio da parte degli appartenenti al Circuito. Nello specifico, poiché il servizio in circolarità è un servizio per i clienti di altre banche aggiuntivo rispetto a quello offerto per i propri clienti, sono considerati i costi diretti correlati alla singola operazione (correlati al numero di operazioni) o all'operatività del servizio in circolarità (che variano al variare delle operazioni per la quota attribuibile all'attività in circolarità), e non all'infrastruttura, quali: manutenzione; predisposizione ATM; gestione operativa; compensazione e centri applicativi; sicurezza; EAD<sup>55</sup>.

**67.** Accanto al modello descritto basato sulla MIF e attualmente in vigore in Italia, esiste un modello di remunerazione alternativo fondato sulla cd. DAF (*direct access fee*), nel quale la banca proprietaria dall'ATM applica direttamente una commissione al titolare della carta di prelievo, indipendentemente dal tipo di contratto con l'emittente.

**68.** In base alle informazioni presenti nel fascicolo istruttorio<sup>56</sup>, i paesi che attualmente applicano la DAF in Europa sono Germania, Slovacchia, Grecia e Regno Unito, anche in un regime misto in cui sono presenti sia la DAF sia la MIF, a seconda del circuito (domestico o internazionale) o della tipologia di carta (ad esempio, debito o credito). Diversamente da quanto Bancomat assume, la DAF non è adottata in Spagna dove, secondo quanto affermato dall'Autorità di concorrenza nazionale, il Decreto Legge Reale n. 11/2015 ha introdotto una nuova normativa che *“proibisce la DAF e stabilisce un sistema di commissione interbancaria che può essere multilaterale o meno. Più specificamente, le banche acquirers possono fissare una commissione interbancaria uniforme (per tutte le entità emittenti e per tutto il territorio spagnolo) e possono anche concludere accordi con*

<sup>53</sup> Con nota del 26 luglio 2022, in ottemperanza agli impegni assunti nell'ambito del procedimento I725, Bancomat ha comunicato di aver retroattivamente fissato la MIF a 0,47 euro, a decorrere dal 1° luglio 2022. La valutazione di ottemperanza da parte dell'Autorità nell'ambito del citato procedimento I725 è allo stato ancora pendente.

<sup>54</sup> Cfr. provv. AGCM 18 aprile 2007, caso *I661 - Accordi Interbancari “ABI-CO.GE.BAN.”*.

<sup>55</sup> Nel dettaglio, le voci di costo rilevanti [omissis]

<sup>56</sup> Docc. 102, 249, 253, 257, 273, 276, 285, 286, 287, 290, 291, 292, 293, 294, 296, 304, 305, 308 e 311bis.

*altre entità per fissare le commissioni. Gli emittenti possono trasferire ai propri clienti non più del 100% della commissione interbancaria”*<sup>57</sup>.

69. Nei restanti paesi è adottato il modello della sola MIF, la cui metodologia di calcolo, tuttavia, dalle informazioni acquisite, risulta differire tra i diversi Paesi e risulta differente rispetto a quella prevista in Italia<sup>58</sup>. Secondo l’Istituto di Vigilanza, attualmente “*comunque ci si interroga in termini di sostenibilità*”<sup>59</sup>. Al di fuori dell’Europa, la DAF è stata adottata in Australia.

70. Secondo Intesa Sanpaolo, l’adozione del nuovo modello renderebbe il servizio di prelievo ATM profittevole, favorendo l’ingresso di operatori non bancari.

71. Bancomat osserva che nei paesi in cui è stata introdotta la DAF si è registrato un generale aumento dei prelievi *on us*, la cui operatività non è stata oggetto di riforme; rispetto alle commissioni applicate ai consumatori non si sarebbero invece registrati sostanziali aumenti di prezzo ai consumatori finali: in Australia, pur a fronte di uno scostamento dall’uso del contante e una riduzione dei prelievi ATM che ha causato un aumento dei costi unitari, le commissioni sarebbero aumentate in linea con l’inflazione<sup>60, 61</sup>.

72. Per contro, Credem ha sottolineato che nel Regno Unito la diffusione di ATM *stand-alone* appartenenti a operatori non bancari ha portato a una riduzione nell’utilizzo degli ATM in virtù delle elevate commissioni di prelievo al consumatore<sup>62</sup>.

73. Come vedremo, il progetto presentato da Bancomat intende modificare il modello di remunerazione ora descritto, passando da uno schema basato sulla MIF a uno di tipo DAF.

#### **I recenti sviluppi dell’industria ATM**

74. Prima di descrivere il progetto di Bancomat appare, in ultimo, utile rappresentare lo stato di diffusione della rete ATM in Italia: dall’istruttoria è, infatti, emerso che la rete ATM, pur costituendo una “*infrastruttura essenziale*”<sup>63</sup> per l’approvvigionamento e l’accesso al contante, sia in una fase di contrazione, ovvero si muova in controtendenza rispetto all’ammontare assoluto dei prelievi.

75. In particolare, in base ai dati forniti da Banca d’Italia, attualmente in Italia risultano presenti oltre 48.000 sportelli ATM bancari e postali, pari a 81,5 ATM ogni mille abitanti, poco sotto il dato medio europeo (pari a 83,6 ATM ogni mille abitanti). L’operatività per ATM è pari a circa 17.000

---

<sup>57</sup> Doc. 286 e Decreto Legge Reale n. 11/2015 del 2 ottobre 2015, volto a regolare le commissioni per il prelievo agli sportelli automatici.

<sup>58</sup> Ad esempio, in Francia, la MIF applicata dal circuito domestico Cartes Bancaires è stata oggetto di un procedimento dinanzi all’Autorità di concorrenza, al termine del quale è stata autorizzata ai sensi dell’art. 101, commi 1 e 3 TFUE. Sul punto, l’Autorità francese ha chiarito che tale commissione, attualmente fissata a 0,89 euro, è composta da 3 commissioni: *i)* la DAB (ATM fee) che compensa l’anticipo di denaro da parte della banca *acquirer* (titolare dell’ATM); *ii)* la CSR (*Commission de Service Retrait*) che compensa le banche che investono e forniscono una rete ATM maggiore delle altre; *iii)* la CSC (*Commission d’apport Service Carte*) che penalizza le banche che hanno una rete ATM over-dimensionata rispetto al numero dei propri titolari di carta. L’Autorità ha altresì chiarito che la CSR e la CSC “*operano insieme per imporre un extra fee che penalizza sia le banche che non forniscono una rete ATM sufficiente rispetto ai propri titolari di carta sia, all’inverso, quelle che non emettono un numero sufficiente di carte rispetto alla propria rete ATM*”. Con particolare riguardo alla CSR, poi, l’Autorità ha precisato che “*essa sia giustificata in quanto mira a prevenire comportamenti parassitari e ad assicurare un equilibrio tra le banche nell’istallazione di ATM e contribuisce ad assicurare la densità della rete ATM*”.

<sup>59</sup> Doc. 104.

<sup>60</sup> Doc. 122.

<sup>61</sup> [omissis] (doc. 104).

<sup>62</sup> Doc. 102.

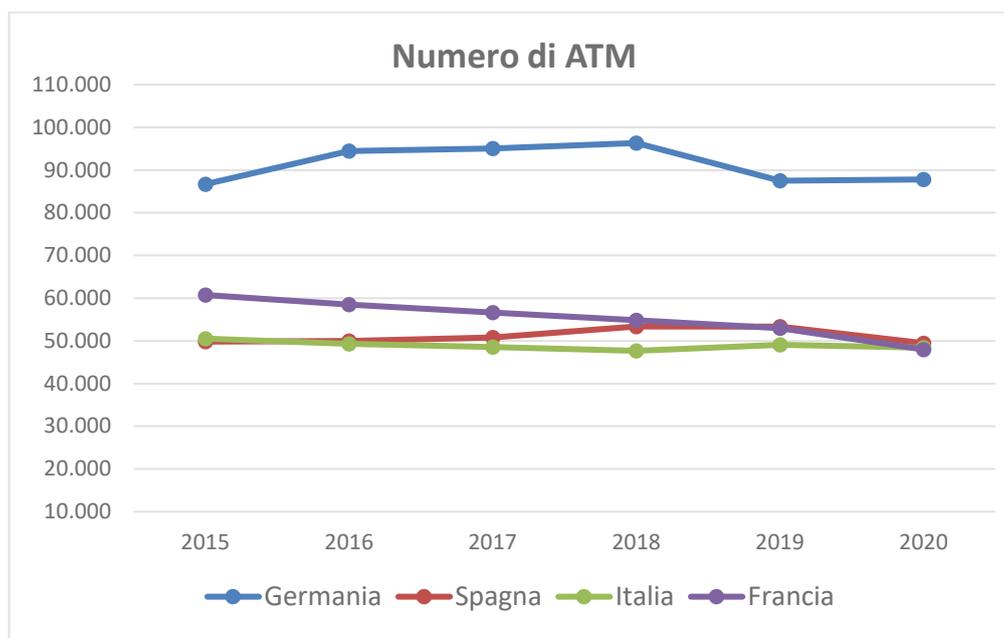
<sup>63</sup> Doc. 104.

prelievi per sportello e risulta inferiore al dato europeo (che è pari a circa 25.000 prelievi per ATM), ma con importi medi prelevati superiori (oltre 200 euro a fronte di 150 euro nella UE) <sup>64</sup>.

76. Come già anticipato, gli sportelli ATM sono per la maggior parte esterni a filiali di istituti bancari o postali e solo il 16% (dato Banca d'Italia 2020) è riconducibile a ATM “*stand alone*”, ossia di proprietà di banche o Poste ma fisicamente distanti dalla filiale che li gestisce, o “*indipendenti*”, cioè non di proprietà di banche o Poste; la quota italiana risulta inferiore alla media europea, che si attesta intorno al 30%.

77. Inoltre, emerge che il numero di ATM per abitante sia diminuito nel periodo 2015-2020 sia in Europa sia in Italia per circa l'1% l'anno<sup>65</sup>. La Figura 3 mette in luce come la dinamica di riduzione degli sportelli sia comune a Paesi quali Francia, Spagna e Italia, nei quali il numero complessivo di ATM si è sostanzialmente ridotto, mentre la Germania ha mantenuto un *trend* più costante, pur registrando a sua volta una diminuzione nell'ultimo triennio.

**Figura 3 – Numero di ATM per paese**



Fonte: elaborazioni AGCM su dati European Central Bank, Statistical Data Warehouse.

78. Le risposte pervenute dalle Autorità di concorrenza nazionali dei diversi Paesi europei<sup>66</sup> evidenziano un calo degli ATM in ogni Paese, sostanzialmente dovuto alla razionalizzazione della rete da parte degli operatori bancari e alle operazioni di acquisizione e riorganizzazione del sistema bancario; con particolare riguardo al nostro Paese, nel 2020, la riduzione è stata pari all'1,4% rispetto al 2019.

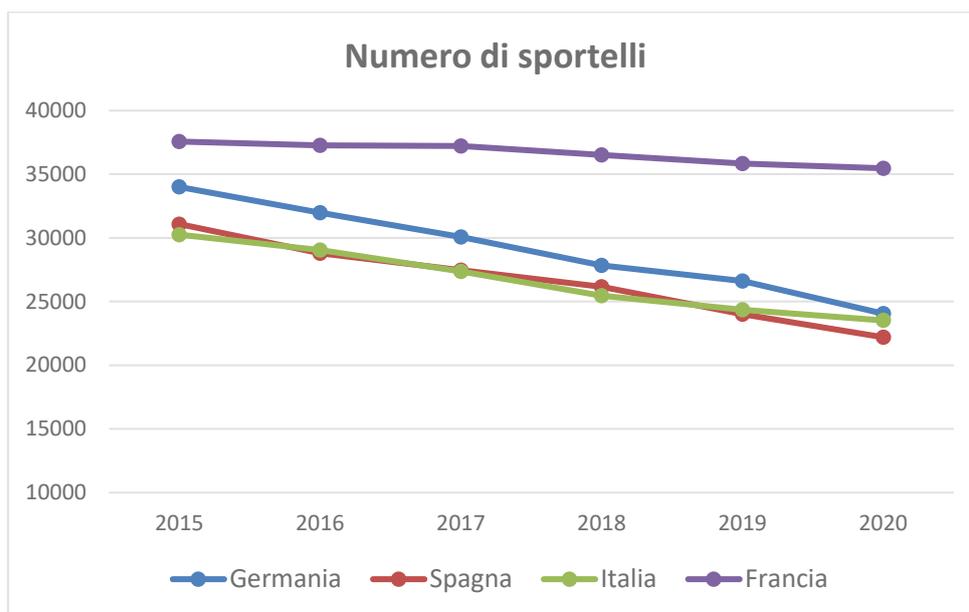
<sup>64</sup> Secondo elaborazioni fornite da Bancomat, il valore totale prelevato tra il 2015 e il 2019 si è ridotto del 24%, così come si è ridotto il numero di prelievi, mentre è aumentato il valore medio di ogni singolo prelievo (+15%) (doc. 122).

<sup>65</sup> Doc. 104.

<sup>66</sup> Doc. 249, 253, 257, 273, 276, 285-287, 290-294, 296, 304, 205 e 208.

79. Sul punto, i dati relativi alla rete di sportelli dei principali paesi europei quali Germania, Francia, Spagna e Italia confermano la generale riduzione del numero di filiali, con un andamento sostanzialmente analogo, come illustrato nella Figura 4 che segue.

Figura 4 – Numero di sportelli per paese



Fonte: elaborazioni AGCM su dati European Central Bank, Statistical Data Warehouse.

80. Ad avviso dell'Istituto di Vigilanza, tra i fattori determinanti questo *trend* relativo agli ATM vi sono gli investimenti in innovazione necessari per ricorrere alle tecnologie digitali, in particolare per migliorare l'interazione con il cliente e consentire, ad esempio, l'accesso ai servizi degli sportelli automatici in modalità *contactless* tramite tecnologia NFC o QR code<sup>67</sup> (si pensi al caso del prelievo utilizzando direttamente la carta caricata sul portafoglio digitale presente nello *smartphone*).

81. Il comparto dei servizi ATM sarebbe stato altresì influenzato dai “*maggiori investimenti e costi di adeguamento (software e hardware) ai nuovi parametri di sicurezza*” imposti dal recente quadro regolamentare europeo sui servizi di pagamento che ha profondamente modificato l'industria dei pagamenti<sup>68</sup>.

82. Sul punto, nel corso dell'istruttoria alcuni istituti bancari, di piccole e medie dimensioni, hanno rappresentato che la diminuzione degli ATM sia dipesa sostanzialmente dalla chiusura degli

<sup>67</sup> Doc. 104.

<sup>68</sup> In particolare, si rinvia al Regolamento (UE) 2019/518 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 19 marzo 2019 le cui “*disposizioni aumentano la trasparenza a favore del consumatore in materia di scelta del tasso di cambio, oltre a estendere il principio di parità tariffaria tra pagamenti domestici e transfrontalieri anche alle persone e alle imprese degli Stati membri che non appartengono alla zona euro; esse diventeranno progressivamente applicabili entro il 2021. Il Regolamento impatta sui modelli di business e sui sistemi IT del settore dei pagamenti, compresi i prelievi da ATM; ne potrebbe derivare un'ulteriore riduzione degli incentivi economici per sviluppare nuovi ATM o per mantenere quelli esistenti anche nelle zone a prevalente vocazione turistica*”. Parimenti, il Regolamento (UE) 2015/751 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 29 aprile 2015 che “*ha armonizzato le commissioni interbancarie delle carte presso i POS in tutta Europa e ne ha ridotto il livello attraverso massimali (cap), favorendo altresì maggiore trasparenza nell'uso delle carte di pagamento al punto vendita. L'IFR ha avuto un impatto rilevante sull'industria dei pagamenti nel suo complesso, erodendo i margini di ricavo sulle carte, in particolare dal lato dell'emissione, e aumentando la necessità per i prestatori di servizi di pagamento di recuperare efficienza dal lato dei costi*”.

sportelli bancari; di contro, le banche di dimensioni medio grandi hanno sottolineato criticità legate alla sostenibilità degli ATM, i cui costi sarebbero aumentati e non sarebbero coperti dall'attuale sistema di remunerazione. Unicredit, ad esempio, ha sottolineato come *“l'attività svolta tramite gli ATM, nonostante i recenti miglioramenti sotto il profilo dell'efficienza, non sia economicamente sostenibile, né 'stand alone', ossia senza una filiale di supporto, né all'interno di una filiale. Per conseguenza, Unicredit, al pari delle altre banche, ha difficoltà ad investire su tale business line”*<sup>69</sup>.

**83.** In quest'ultimo senso, anche Banca d'Italia ha sottolineato che *“il suo funzionamento attuale [della rete ATM] – basato in parte su sussidi incrociati – può non garantire la sostenibilità prospettica in assenza di una copertura adeguata dei costi”*<sup>70</sup>.

**84.** Nella stessa direzione, Altroconsumo ha sottolineato che *“negli ultimi anni il numero di ATM sul territorio italiano è diminuito e vi sono aree in cui gli vi è scarsità di ATM”* e che *“l'attuale metodologia si presta a fenomeni di free riding da parte delle banche più piccole”*<sup>71</sup>.

**85.** Da un punto di vista più generale, lo stesso Istituto di Vigilanza ha evidenziato che solo il 15% dei costi legati al servizio di movimentazione del contante presso sportello automatico e tradizionale viene coperto attraverso la tariffazione esplicita della clientela<sup>72</sup>. Inoltre, in tale scenario va osservato come la progressiva digitalizzazione dei servizi bancari e la diffusione di strumenti di pagamento digitali abbiano un graduale impatto sia sulle abitudini dei consumatori, in termini di un minor ricorso al prelievo di contante (complice anche la pandemia da Covid-19), sia sulle strategie delle banche, in termini di minori incentivi a installare o mantenere gli ATM. In particolare, Banca d'Italia registra *“una correlazione negativa tra i tassi di variazione annuale del numero di ATM e quello dei pagamenti senza contante per abitante”*.

### ***c) Il progetto di Bancomat***

**86.** Nel contesto fin qui descritto si colloca il progetto che Bancomat ha portato all'attenzione dell'Autorità con comunicazione del 22 ottobre 2020, come modificato con nota del 28 luglio 2021.

**87.** In particolare, Bancomat ha comunicato la propria intenzione di modificare il modello di remunerazione dei prelievi in circolarità attraverso un progetto che si articolerebbe nella eliminazione sia della MIF sia del divieto per le banche proprietarie degli ATM (banche *acquirer*) di applicare direttamente al titolare della carta, al momento del prelievo, una commissione – DAF – definita e applicata in via autonoma. In questo modo, come emerge anche dalla figura che segue, la banca titolare dell'ATM non sarebbe più remunerata dalla banca emittente, ma dal consumatore stesso, il quale, dal canto suo, non verserebbe più la commissione alla propria banca, ma direttamente alla banca titolare dell'ATM.

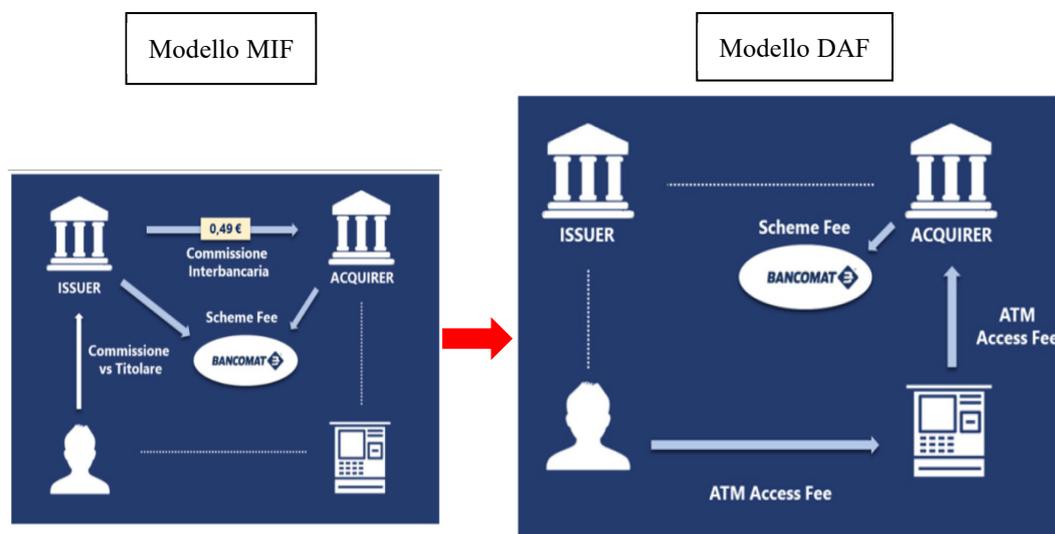
---

<sup>69</sup> Doc. 74.

<sup>70</sup> Doc. 104.

<sup>71</sup> Doc. 92.

<sup>72</sup> Si veda *“Il costo sociale degli strumenti di pagamento in Italia, I risultati della seconda indagine”*, Banca d'Italia (2020).

**Figura 3 – Confronto modello MIF e Modello DAF**

Fonte: Bancomat

**88.** Il valore della commissione sarebbe reso noto al consumatore che si appresta a prelevare il denaro presso l'ATM prima dell'autorizzazione all'operazione di prelievo.

**89.** Più specificamente, in base alle informazioni fornite da Bancomat, il nuovo modello si declinerebbe:

*a.* nella eliminazione della regola di sistema che prevede il pagamento della MIF dalla banca issuer alla banca acquirer e

*b.* nelle seguenti regole di sistema:

*i.* rimozione del divieto per l'acquirer di applicare una commissione nei confronti del titolare della carta per l'accesso al servizio di prelievo Bancomat in circolarità;

*ii.* introduzione dell'obbligo che la commissione applicata dal singolo acquirer sia la medesima per tutti i propri terminali in gestione e presenti sul territorio;

*iii.* introduzione dell'obbligo di adozione da parte dell'acquirer di una commissione a importo fisso, non legato all'ammontare del prelievo;

*iv.* introduzione dell'obbligo da parte dell'acquirer del rispetto delle regole di trasparenza sulla commissione applicata e con indicazione della stessa sulla ricevuta dell'operazione;

*v.* introduzione del divieto dell'issuer di applicare commissioni applicate per prelievi effettuati dal titolare presso terminali di altre banche.

**90.** Ad avviso di Bancomat, poiché il nuovo modello ipotizzato comporta l'eliminazione delle commissioni interbancarie attualmente associate al prelievo Bancomat, ne discenderebbe la caducazione degli impegni resi vincolanti con la delibera di chiusura del procedimento I725.

**91.** Secondo Bancomat, secondo il circuito tale modifica del modello di remunerazione sarebbe giustificata dall'aumento dei costi sostenuti dalle banche nella gestione degli ATM, legati all'evoluzione tecnologica di tali apparecchiature e ai maggiori rischi collegati ad iniziative fraudolente più sofisticate; costi che, in molti casi, sarebbero maggiori rispetto all'ammontare della commissione interbancaria. L'attuale metodologia di calcolo del valore della MIF, infatti, ad avviso del circuito, non considererebbe l'intero ventaglio di costi sostenuti dagli acquirer per garantire l'operatività degli ATM e si baserebbe su un campione poco rappresentativo del mercato.

92. In particolare, secondo le informazioni fornite da Bancomat, abbandonando la logica efficientante e non prendendo dunque in esame il solo 50% degli *acquirer* più efficienti, il costo del servizio sarebbe ben maggiore rispetto al costo stimato nel predetto procedimento e sul quale attualmente poggia la MIF, e pertanto il servizio di prelievo in circolarità avrebbe dei margini in media negativi, dato che “*i costi minori potrebbero essere legati a fattori geografici e spuri*” e che sussistono costi di servizio che possono dipendere da fattori esogeni e non legati all’efficienza. Inoltre, la negatività dei margini emergerebbe ancor più considerando tutte le categorie di costo riconducibili alla prestazione del servizio di prelievo in circolarità, ivi incluse quelle non attualmente considerate per il calcolo della MIF, quali: costi di locazione ed acquisto ATM, costi di sinistrosità ATM, interventi straordinari (*hardware* e *software*) su ATM, costi annui per gestione spazi fisici di filiale e quota utenze, altri oneri riferibili all’ATM<sup>73</sup>. Ad avviso di Bancomat, un’allocazione economicamente corretta dei costi deve comunque proporzionalmente attribuire tali voci di costo – comunque collegate alla gestione dell’ATM – anche alle operazioni di prelievo in circolarità; ciò altresì nell’ottica di fornire incentivi efficienti allo sviluppo e all’innovazione della rete e dei servizi.

93. Con specifico riferimento ai costi operativi e gestionali degli ATM, Bancomat evidenzia come negli ultimi anni questi siano aumentanti anche in virtù dei processi d’innovazione tecnologica che hanno interessato gli stessi ATM al fine di “*soddisfare le nuove esigenze dei consumatori (per es. in relazione alla semplificazione dell’utilizzo da parte dei clienti finali, come i touch-screen e il prelievo contactless) e prevenire eventi fraudolenti sempre più sofisticati*”<sup>74</sup>.

94. Nella prospettiva di Bancomat, i ricavi lato *acquiring* dovrebbero essere proporzionati ai costi complessivi per erogare il servizio, compreso un ritorno sugli investimenti, al fine di incentivare la manutenzione e l’innovazione della rete ATM e non rendere diseconomico l’ingresso di nuovi entranti (sono, ad esempio, necessari investimenti per la rete in materia di transazioni *contactless*). In tal senso, la Parte ritiene che il nuovo sistema di remunerazione, fondato sulla presa in considerazione delle voci di costo effettivamente rilevanti – viste anche l’evoluzione del mercato quella tecnologico-funzionale degli ATM -, incentiverebbe maggiori investimenti da parte dei proprietari degli ATM sulle relative apparecchiature, a beneficio della platea dei consumatori.

95. In questo senso, “*la DAF [sarebbe] funzionale a mantenere e/o rafforzare la rete di ATM consentendo il riallineamento tra costi e ricavi per la gestione del prelievo in circolarità, nonché la possibilità per ciascuna banca di modulare questo riallineamento in funzione dei propri costi anche per riflettere eventuali variazioni del contesto operativo che dovessero verificarsi nel tempo*”<sup>75</sup>. “*L’equilibrio costi-ricavi che la DAF può creare – ad avviso di Bancomat – in un quadro di scelte che ogni gruppo bancario individualmente opera nell’adattare la DAF ai propri costi medi (determinati dalla composizione del mix ottimale per la banca di sportelli presso filiali e stand-alone) non [sarebbe] ottenibile con l’attuale MIF né con una MIF leggermente ritoccata al rialzo. Con il passaggio al modello DAF, infatti, la situazione [sarebbe] opposta rispetto alla MIF, poiché con la DAF [sarebbe] possibile per la totalità degli istituti, eliminati gli estremi della gamma, coprire almeno i costi medi propri. Inoltre, in astratto, da un punto di vista economico, si [creerebbero] i presupposti affinché un istituto bancario possa razionalmente decidere di mantenere attivi gli sportelli alla chiusura delle filiali o anche creare sportelli autonomi*”<sup>76</sup>.

---

<sup>73</sup> Doc. 94.

<sup>74</sup> Doc. 94.

<sup>75</sup> Doc. 344.

<sup>76</sup> Doc. 344.

**96.** Inoltre, il nuovo sistema di remunerazione renderebbe possibile il funzionamento del prelievo da POS, con vantaggi per i consumatori ma anche per le banche di piccole e medie dimensioni. Il prelievo da POS, infatti, postula un modello di remunerazione che non appare compatibile con il sistema attualmente vigente. Ciò in quanto l'utilizzo del POS per i pagamenti di norma prevede il versamento della MIF da parte della banca *acquirer* alla banca *issuer* e il versamento di una *merchant fee* dall'esercente alla propria banca *acquirer*. Se tale meccanismo venisse traslato ai prelievi l'esercente che svolge il servizio (in quanto di fatto consegna il denaro al titolare della carta) non avrebbe alcun compenso per il servizio reso e, anzi, dovrebbe versare una *merchant fee* alla banca che ha installato il POS (*acquirer*), il cui corrispettivo dovrebbe essere quanto meno corrispondente alla MIF che quest'ultima versa alla banca che ha emesso la carta. La banca *issuer* (emittente), dal canto suo, riceverebbe dalla banca che ha svolto il servizio la MIF come compenso per un'attività che non ha svolto e che è stata invero resa ad un suo cliente.

**97.** Con nota del 28 luglio 2021, Bancomat ha trasmesso una nuova comunicazione con cui ha dichiarato di voler apportare modifiche al progetto originario, anche alla luce di alcune perplessità sollevate nel corso dell'istruttoria da parte degli intervenienti. In particolare, Bancomat ha dichiarato, in primo luogo, di voler in ogni caso dare attuazione agli impegni presentati all'Autorità, sebbene gli stessi fossero stati valutati non sufficientemente risolutivi delle ipotizzate criticità concorrenziali. Pertanto, in aggiunta a quanto sopra descritto, il progetto prevedrebbe altresì:

- i.* divieto per i proprietari dell'ATM di praticare commissioni superiori a 1,50 euro;
- ii.* obbligo per i proprietari dell'ATM di informare il consumatore circa l'importo della commissione prima che il prelievo avvenga in modo che egli possa scegliere consapevolmente se procedere con il prelievo presso quello specifico ATM o se rinunciare e procedere altrove; inoltre, se decidesse di prelevare, sullo scontrino verrebbe indicato separatamente l'importo della commissione;
- iii.* che sia agevolata l'operatività degli eventuali accordi bilaterali che saranno conclusi tra le banche, prevedendo la possibilità che gli apparecchi ATM mostrino direttamente le commissioni agevolate;
- iv.* che i consumatori possano accedere ad un *app* che permetta loro di conoscere, direttamente consultando il proprio *device*, dove si trovino gli ATM e quali commissioni essi applicano ai prelievi in circolarità;
- v.* obbligo per i proprietari dell'ATM di applicare commissioni in valore fisso (ovvero non proporzionali all'entità del prelievo) e uniformi sull'intero territorio nazionale;
- vi.* siano azzerati i costi di circuito (cosiddette *scheme fee*) sopportati dalle banche dei titolari delle carte, per i prelievi in circolarità effettuati dai loro clienti;
- vii.* sia fornito agli istituti di dimensioni minori un contributo ai costi di *processing* in modo da garantire a questi operatori un concreto beneficio.

**98.** Ad avviso di Bancomat, il progetto, così come modificato, sarebbe idoneo a produrre efficienze che si tradurrebbero in concreti benefici per la concorrenza e per i consumatori. In particolare, il nuovo modello dovrebbe garantire il mantenimento di una rete sufficientemente capillare a servizio dei consumatori, consentendo così di continuare ad avere accesso al contante. Inoltre, esso dovrebbe favorire *(i)* l'ingresso, lo sviluppo e gli investimenti da parte di operatori indipendenti, banche piccole e *online*; *(ii)* una concorrenza non distorta fra banche anche medio-piccole e *online*; *(iii)* una maggiore trasparenza dei costi e scelte efficientemente orientate dei consumatori non solo al momento della sottoscrizione di un contratto di conto corrente ma anche, al momento della scelta dell'ATM presso cui recarsi per effettuare il prelievo, in ragione di una

maggiore consapevolezza sulla misura della commissione applicata<sup>77</sup>; (iv) per gli utenti meno sensibili al prezzo, infine, il beneficio derivante da reti ATM potenzialmente più capillari e innovative. Infine, la misura di un tetto massimo della commissione nella misura pari a 1,50 euro consentirebbe di (i) porre un limite alle temute discriminazioni di prezzo al rialzo; e (ii) evitare un aumento generalizzato dei costi per i consumatori.

**d) Le risultanze istruttorie in merito ai costi e ai ricavi legati a tale industria**

**99.** Dalla lettura dei documenti depositati da Bancomat è emerso che un ruolo determinante nella sua scelta di modificare il sistema di remunerazione del prelievo è stato svolto dai costi legati all'offerta di tale servizio, e dai relativi ricavi che, ad avviso del circuito, non sarebbero più idonei a garantire il mantenimento della rete.

**100.** Nel prosieguo, dunque, si darà conto delle informazioni acquisite in istruttoria sul punto, che includono altresì le informazioni trasmesse da Bancomat e dalle Parti intervenienti nelle memorie economiche depositate.

**101.** In via del tutto generale, occorre osservare che, l'insieme della documentazione agli atti dà conto di un contesto che vede una partecipazione ai costi e ai ricavi sia della banca *acquirer* sia della banca *issuer*, pur se in misura anche significativamente differente.

**102.** Infatti, dal punto di vista dei costi, la banca che eroga il servizio sostiene tutti i costi legati all'infrastruttura (gestione, manutenzione, sicurezza e innovazione degli ATM), quelli di *processing* delle transazioni e le commissioni di servizio; la banca che ha emesso la carta, dal canto suo, sostiene il costo del servizio in circolarità previsto dall'attuale sistema di remunerazione (che porta la banca *issuer* a versare la MIF alla banca *acquirer*), nonché i costi di *processing* e di circuito, che tuttavia sono assolutamente irrilevanti.

**103.** Sul punto, e con precipuo riguardo all'effettiva quantificazione di tali costi, si anticipa fin da ora che, nel corso dell'istruttoria, sono emerse due differenti metodologie, di cui si darà conto nel prosieguo, che potrebbero condurre a risultati parzialmente differenti: per un verso, infatti, Banca d'Italia e Bancomat calcolano le proprie stime in base al costo industriale dell'ATM, prendendo in considerazione l'insieme delle voci di costo riconducibili al servizio di prelievo<sup>78</sup>; per altro verso, le parti intervenienti poggiano le proprie rilevazioni sul *merchant indifferent test* (MIT), pur specificando che *“il test non è stato concretamente applicato, ma ne è stata adottata la logica, cogliendo da quell'approccio la necessità di fare ricorso ai costi di natura evitabile”*<sup>79</sup>, per giungere alla conclusione che vada imputato solo il costo incrementale.

**104.** In merito ai ricavi, invece, come già spiegato, l'attuale sistema di remunerazione comporta che la banca *acquirer* percepisca per il servizio reso la MIF, che ha un importo fisso, attualmente pari a 0,49 euro (a decorrere dal 1° luglio 2022 il valore della MIF è pari a 0,47 euro), mentre la banca *issuer* percepisce una commissione al prelievo dal titolare della carta, commissione che varia a seconda dell'istituto bancario o anche a seconda del tipo di contratto sottoscritto con il medesimo istituto bancario e può essere talvolta inclusa tra i costi di conto corrente (ossia all'interno del cd.

<sup>77</sup> Al riguardo, Bancomat evidenzia che, sebbene riportato nel contratto firmato all'apertura del conto, nell'attuale scenario la maggioranza dei titolari non ha consapevolezza piena del costo di un prelievo in circolarità. In particolare, la Parte ha rilevato che il 66% degli intervistati che effettuano prelievi in circolarità con una carta Bancomat non conosce o non ricorda il costo per il prelievo di contanti in Italia presso ATM di altre banche (risultato di oltre 2000 interviste di utilizzatori di carte Bancomat emesse da un largo numero di *issuer*), cfr. doc. 94.

<sup>78</sup> Sul punto, come meglio illustrato nel prosieguo, rileva osservare che Banca d'Italia ha rappresentato di seguire l'approccio utilizzato a livello europeo in linea con la metodologia elaborata dall'Eurosistema e che Bancomat segue, con le modifiche del caso, il criterio utilizzato per l'attuale calcolo della MIF e definito nell'ambito del già richiamato procedimento *I661-Accordi Interbancari ABI-CO.GE.BAN*.

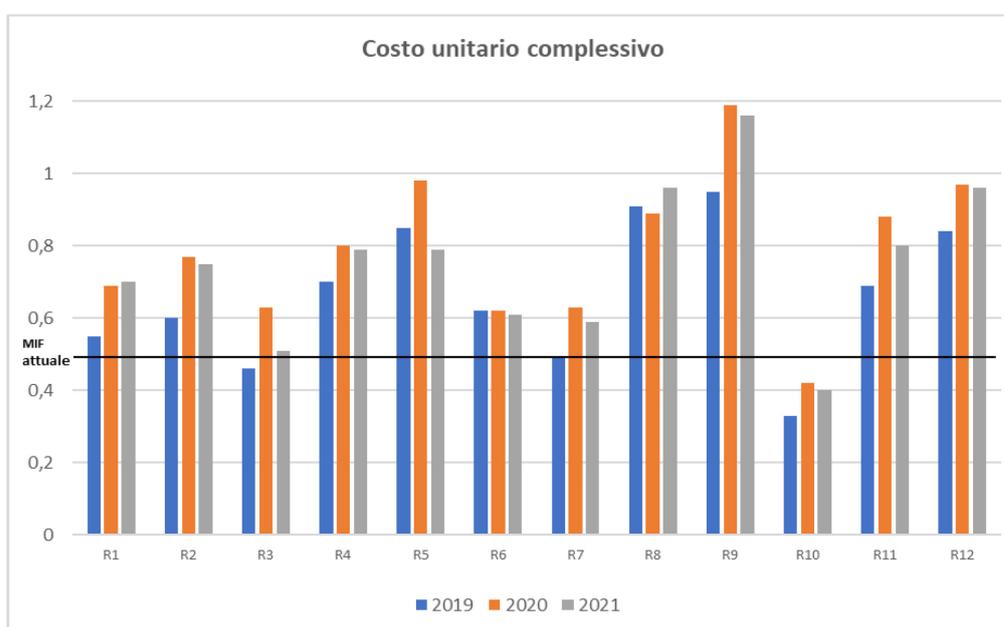
<sup>79</sup> Doc. 206.

canone) il cui importo, per tale ragione, può risultare maggiore del canone base. Come anticipato, la MIF è calcolata prendendo in considerazione i costi diretti operativi per l'erogazione del servizio da parte degli appartenenti al Circuito, secondo una logica efficientante.

#### Le evidenze sui costi dei prelievi in circolarità

**105.** Ciò detto in via generale, più nello specifico si rappresenta che, secondo le informazioni raccolte da Bancomat su un campione di aderenti al Circuito, il costo unitario del prelievo in circolarità per l'anno 2021 sostenuto lato *acquiring* (ossia dalla banca proprietaria dell'ATM) è compreso in un *range* medio che va da 0,75 a 0,78 euro, mentre nel 2020 andava da 0,79 a 0,82 euro<sup>80</sup>.

**Figura 4 – Costo unitario complessivo del prelievo in circolarità**



Fonte: elaborazioni AGCM su dati raccolti da Bancomat su un campione di aderenti al Circuito.

**106.** Tali livelli di costo sono in linea con le informazioni fornite da **Banca d'Italia**<sup>81</sup>, secondo le cui stime il **costo medio del prelievo presso ATM** lato *acquirer* era pari nel 2020 a 0,90 euro<sup>82</sup>, con “*un range di variazione significativo, a seconda del tipo di intermediario o del modello distributivo (es. ATM “stand alone” e “indipendenti”)*”; “*il costo unitario (lato acquiring) può aumentare di oltre il 50%*” nella misura in cui sono maggiori le spese di movimentazione e i rischi operativi.

**107.** In linea con quanto affermato dall'Istituto di Vigilanza, e sulla base dei dati dallo stesso forniti, **Bancomat** precisa che “*il costo industriale del servizio è pari a 1,5 euro per operazione, sia per*

<sup>80</sup> Tale *range* esclude l'operatore con il costo più alto, il cui importo risulta nettamente superiore alla media e appare dunque costituire un *outlier*. Escludendo il solo *outlier*, il costo del prelievo in circolarità risulta in media pari a 0,75 euro, escludendo anche l'operatore con il costo più basso, eliminando così le due “code”, il valore medio sarebbe pari a 0,78 euro; considerando il campione nella sua interezza il costo nel 2021 sarebbe in media pari a 1,83 euro, cfr. doc. 307.

<sup>81</sup> Doc. 104 e 198.

<sup>82</sup> Il valore è 1,5 euro per operazione laddove si consideri un perimetro più ampio, che include tutti i costi sia lato *issuing* sia lato *acquiring* delle operazioni in contante all'ATM, compresi i costi di versamento tramite sportello automatico, oltre ai costi indiretti legati alla gestione della carta e del conto corrente (doc. 198).

*quelle di propri clienti presso propri ATM (cd. on us) sia per le operazioni di clientela di banche terze (cd. not on us)”<sup>83</sup> e che tale costo – sostenuto dalla banca acquirer – scenderebbe a 0,90 euro, escludendo “la quota di costi indiretti connessi con la tenuta del conto corrente” e tenendo conto “che i costi aumentano per gli ATM “remoti” o “indipendenti””<sup>84</sup>.*

**108.** Quanto alla **composizione del costo del prelievo in circolarità**, dalle informazioni rese dal campione di banche aderenti a Bancomat circa le voci di costo considerate rilevanti, come illustrate dalla Tabella 1 che segue, emergono alcune principali evidenze:

- i.* le banche qualificano rilevanti ai fini della composizione del costo del prelievo delle voci di costo ulteriori rispetto a quelle attualmente considerate ai fini del calcolo della MIF, e in particolare indicano costi relativi a fasi operative non strettamente inerenti e funzionali alla mera prestazione del servizio di prelievo in circolarità, ad esempio collegate all’infrastruttura;
- ii.* le voci di costo rilevanti differiscono talvolta fra le banche;
- iii.* per molte banche non è stato possibile quantificare una o più voci di costo ritenute comunque rilevanti.

Ad avviso di Bancomat e delle banche, dunque, ne consegue quindi che i costi indicati potrebbero essere sottostimati.

---

<sup>83</sup> Doc. 122.

<sup>84</sup> Docc. 104 e 122. Sulla base delle informazioni fornite da Banca d’Italia nel corso del procedimento, Bancomat evidenzia come la circostanza per cui le reti ATM siano caratterizzate da una struttura dei costi di natura variabile fornisca una spiegazione alla differenza fra il numero di sportelli ATM remoti e indipendenti in Italia (16%) rispetto all’Europa (30%). Infatti, Bancomat rileva che un ATM remoto o indipendente ha costi variabili di movimentazione maggiori di quelli collocati presso uno sportello bancario, che nel modello attuale non sono coperti in proporzione da ricavi variabili incrementali, essendo questi legati principalmente alla MIF. Inoltre, la Parte osserva che la recente evoluzione nella regolamentazione e negli standard tecnologici ha comportato diversi investimenti in termini di adeguamenti sulle reti che hanno prodotto un impatto sui costi.

Tabella 1 – Voci di costo del prelievo in circolarità

Voci di costo rilevate dal campione Bancomat	R1	R2	R3	R4	R5	R6	R7	R8	R9	R10	R11	R12	R13
1. Costi di manutenzione	✓	✓	✓	✓	N.D.	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
2. Costi di predisposizione giornaliera ATM	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
3. Costi di gestione operativa (anche cash management)	✓	✓	✓	✓	N.D.	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
4. Costi di elaborazione automatica dei dati "non specifici" attribuibili al servizio BANCOMAT® su ATM	✓	X	N.D.	N.D.	N.D.	✓	X	✓	✓	✓	✓	✓	X
5. Costi di processing, compensazione e regolamento	✓	✓	✓	✓	✓	✓	X	✓	✓	✓	✓	✓	✓
6. Costi sicurezza	✓	✓	✓	✓	✓	N.D.	✓	✓	✓	✓	✓	✓	?
7. Costi di locazione e acquisto ATM	✓	✓	✓	✓	N.D.	✓	X	✓	✓	✓	✓	✓	✓
8. Costi sinistrosità ATM	✓	✓	✓	N.D.	N.D.	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	?
9. Interventi straordinari su ATM (hardware o software)	✓	✓	✓	N.D.	N.D.	✓	X	X	✓	✓	✓	✓	✓
10. Costo annuo per gestione spazi fisici di filiale e quota utenze	✓	✓	N.D.	✓	N.D.	N.D.	X	✓	✓	✓	✓	✓	X
11. Altri oneri riferibili al prelievo in circolarità BANCOMAT	✓	X	✓	N.D.	N.D.	0	X	X	X	0	X	X	X
12. Adesione al Circuito	✓	0	✓	0	0	✓	✓	✓	X	✓	X	✓	✓
13. Scheme Fee	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	X	✓	✓	✓	✓
14. Frodi su operazioni di prelievo BANCOMAT in circolarità	0	✓	0	0	N.D.	✓	X	✓	X	✓	X	✓	X
14. (eventuale) Altri costi riconducibili alla singola operazione di prelievo su circuito BANCOMAT	0	✓	N.D.	N.D.	✓	N.D.	X	X	X	0	X	X	X
Costo unitario tot prelievo in circolarità 2021	0,70	0,75	0,51	0,79	0,79	0,61	0,59	0,96	1,16	0,40	0,80	0,96	14,83

Legenda: 0 = valore pari a zero; X = voce di costo non considerata dalla banca; N.D. = voce di costo considerata dalla banca la cui stima non è stata possibile.

**109.** In merito alla composizione del costo del prelievo in circolarità (lato *acquiring*), rilevano inoltre alcune precisazioni di carattere metodologico fornite da Banca d'Italia sulle proprie stime. In particolare, l'Istituto di Vigilanza ha rappresentato di aver utilizzato una metodologia di tipo *full cost*, inclusiva dei costi diretti e indiretti, fissi e variabili, attraverso la rilevazione dei costi complessivi di offerta dei servizi di pagamento al dettaglio secondo il criterio dell'*Activity Based Costing (ABC)*, in linea con la metodologia elaborata e adottata dall'Eurosistema. Prendendo in considerazione i risultati dell'indagine CEPS (2018) *The Future of EU ATM Markets* svolta a livello europeo (ma non inclusiva dell'Italia) e principale punto di riferimento nella letteratura di settore, Banca d'Italia mette in luce che il costo medio unitario del prelievo per l'ATM *acquirer* dipende in principalmente da costi di natura variabile, ma rilevano anche costi fissi di installazione dei macchinari, nonché costi strutturali, gestionali e operativi<sup>85</sup>. Il dato sul costo unitario medio, dal confronto anche con i risultati dello studio CEPS, appare in linea con quello degli altri Paesi europei, pari a circa 1 euro; la struttura di tali costi è di natura prevalentemente variabile (pari al 70%), in quanto derivanti in via principale dalle attività di movimentazione del contante e di processamento delle operazioni. Ciò riduce la possibilità di beneficiare di economie di scala al crescere della dimensione della rete ATM<sup>86</sup>.

**110.** Pertanto, pur prendendo come riferimento un differente e più completo perimetro di costi, si osserva come la logica sottesa alla quantificazione dei costi sia la stessa utilizzata nei citati procedimenti I725 e I661<sup>87</sup>, ad eccezione del criterio efficientante che in precedenza veniva applicato e che invece Banca d'Italia non applica.

**111.** Infine, ancora in relazione alla tipologia di costi rilevanti ai fini della definizione del costo del prelievo in circolarità, viene in rilievo quanto rappresentato da Visa sul funzionamento del proprio circuito. In particolare, il circuito prevede un sistema di remunerazione analogo alla MIF (gli *acquirer* ricevono le cd. *Cash Disbursement Fees-CDF*, ossia commissioni pagate dagli emittenti di carte in caso di prelievo in circolarità), per la cui quantificazione Visa considera il costo efficiente della fornitura di servizi di prelievo di contanti attraverso gli ATM [*omissis*]<sup>88</sup>.

**112.** Dal punto di vista delle banche *issuer*, Bancomat rappresenta che nell'attuale modello queste sopporterebbero costi medi per i prelievi in circolarità dei propri correntisti consistenti nelle commissioni di circuito, nella MIF e nei costi di *processing*, e stimati complessivamente nell'ordine dei 0,55 euro. In particolare, ai 0,49 euro della MIF si sommano, nelle stime di Bancomat, le commissioni di circuito pari in media a 0,0455 euro a transazione e i costi di *processing* pari a 0,047 euro<sup>89</sup>. Tali voci sono confermate anche da altri operatori<sup>90</sup>.

#### **Le evidenze sulle commissioni**

**113.** In merito ai ricavi derivanti dal servizio di prelievo in circolarità all'interno del circuito Bancomat, dall'analisi del campione di banche svolta dagli Uffici, descritta in termini metodologici al § 26, risulta che per il 2021 la commissione massima effettivamente applicata dalle banche *issuer*

---

<sup>85</sup> Cfr. in particolare doc. 310.

<sup>86</sup> Doc. 104.

<sup>87</sup> Cfr. provvedimento del 30 settembre 2010 nel caso I725 - ACCORDI INTERBANCARI "RIBA-RID-BANCOMAT" e provvedimento del 18 aprile 2007 nel caso I661 - ACCORDI INTERBANCARI "ABI-CO.GE.BAN.".

<sup>88</sup> Doc. 306.

<sup>89</sup> Doc. 122. I valori della MIF e degli altri costi sono relativi all'anno 2021.

<sup>90</sup> Cfr. ad esempio docc. 53, 63 e 258.

ai consumatori è pari in media a circa 1,90 euro (con valori compresi fra 0 e 2,50 euro)<sup>91</sup>, mentre la commissione media effettivamente applicata è pari a circa 0,85 euro (con valori compresi fra 0 e 2 euro) includendo le banche del campione che non applicano una commissione diretta esplicita<sup>92</sup> e a 0,96 euro ponderando le commissioni delle banche per il numero di prelievi in circolarità<sup>93</sup>. La commissione media è invece pari a 1 euro escludendo i casi in cui non sono applicate commissioni dirette esplicite<sup>94</sup>. Tale analisi non tiene conto delle commissioni che le banche *issuer* possono applicare ai propri correntisti sotto forma di maggiorazioni del canone di conto corrente. In questo senso, come vedremo, diverse banche hanno affermato di applicare un canone di conto corrente maggiore nel caso in cui fosse prevista, tra le altre cose, la possibilità di effettuare prelievi in circolarità gratuiti.

**114.** Tali dati sono in linea con le informazioni fornite nel corso dell'istruttoria da Banca d'Italia, da Bancomat e da Altroconsumo. In particolare, secondo rilevazioni di Banca d'Italia del 2020 le banche *issuer* applicano al titolare di carta una commissione media effettiva "*pari a circa 1 euro*", se si considerano anche gli intermediari che non applicano commissioni esplicite o le includono fra i costi del conto corrente (*bundling*), come avviene ad esempio per le banche telematiche<sup>95</sup>; considerando invece le commissioni comunicate sui fogli informativi, secondo Banca d'Italia "*dalle informazioni disponibili nei fogli informativi di trasparenza di un campione di banche che rappresenta circa il 60 per cento del mercato, risulta che nei casi in cui viene applicata una tariffa esplicita al titolare della carta di prelievo questa si aggira intorno ai 2 euro*"<sup>96</sup>.

**115.** Da un'indagine fondata sul confronto delle commissioni indicate nei fogli informativi di 59 gruppi bancari aderenti al circuito (corrispondenti a una percentuale calcolata sul numero di carte

---

<sup>91</sup> In particolare, 1,90 euro rappresenta l'importo medio delle commissioni massime applicate e si riferisce al numero di prelievi al quale è stata appunto applicata la commissione massima (non sono prese in considerazione le banche del campione che non applicano commissioni dirette sui prelievi in circolarità e per le quali il numero di prelievi in circolarità a cui è applicata una commissione diretta è quindi pari a zero).

<sup>92</sup> Nel dettaglio, 0,85 euro è l'importo medio della commissione effettivamente applicata a tutti i prelievi in circolarità includendo i casi in cui non sono applicate commissioni dirette.

<sup>93</sup> In particolare, 0,96 euro rappresenta la commissione media ponderata, ottenuta ponderando la commissione di ciascuna banca per il numero di prelievi in circolarità. Al riguardo, si osserva che per l'anno 2021 sono state considerate le commissioni medie di 34 banche: di queste, 19 aderiscono a Pri.Banks e si tratta in larga maggioranza di banche di piccole dimensioni e a carattere locale. Per tale ragione, al fine di rendere il risultato meno sbilanciato, stante la presenza nel campione di altre banche di piccole dimensioni, è stato considerato anche il solo valore medio complessivo a livello di associazione: in questo caso, la commissione media sarebbe di poco superiore a 1 euro.

<sup>94</sup> Per completezza, si rappresenta che le banche attive essenzialmente *online* intervistate in sede di approfondimento e che non emettono/collocano carte del circuito Bancomat (ING, CheBanca! e Illimity) applicano in media una commissione pari a 1,15 euro, mentre la commissione massima è pari in media a circa 1,80 euro (considerando anche le carte prepagate). La commissione non risulta tuttavia applicata a oltre il 90% delle transazioni in circolarità, mentre la commissione massima è applicata a una percentuale delle transazioni in circolarità inferiore all'1%.

<sup>95</sup> Docc. 104 e 310. Più nel dettaglio, essa è calcolata sulla base dei ricavi da prelievi in circolarità segnalati nella matrice dei conti delle banche rapportati al numero di operazioni di prelievo in circolarità. Tale commissione media, precisa l'Istituto, ha "*un range di variazione che va da 0,50 euro a 2,35 euro (dati al 2020) se consideriamo rispettivamente il primo e il terzo quartile della distribuzione per intermediario segnalante (issuer)*", doc. 104. Rispetto al dato fornito da Banca d'Italia, rileva considerare che il campione analizzato dall'Istituto di Vigilanza non include intermediari o gruppi che, complessivamente, non applicano mai una commissione diretta: non risultano infatti commissioni medie pari a zero, cfr. doc. 310; al contrario, nel campione esaminato dall'Autorità sono inclusi alcuni operatori la cui commissione media è pari a zero, ciò concorrendo a spiegare perché la commissione media rilevata dal campione analizzato da Banca d'Italia sia maggiore. In un recente studio pubblicato da Banca d'Italia emerge che la media nel periodo 2015-2020 è stata pari a 0,78 euro, escludendo le commissioni implicite, ossia le commissioni che le banche includono nel canone di conto corrente come parte di un insieme di servizi (cfr.  *Mercati, infrastrutture, sistemi di pagamento*, luglio 2022, pag. 19-20, reperibile all'indirizzo: <https://www.bancaditalia.it/pubblicazioni/mercati-infrastrutture-e-sistemi-di-pagamento/approfondimenti/2022-023/N.23-MISP.pdf>).

<sup>96</sup> Doc. 198. Banca d'Italia precisa inoltre che una parte minoritaria delle banche, pari a circa il 20% e costituita prevalentemente dalle banche *online*, applica commissioni inferiori o pari in media a 0,50 euro.

pari al 98% degli aderenti), Bancomat aveva stimato una commissione massima pari in media a 1,90 euro (che sale a 2,08 euro escludendo gli aderenti che non applicano commissioni esplicite)<sup>97</sup>.

**116.** In base all'elaborazione dei dati raccolti da Altroconsumo provenienti dai fogli informativi di conti correnti pubblicati sui propri siti *internet*, offerti da 31 banche rappresentative di un campione eterogeneo, costituito dai principali istituti, da banche di piccole e medie dimensioni e dalle banche *online*, la commissione applicata al prelievo in circolarità è in media pari a circa 1,45 euro; escludendo le banche la cui commissione esplicita è pari a zero, l'importo medio è pari a circa 1,85 euro; il *range* di tali commissioni oscilla fra 3 e 1 euro (dati di dicembre 2020)<sup>98</sup>.

**117.** Si deve osservare che le analisi svolte da Bancomat e da Altroconsumo riguardano i fogli informativi pubblicati dalle banche. Tuttavia, prendendo in considerazione le commissioni dirette effettivamente applicate sul servizio in esame, l'indagine effettuata dagli Uffici ha messo in luce che, per il campione di banche intervistato, il numero di prelievi a cui non è applicata alcuna commissione diretta è pari a circa il 15% dei prelievi totali – e a circa il 50% dei prelievi in circolarità –, mentre il numero di prelievi a cui è applicata la commissione massima è pari a circa il 9% dei prelievi totali e a circa il 29% dei prelievi in circolarità<sup>99</sup>. In media, la commissione media effettivamente applicata è pari a circa 0,85 euro (media semplice)<sup>100</sup> e a 0,96 euro (media ponderata)<sup>101</sup>.

**118.** Ancora sull'applicazione delle commissioni, dall'analisi del campione di banche indagato dagli Uffici emerge che le banche di grandi dimensioni e con una rete diffusa a livello nazionale applicano, di regola, una commissione superiore alla media (in particolare, superiore al valore di 1,30 euro)<sup>102</sup>. Le banche di piccole-medie dimensioni e dal carattere tipicamente locale non applicano di regola una commissione diretta ai prelievi in circolarità o ne adottano una dall'importo contenuto e inferiore alla media; in alcune circostanze la commissione media applicata risulta invece in linea con i valori medi, ma la percentuale di prelievi in circolarità senza commissione diretta è comunque superiore al 50%<sup>103</sup>. Ne consegue che, le banche più piccole e meno capillari appaiono applicare commissioni in media più basse e comunque garantiscono in maniera più ampia la gratuità dei prelievi.

**119.** Sul punto, dagli elementi acquisiti in istruttoria, è emerso che, oltre alle commissioni già trattate, vi possono essere costi che sono addebitati alla clientela sotto forma di canoni di conto

<sup>97</sup> Analogamente, da un'indagine realizzata dall'Osservatorio di SOStariffe.it sui fogli informativi delle carte di debito e di credito di ventisei istituti bancari attivi in Italia, nonché sui dati forniti dal comparatore di conti correnti di SOStariffe.it alla data del 26 luglio 2021, fornita da Bancomat, emergerebbe che le commissioni medie per i prelievi in circolarità con carte di debito, tenendo conto dell'eterogeneità delle politiche effettivamente adottate dalle diverse banche, sarebbero pari a 1,83 euro per le banche tradizionali e 0,89 euro per le banche online (0,49 euro per i prelievi di importo maggiore a 100 euro).

<sup>98</sup> In alcuni casi, tuttavia, la commissione assume un valore maggiore di zero al determinarsi di alcune condizioni, quali ad esempio il superamento di un certo numero di prelievi o di un ammontare di contante inferiore a una certa soglia prestabilita, cfr. doc. 7 (i valori medi delle commissioni sono elaborazioni AGCM e corrispondono al mero calcolo della media aritmetica dei dati forniti da Altroconsumo), doc. 7.

<sup>99</sup> Stime degli Uffici sulla base della documentazione agli atti.

<sup>100</sup> Nel dettaglio, 0,85 euro è l'importo medio della commissione effettivamente applicata a tutti i prelievi in circolarità includendo i casi in cui non sono applicate commissioni dirette.

<sup>101</sup> In particolare, 0,96 euro rappresenta la commissione media ponderata, ottenuta ponderando la commissione di ciascuna banca per il numero di prelievi in circolarità.

<sup>102</sup> Si tratta, in particolare, di banche con una rete di sportelli superiore alle 1.000 unità e una presenza diffusa a livello nazionale: [omissis]. Unica eccezione in tal senso è [omissis], che pur avendo una rete superiore alle 1.000 unità, applica una commissione (media) inferiore alla media e, inoltre, offre una percentuale di prelievi in circolarità a cui non applica una commissione diretta superiore al 50%.

<sup>103</sup> Si tratta di banche con una rete di sportelli in media largamente inferiore alle 250 unità e diffuse a livello prevalentemente locale. Parziali eccezioni sono rappresentate da [omissis], dotate di una rete di sportelli comunque inferiore alle 500 unità e presenti in diverse regioni (ma non a livello nazionale).

corrente che risultano più elevati rispetto ai canoni base, perché prevedono anche la gratuità (eventualmente parziale) di servizi quali ad esempio il prelievo in circolarità o i bonifici. Infatti, la *policy* adottata dalla maggioranza delle banche prevede la definizione di una commissione massima (pubblicata sul foglio informativo) che trova tuttavia applicazione all'interno di un pacchetto di offerte che può prevedere: *i*) un numero di prelievi gratuiti, *ii*) il prelievo gratuito o scontato sopra un certo importo di contante, *iii*) un canone forfettario per un certo numero di prelievi, *iv*) l'inclusione di alcuni o della totalità dei prelievi in circolarità all'interno del canone del conto corrente (conto corrente che oggi viene di regola proposto come un pacchetto e prevede appunto il pagamento di un canone di base, che aumenta a seconda del numero e della qualità dei servizi scelti dal consumatore a seconda del profilo di conto, *i.e.* base, medio, *premium*); in alcuni casi il pagamento di un canone non esclude il pagamento delle commissioni <sup>104</sup>.

**120.** Parimenti, una percentuale aggiuntiva di prelievi beneficia di alcune deroghe sull'importo della commissione massima legate a condizioni contrattuali eterogenee e variegate<sup>105</sup>. Nel complesso, tenendo conto di questi elementi, si può comunque assumere che i dati relativi ai costi sopportati dai consumatori, e dunque ai ricavi delle banche *issuer*, potrebbero essere almeno in parte sottostimati.

**121.** Per quel che concerne, invece, le banche *acquirer* attive nel mercato italiano, come anticipato, in relazione al servizio di prelievo in circolarità il loro ricavo corrisponde alla MIF che percepiscono dagli *issuer* e che è pari a 0,49 euro per prelievo (a decorrere dal 1° luglio 2022 il valore della MIF è pari a 0,47 euro).

#### **Il confronto costi – ricavi e il tetto alla DAF**

**122.** Sulla scorta di tutto quanto precede, confrontando il ricavo unitario derivante dall'incasso MIF con il costo unitario per ciascuna operazione di prelievo, emerge che la banca *acquirer* non ottiene la piena remunerazione del costo del prelievo, essendo la MIF pari a 0,49 euro (come detto, 0,47 euro a decorrere dal 1° luglio 2022) e dunque inferiore al costo medio, pari a un *range* compreso, tenendo conto delle varie rilevazioni, fra 0,75 e 0,90 euro<sup>106</sup>.

**123.** Più in particolare, confrontando il costo medio del prelievo lato *acquirer* stimato tenendo in considerazione – sulla base del contesto attuale – l'insieme delle categorie di costo riconducibili alla prestazione del servizio di movimentazione del contante tramite sportelli ATM (compreso in un range di 0,75 - 0,90 euro), con le fonti di ricavo direttamente imputabili alla prestazione del servizio, pari a 0,49 euro (importo della MIF), si osserva come l'*acquirer* copra al massimo il 65% dei costi medi di ogni singolo prelievo<sup>107</sup>.

**124.** Per quanto concerne, invece, il lato *issuing*, in base alle informazioni fornite da Bancomat, nell'attuale modello le banche sopporterebbero costi medi per i prelievi in circolarità dei propri

<sup>104</sup> Doc. 7, 37, 53, 54, 60, 62, 63, 102, 114, 120, 173, 270, 274, 275, 288, 295, 298, 299, 300, 301, 302 e 303. Si veda sul punto anche *L'indagine sul costo dei conti correnti nel 2020*, Banca d'Italia, rinvenibile al sito <https://www.bancaditalia.it/pubblicazioni/indagine-costo-cc/indagine-costo-cc-2021/index.html>.

<sup>105</sup> Per alcune banche l'azzeramento delle commissioni rappresenta una deroga mentre per altre è un elemento a sé, con una conseguente difficoltà a catturare e confrontare l'effettiva portata del fenomeno; inoltre, la concessione delle deroghe prevede per molte banche molteplici particolarità e specificità.

<sup>106</sup> Tale dato, come osserva Banca d'Italia, esclude “*la quota di costi indiretti connessi con la tenuta del conto corrente*”, tenendo anche conto “*che i costi aumentano per gli ATM “remoti” o “indipendenti”*”. Tale dinamica, per cui la remunerazione non copre i costi di prelievo, caratterizza, ad avviso di Banca d'Italia, diversi paesi europei (cfr. doc. 104).

<sup>107</sup> In relazione all'anno 2021, a fronte di una MIF pari a 0,49 euro, con un costo medio di 0,75 euro l'*acquirer* coprirebbe il 65% dei costi medi di prelievo in circolarità; a parità di MIF, tale percentuale si riduce all'aumentare del costo.

correntisti consistenti nelle commissioni di circuito, nella MIF e nei costi di *processing*, stimati complessivamente nell'ordine dei 0,55 euro<sup>108</sup>.

**125.** Le stesse banche, tuttavia, incasserebbero una commissione media esplicita per il prelievo dai propri correntisti che, sulla base delle evidenze raccolte nel corso dell'istruttoria, è pari in media a circa 1 euro. Come illustrato in precedenza, tenendo conto dell'eterogeneità delle politiche effettivamente adottate dalle diverse banche, dalla diversità dei *business model* e dalla presenza di costi legati al canone del conto corrente talora maggiorato che non è stato possibile stimare, i costi sostenuti dai consumatori – e quindi i ricavi delle banche *issuer* – potrebbero risultare sottostimati.

**126.** Pertanto, la banca *issuer*, diversamente dalla banca *acquirer* e pur non erogando alcun servizio, beneficerebbe di fatto di un ricavo netto per ogni prelievo in circolarità effettuato dai propri correntisti. Per tale ragione, secondo Bancomat, “*il bilanciamento tra costi e ricavi previsto dall'attuale modello risult[erebbe] inadeguato anche lato issuing*” (con i ricavi superiori ai costi).

**127.** Inoltre, secondo alcuni operatori “*con l'attuale modello basato su Interchange Fee, l'issuer (per minimizzare i costi) è incentivato a emettere carte operanti su circuiti con un livello sempre più basso di Interchange Fee. Così facendo, gli acquirer – che, pur erogando il servizio di prelievo, [subirebbero] (senza avere voce in capitolo) la definizione della Interchange Fee da parte dei circuiti – non sono adeguatamente remunerati e non riescono a mantenere il servizio in modo efficiente né a innovarlo*”<sup>109</sup>.

**128.** In questo contesto, sulla base della gamma di commissioni praticate oggi dagli *issuer* per i prelievi in circolarità, Bancomat individua un **tetto alla DAF**, pari a 1,50 euro<sup>110</sup>. In particolare, visto che le analisi svolte dal Circuito collocano il livello delle commissioni di prelievo in media fra l'1 e i 2 euro, secondo Bancomat con un tetto di 1,50 euro per singolo prelievo non si verrebbe a creare alcun aggravio di spesa per i consumatori.

**129.** Pertanto, ad avviso di Bancomat, un tetto di 1,50 euro per singolo prelievo appare in grado di “*neutralizzare un impatto sui costi medi di prelievo in circolarità rispetto ad oggi*”, potendo generare anche dei risparmi nel costo totale dei prelievi in circolarità per i consumatori<sup>111</sup>. In particolare, Bancomat valuta i possibili impatti del passaggio al modello DAF in termini di spesa annuale per i consumatori, tenendo conto di elementi quali: il numero di operazioni annuali attualmente effettuate in circolarità; il valore medio della commissione attualmente applicata dall'*issuer* per i prelievi in circolarità; il valore medio della DAF che emergerebbe nel nuovo modello; la riduzione dei prelievi in circolarità in seguito all'introduzione della DAF. Sulla base di tali elementi, emerge che il nuovo modello potrebbe portare a una riduzione, ma anche a un aumento della spesa; la portata della variazione dipende inoltre dalla tipologia di banca presso cui il consumatore ha aperto il conto corrente. Considerando il complesso degli scenari, nelle parole di Bancomat il passaggio alla DAF “*non modificherebbe o addirittura abbasserebbe in qualche misura la spesa media annuale del prelievo*” per i correntisti delle banche tradizionali, mentre sarebbe “*neutro o contenuto (con variazioni di spesa trascurabili su base annuo al rialzo o al ribasso)*” per i correntisti delle banche *online*. Inoltre, ad avviso di Bancomat, tali impatti non tengono conto della possibilità che le banche decidano di internalizzare in tutto o in parte il costo dei prelievi in circolarità dei propri clienti e sono dunque potenzialmente sovrastimati. Infine, “*con un tetto massimo ipotizzato a 1,5 euro in base alla proposta di Bancomat, il modello proposto crea*

<sup>108</sup> In particolare, ai 0,49 euro della MIF si sommano, nelle stime di Bancomat, le commissioni di circuito pari in media a 0,0455 euro a transazione e i costi di *processing* pari a 0,047 euro (doc. 122).

<sup>109</sup> Doc. 339.

<sup>110</sup> Doc. 122.

<sup>111</sup> Doc. 122.

*condizioni concettualmente credibili per la tutela dell'intera rete di ATM, perché anche la categoria di banche con i costi unitari più onerosi (prossimi o superiori all'euro per operazione) troverà idonei incentivi nel mantenere l'ATM, eventualmente adottando valori della DAF più prossimi al tetto massimo*"<sup>112</sup>.

**130.** Al riguardo, emerge una diversa posizione degli intervenienti, per i quali, in radice, il prelievo non costituirebbe una linea di *business* a sé stante, che genera un proprio profitto, ma rappresenterebbe uno dei servizi accessori al conto corrente; conto corrente che pertanto costituirebbe il mercato rilevante di riferimento (in luogo del mercato del prelievo indicato in sede di avvio).

**131.** Seguendo tale impostazione, la stima del costo associato al prelievo in circolarità dovrebbe essere quindi limitata ai soli costi effettivamente rilevanti per tale servizio. Con la conseguenza che essa andrebbe calcolata secondo il principio del costo incrementale: a rilevare, in particolare, sarebbe il costo incrementale generato dall'offerta del servizio di prelievo in circolarità sostenuto dalla banca *acquirer*, e non il costo medio unitario dell'offerta dell'infrastruttura, inclusivo del costo degli altri servizi offerti tramite la rete ATM, quali il versamento del contante e degli assegni, il pagamento di bollette e multe, le ricariche telefoniche e il controllo del saldo, di natura accessoria al conto corrente bancario. Infatti, *“se una banca decidesse di non offrire più il prelievo in circolarità, i costi connessi all'offerta di questi ulteriori servizi non verrebbero meno, e non devono dunque concorrere”*<sup>113</sup>.

**132.** In linea con questa impostazione, gli intervenienti<sup>114</sup> ritengono che Banca d'Italia avrebbe considerato un perimetro dei costi più ampio rispetto a quello che sarebbe stato opportuno in questo caso, sottolineando che ciò deriverebbe dalle logiche differenti sottese alle diverse stime: Banca d'Italia si porrebbe *“l'obiettivo di comparare il costo di tutti gli strumenti di pagamento, sui quali vengono ripartiti tutti i costi di struttura, e non di considerare il corretto livello di remunerazione per una banca nell'accettare di fornire un servizio. Si tratta dunque di una stima che non è pertinente ai fini di questo procedimento”*.

**133.** Per individuare la nozione di costo rilevante, a differenza di quanto effettuato dall'Istituto di Vigilanza e da Bancomat, secondo gli intervenienti andrebbe utilizzato il *Merchant Indifference Test* (MIT) impiegato anche dalla Commissione europea per stabilire il livello della MIF, di cui si dirà oltre<sup>115</sup>. In questo senso, gli intervenienti criticano l'approccio metodologico per il calcolo del costo del prelievo in circolarità che, a loro avviso Bancomat avrebbe adottato: ciò sarebbe desunto da un questionario inviato alle banche aderenti in data 20 luglio 2020 - sebbene Bancomat non abbia prodotto né utilizzato tale questionario nella presente istruttoria - con il quale veniva richiesto di quantificare una serie di voci di costo, la cui somma avrebbe dato la stima del costo unitario per

---

<sup>112</sup> Doc. 334.

<sup>113</sup> Doc. 199.

<sup>114</sup> Le Parti osservano che nella relazione *“Il costo sociale degli strumenti di pagamento in Italia – I risultati della seconda indagine”* di Banca d'Italia (2020), viene indicato *«chiaramente che sul costo totale dell'offerta di strumenti di pagamento al dettaglio abbiano inciso anche “i riassetti aziendali realizzati per ridurre i costi di produzione (es. riduzione del numero delle filiali)”*. *L'idea che si sia guardato al full cost viene corroborata anche dal riferimento a CEPS (2018), che stima i costi di gestione dell'intera rete ATM, includendo anche i costi fissi»*, cfr. doc. 199.

<sup>115</sup> Nello specifico, il *Merchant Indifference Test* (MIT) - o *Tourist Test* -, adottato dalla Commissione europea nelle decisioni sul Caso AT.39398-Visa MIF e sul caso AT.40049-MasterCard II, si basa sulla propensione di un commerciante ad accettare un pagamento tramite carta di credito e/o debito quando un turista, ossia un cliente occasionale, è pronto ad effettuare il pagamento. Se il commerciante preferisse il pagamento tramite contante, ciò rivelerebbe che l'importo della MIF è troppo alto in quanto il pagamento tramite carta risulterebbe più costoso di quello tramite contante. L'importo adeguato della MIF, invece, lascerebbe il commerciante indifferente rispetto alla modalità di pagamento. Il MIT ruota intorno alla nozione di “costo evitabile”, ovvero il costo che un commerciante non sosterebbe accettando uno strumento di pagamento differente da una carta di credito/debito. I costi relativi al processo di pagamento, ma che non sono specifici dello strumento utilizzato, non giocano alcun ruolo nel confronto tra strumenti di pagamento.

prelievo in circolarità lato *acquirer*. Dato che tali costi vengono classificati per lo più come costi di natura non variabile, in accordo alla logica del MIT dovrebbero essere esclusi dal computo del costo di servizio<sup>116</sup>.

**134.** Sulla base di tali elementi, ma non applicando concretamente il MIT, bensì seguendone solo la logica ispirata al ricorso ai costi incrementali<sup>117</sup>, le Parti hanno preso in considerazione i dati forniti da cinque banche che rientrano fra gli intervenienti e hanno stimato un costo unitario del prelievo in circolarità pari a 0,232 euro. Tale stima viene ritenuta per eccesso “*in quanto esso non rappresenta il solo costo evitabile del prelievo in circolarità offerto in aggiunta agli altri servizi ma tiene conto di tutti i costi variabili inclusi nel questionario Bancomat*”<sup>118</sup>.

**135.** Il costo del prelievo così calcolato risulterebbe dunque coperto dall'importo della MIF.

### (III) LE ARGOMENTAZIONI DELLE PARTI

**136.** Nel corso dell'istruttoria sia Bancomat sia le parti intervenienti hanno a più riprese manifestato la propria posizione in merito al progetto, evidenziando i vantaggi e gli svantaggi dell'uno e dell'altro modello di remunerazione, di cui si darà conto qui di seguito.

**137.** In linea generale, dall'istruttoria sono emerse due posizioni contrapposte. Da un lato, Bancomat ha sostenuto il proprio progetto, evidenziando le criticità dell'attuale sistema di remunerazione, che mina la sostenibilità stessa della rete ATM; criticità che verrebbero superate dall'introduzione della DAF.

**138.** Dall'altro lato, vi sono gli intervenienti, banche di dimensioni medio-piccole, che hanno sostenuto che i maggiori costi discenderebbero in realtà dagli ulteriori servizi che le banche vogliono offrire attraverso gli ATM, servizi che tuttavia sarebbero solo a vantaggio dei propri correntisti. L'attuale sistema di remunerazione, che si basa sulla corresponsione di MIF, sarebbe invece idoneo a coprire i costi sopportati dall'*acquirer* per la prestazione del servizio.

**139.** Di avviso analogo, pur riscontrando come la rete ATM sia diminuita e l'attuale sistema si presti a fenomeni di *free riding* da parte delle banche dotate di una rete ATM contenuta, anche Altroconsumo<sup>119</sup>.

**140.** Banca d'Italia ha messo in luce come entrambi i sistemi, MIF e DAF, contengano sia elementi positivi sia criticità.

#### *Sulla natura dell'intesa e sulla definizione del mercato rilevante*

**141.** Nelle proprie memorie **Bancomat** ha contestato la configurabilità nel caso in esame di un'intesa anticoncorrenziale sottolineando che “*il nuovo regime è volto a garantire la più ampia autonomia delle banche Acquirer le quali, nella loro veste di soggetti che erogano direttamente al consumatore il servizio di prelievo in circolarità saranno libere di decidere in autonomia la commissione da applicare ai clienti così da poter competere ad armi pari nel mercato*”<sup>120</sup>.

<sup>116</sup> In particolare, delle 14 voci di costo indicate nel questionario, ad avviso degli intervenienti le prime 3 sono considerate variabili, mentre le altre 11 sono “costi di struttura e gestione ATM”, solo in parte di natura variabile e dunque, in tale impostazione, da poter conteggiare ai fini della corretta stima del costo del prelievo in circolarità. Per i dettagli delle voci di costo si rinvia al doc. 199, sezione 2.2.

<sup>117</sup> Doc. 206.

<sup>118</sup> Nello specifico, secondo gli intervenienti, “*Una corretta applicazione della metodologia MIT dovrebbe tener conto solo dei costi evitabili che sorgono per offrire anche il prelievo in circolarità rispetto al costo di offrire tutti gli altri servizi escluso il prelievo in circolarità.*”, cfr. doc. 199.

<sup>119</sup> In particolare doc. 92.

<sup>120</sup> Doc. 122.

142. Inoltre, considerato che tale modello non mostrerebbe *“in alcun modo i caratteri tipici di un’intesa restrittiva per oggetto (non trattandosi di un’intesa di prezzo, né di una restrizione territoriale, né di una spartizione di mercati o di altro esempio tipico di intesa restrittiva ella concorrenza) sarebbe necessario verificare gli effetti ex post, in seguito alla sua attuazione effettiva”*<sup>121</sup>.

143. In quest’ottica Bancomat rappresenta che in presenza di un’intesa per effetto lo *standard* probatorio dell’Autorità risulta oltre modo rafforzato e contesta agli Uffici di non aver correttamente dimostrato l’effetto restrittivo conseguente all’adozione del modello proposto, tentando di ribaltare l’onere della prova sul circuito, chiedendogli una puntualità nell’analisi delle efficienze prospettiche riconducibili al progetto nell’ambito del giudizio ex art. 101.3 TFUE là dove la CRI è pervenuta a conclusioni sulla restrittività per effetto che sarebbero viziato sotto il profilo dell’analisi economica svolta e della individuazione del controfattuale.

144. Sotto quest’ultimo profilo, infatti, ad avviso di Bancomat, non sarebbe corretto identificare lo scenario controfattuale nella situazione attuale ma si dovrebbe procedere al confronto con la situazione che si determinerebbe in assenza dell’accordo, ossia quella con una MIF aumentata.

145. Infine, da un punto di vista procedurale, Bancomat contesta una supposta lesione della garanzia del contraddittorio in quanto al circuito sarebbe *“stato consentito di accedere ai dati posti alla base dell’analisi economica solo dopo la CRI, privandola così della possibilità di offrire il proprio contributo all’analisi. Contributo che avrebbe condotto la CRI ad esiti verosimilmente diversi giacché avrebbe consentito di rilevare l’errata impostazione dell’esercizio economico in relazione allo scenario controfattuale individuato”*<sup>122</sup>.

146. Dal canto loro, le **banche intervenienti** hanno, in modo pressoché analogo, sottolineato che *“oggetto della proposta Bancomat non è la rimozione di un’intesa restrittiva della concorrenza (come affermato dai proponenti), ma la sostituzione di un’intesa che è stata giudicata priva di criticità concorrenziali – basata su un modello di remunerazione (la MIF) e su uno schema di impegni esaminati dall’Autorità –, con un’intesa su nuovo modello di remunerazione (la DAF) le cui regole appaiono restrittive della concorrenza”*<sup>123</sup>.

147. Per quel che concerne, invece, il mercato rilevante, gli intervenienti hanno contestato la definizione presente nell’avvio, sostenendo che *“non esist[erebbe] un mercato dei prelievi (soprattutto dei prelievi in circolarità)”* e che *“il confronto tra MIF e DAF [andrebbe] fatto con riferimento agli effetti che [potrebbero] produrre i due modelli di remunerazione nel mercato in cui ricad[rebbe] il servizio di prelievo che il consumatore acquista dal proprio fornitore di servizi, ovvero quello dei servizi di conti correnti bancari, che è quello nel quale gli istituti bancari competet[erebbero]”*<sup>124</sup>.

148. Al riguardo, gli intervenienti sottolineano che le dinamiche concorrenziali tipiche del mercato bancario si svilupperebbero sull’insieme dei servizi offerti ai correntisti, ossia sul richiamato mercato dei servizi di conto corrente, e non sulla base di un unico servizio quale il prelievo in circolarità, che rappresenta un elemento di carattere comunque accessorio.

#### **La MIF e la DAF**

149. **Bancomat** ha rappresentato di aver predisposto il progetto qui in esame in quanto l’attuale modello di remunerazione risulterebbe inadeguato a coprire i costi del servizio del prelievo in

---

<sup>121</sup> Doc. 122.

<sup>122</sup> Doc. 433.

<sup>123</sup> Doc. 425, memoria economica.

<sup>124</sup> Doc. 199.

circularità sostenuti dalla banca titolare dell'ATM, la quale quindi opererebbe in perdita, come anticipato nelle argomentazioni riportate nella sezione (II) lett. *d.*. Ciò minerebbe la fornitura stessa del servizio e il mantenimento di una rete a sufficiente capillarità; in particolare, l'attuale modello disincentiverebbe l'espansione della rete ATM e sarebbe coerente con un progressivo ridimensionamento della stessa rete, oltre che con un numero di ATM fuori sportello disallineato dai mercati europei. Inoltre, essendo il *business* in perdita, ciò determinerebbe un disincentivo ai nuovi operatori nel mercato. Infine, il sistema attuale sarebbe poco trasparente perché i consumatori non avrebbero piena consapevolezza dei costi di prelievo in circolarità e comunque i costi non sono comunicati al consumatore al momento del prelievo e perché talvolta il costo del prelievo in circolarità sarebbe addebitato ai consumatori in via indiretta, ad esempio conteggiato in pacchetti di servizi o nel canone del conto corrente (e oggetto dunque di tariffazione non esplicita), o ancora legato all'importo del prelievo.

**150.** La combinazione di tali elementi creerebbe quattro forti distorsioni della concorrenza, ossia: *i)* i gestori degli ATM dovrebbero sostenere un sacrificio economico a beneficio dei clienti delle banche concorrenti, erodendo, al contempo, le risorse disponibili per la banca stessa che potrebbero essere utilizzate in investimenti; *ii)* le banche *issuer* farebbero *free riding* delle reti dei terzi; *iii)* non vi sarebbero incentivi per gli operatori indipendenti ATM; *iv)* vi sarebbe un'opacità sulla percezione delle commissioni applicate che minerebbe la concorrenza tra sistemi di pagamento differenti, nonché l'innovazione tecnologica nel settore.

**151.** Con la DAF, invece, vi sarebbe un ribilanciamento tra i ricavi e i costi sostenuti per il servizio di prelievo in circolarità, che garantirebbero agli *acquirer* un margine sufficiente per investire nella rete e incentivare l'innovazione. Inoltre, il nuovo modello sarebbe idoneo a risolvere le distorsioni legate al sussidio implicito per le banche emittenti da parte dei prestatori di servizio che sopportano gli oneri di mantenimento della rete; in questo modo sarebbe più sostenibile il mantenimento di una rete efficiente e capillare, che incentiverebbe l'ingresso di nuovi concorrenti e creerebbe mercati meno concentrati in termini di numeri di ATM per banca, favorendo inoltre lo sviluppo di servizi quali il prelievo *cash at shop*. Infine, la DAF sarebbe più trasparente per i consumatori.

**152.** Tale ribilanciamento, ad avviso di Bancomat, “*non [sarebbe] ottenibile con l'attuale MIF né con una MIF leggermente ritoccata al rialzo*”. Sul punto, il Circuito sottolinea che “*in generale, come la MIF, i sistemi di determinazione rigida delle commissioni non [consentirebbero] agli istituti bancari di modulare i ricavi unitari sui costi sopportati, né [permetterebbero], al variare delle condizioni operative, come ad esempio nel caso di una drastica riduzione dei volumi o piani di investimento, di modulare le commissioni a tutela dell'equilibrio economico di gestione*”. Diversamente, “*il modello proposto [coniugherebbe] flessibilità, possibilità di competere e tutele per l'intera rete ATM e potenziali entranti in termini di incentivi economici razionali per i gestori degli ATM*”<sup>125</sup>.

**153.** Con specifico riguardo al tetto massimo previsto nel progetto, Bancomat ha messo in luce che: *i)* 1,50 euro rappresenta il tetto massimo e quindi il valore medio della DAF sarà inferiore; *ii)* anche nel caso in cui la DAF media risultasse superiore all'attuale commissione media per i prelievi in circolarità applicata da alcuni *issuer*, il “*prevedibile impatto sulle abitudini dei consumatori*” potrebbe portare a “*un beneficio complessivo in termini di spesa...con un leggero allineamento legato al minor numero di operazioni*”; *iii)* la creazione di un *network* multibanca che preveda condizioni di prelievo agevolate per i propri aderenti, in linea con l'esperienza internazionale, a parità di ogni altra condizione, diminuirebbe il numero di prelievi in circolarità a favore di quelli *on*

---

<sup>125</sup> Doc. 344.

us; iv) anche ove le commissioni di prelievo fossero inferiori a quelle delle analisi emerse nel corso del procedimento un tetto pari a 1,50 euro avrebbe “un impatto contenuto sui costi medi di prelievo (nell’ordine di decine di centesimi), che si applicherebbero inoltre [...] ad un numero uguale o inferiore di prelievi in circolarità rispetto ad oggi. Questo eventuale potenziale aggravio di spesa (nell’ordine di uno o pochi euro annui) andrebbe in ogni caso pesato a fronte dei benefici in termini di concorrenza fra le banche, preservazione della rete ATM, innovazione e riduzione dell’uso inefficiente del contante”; v) dato che molte banche medio-piccole sono sbilanciate lato *acquiring*, il modello DAF potrebbe consentire loro di rivedere al ribasso le condizioni praticate ai consumatori o migliorare la qualità del servizio; vi) il tetto alla DAF consentirebbe alle banche di prevedere i costi massimi a cui far potenzialmente fronte nel caso in cui volessero internalizzare il costo del prelievo in circolarità dei propri clienti, perseguendo quindi strategie analoghe a quelle attuali.

**154.** Nelle sue memorie finali, anche rispondendo alle contestazioni mosse con la CRI, Bancomat ha ribadito che l’introduzione della DAF sarebbe in grado di arginare l’attuale ridimensionamento della rete ATM, nella misura in cui la DAF potrebbe generare un differenziale positivo in termini di aumento di ATM stimabile in un intervallo compreso fra 5.000 e 8.000 ATM in cinque anni, a fronte del *trend* attuale con la MIF, per il quale, considerando un arco di tempo ventennale, tra 10 anni la rete avrebbe dai 15.000 ai 18.000 ATM in meno rispetto a 10 anni fa. Secondo Bancomat, tale risultato, “*oltre ad altre cause*”, deriverebbe dal fatto che i costi unitari di prelievo in circolarità lato *acquiring* per ciascuna banca sono fra loro eterogenei e superiori al valore della MIF, che non potendo per sua natura tenere conto di tale diversità, creerebbe distorsioni ed inefficienze. Per contro, la DAF consentirebbe a ciascuna banca “*di modulare questo riallineamento dei ricavi da commissioni per il prelievo in circolarità individualmente sui propri costi e piani di investimento sulla rete*”<sup>126</sup>.

**155.** Ad avviso di Bancomat, ciò non avrà un vero impatto sulle commissioni medie di prelievo attuali, nella misura in cui per le “*banche del territorio*”<sup>127</sup> viene stimato un numero di operazioni medie per carta emessa pari o inferiore a 6 l’anno.

**156.** In tal senso, la parte osserva che anche lo scostamento massimo dalle commissioni medie stimato dagli Uffici su un campione di banche, pari a circa 1,24 euro, che comportasse per tutti i prelievi in circolarità il pagamento dell’importo massimo della DAF, richiederebbe nel complesso un maggior onere inferiore a 1,5 euro per titolare di carta. Tale onere sarebbe compensato dall’aumento degli ATM, in grado di arginare la riduzione della rete e contribuire quindi al benessere dei consumatori. Sul punto, Bancomat sottolinea che anche l’Autorità, nell’Appendice economica, stima un divario fra le attuali commissioni medie e la DAF inferiore a 3 centesimi; al riguardo, la parte critica l’assunzione di tale modello di stima secondo cui verrebbero attribuiti profitti maggiori alle banche con la DAF rispetto ad oggi. Ad ogni modo, anche assumendo la correttezza delle ipotesi dell’Autorità, Bancomat sottolinea come il passaggio alla DAF comporterebbe un maggior onere per ciascun correntista di circa 18 centesimi.

**157.** Ancora, Bancomat ha evidenziato che la DAF indurrebbe maggiore concorrenza fra le banche, con la conseguenza che gli importi unitari di prelievo si andrebbero a ridurre. L’adozione della DAF comporterebbe quindi un vantaggio rispetto ad altri controfattuali quali l’aumento della MIF: infatti, un aumento della MIF indurrebbe le banche, “*alla luce della teoria economica e del quadro attuale*

---

<sup>126</sup> Doc. 433.

<sup>127</sup> Bancomat definisce con questo termine le banche con una notevole presenza di filiali, non specialiste dell’*online*, con clientela incentrata sul segmento *wealth-affluent* e la cui rete ATM è stata ritenuta (secondo elaborazioni della stessa Bancomat) proporzionale al numero di carte emesse.

*complessivo delle commissioni e dei canoni*”, a incrementare l’importo delle commissioni per i prelievi in circolarità, senza garantire una salvaguardia della rete.

**158.** In merito a possibili effetti di discriminazione di prezzo e di penalizzazione di soggetti o territori più vulnerabili derivanti dall’introduzione della DAF, Bancomat osserva che oggi si registra un’ampia eterogeneità nelle commissioni, anche all’interno di banche appartenenti a segmenti omogenei. La circostanza per la quale il modello DAF prevede un prezzo uniforme a livello nazionale e un tetto massimo di 1,50 euro eliminerebbe, ad avviso di Bancomat, il rischio che si generino “*apprezzabili distorsioni rispetto all’efficienza allocativa*”. Al riguardo, rileverebbe da un lato che il tetto è superiore ai costi dichiarati da ciascuna banca nel procedimento e la banca potrà quindi fissare la DAF in modo efficiente conoscendo costi e ricavi del proprio parco ATM; dall’altro lato che il *cap* opera come tetto di salvaguardia, lasciando al di sotto spazio per la competizione fra banche, senza alterazioni dovute a sussidi impliciti fra gli operatori. Infine, Bancomat sottolinea come il valore di tale *cap* sia inferiore all’importo della commissione che oggi pagherebbero molti consumatori. In tal senso, considerando l’uniformità di prezzo a livello nazionale e unitamente alla salvaguardia della rete, la DAF tutelerebbe consumatori e territori più vulnerabili.

**159.** In merito alle preoccupazioni circa il possibile indebolimento della concorrenza fra banche, la parte ha ritenuto che le argomentazioni dell’Autorità siano prive di fondamento. In particolare, ad avviso di Bancomat, risulta smentita dai fatti la circostanza per cui tutte le banche medio-piccole sarebbero caratterizzate da uno sbilanciamento fra *issuing* e *acquiring* a favore del primo; parimenti, non sarebbero supportate dalle evidenze le preoccupazioni di carattere competitivo derivanti da un’eccessiva “*salianza competitiva*” del costo del prelievo in circolarità.

**160.** Di diverso avviso le **banche intervenienti**, che hanno criticato con argomentazioni pressoché univoche il progetto di Bancomat, da un lato, contestando il presupposto su cui il circuito fonda la necessità di modificare il sistema di remunerazione, e dunque l’insufficienza della MIF di coprire i costi sostenuti dal titolare dell’ATM, e, dall’altro lato, sollevando alcune preoccupazioni legate al nuovo regime che Bancomat vorrebbe introdurre.

**161.** Sotto il primo profilo, esse sostengono che non vi sarebbe stato alcun aumento dei costi sostenuti dalle banche *acquirer* per i prelievi in circolarità, come risulterebbe dalla rilevazione condotta da Bancomat in ottemperanza agli impegni assunti nell’ambito del procedimento I725, che avrebbe anzi evidenziato una loro costante diminuzione dalla quale sarebbe derivata la riduzione della MIF a 0,49 euro dal precedente importo di 0,50 € a far data dal 1° gennaio 2021. In questo senso, gli investimenti citati da Bancomat per le attività di aggiornamento e gestione degli impianti ATM sarebbero riconducibili essenzialmente alla fornitura di servizi ai soli correntisti della banca titolare dell’ATM. Pertanto, il nuovo modello di remunerazione finirebbe per trasferire i costi delle nuove funzionalità degli ATM sui correntisti delle altre banche che, in realtà, non ne usufruirebbero.

**162.** Quanto alla rete ATM, le banche intervenienti hanno osservato che l’offerta di infrastruttura bancaria risponderrebbe a logiche di ottimizzazione che non dipenderebbero dall’offerta del servizio di prelievo in circolarità, e che mirerebbero piuttosto a una razionalizzazione dei costi dell’offerta di servizi bancari sul territorio visti anche gli sviluppi tecnologici, e dunque a una riduzione anche da parte delle banche tradizionali nel numero di sportelli bancari, presso cui la maggior parte degli ATM in Italia sono locati<sup>128</sup>. Un’ampia offerta di sportelli potrebbe essere inefficiente e risultare in eccesso anche in zone ad alta densità abitativa.

---

<sup>128</sup> A sostegno di tali considerazioni, gli intervenienti mettono in luce che fra il 2015 e il 2020 il numero di ATM sul territorio si è ridotto meno rispetto al numero di sportelli bancari (una riduzione di circa il 4% a fronte di una di circa il 22%), a testimonianza che la riduzione della rete ATM sia dovuta alla MIF, cfr. doc. 199.

**163.** Di contro, il modello MIF avrebbe permesso alle banche dotate di un'infrastruttura meno ampia di competere nel mercato esercitando una pressione concorrenziale sulle banche maggiori, pur garantendo a queste ultime una remunerazione del prelievo in circolarità superiore ai costi evitabili, che rende le banche *acquirer* indifferenti tra offrire e non offrire il servizio.

**164.** La DAF, dal canto suo, solleverebbe due ordini di preoccupazioni. Innanzitutto *“il modello di remunerazione basato sulla DAF [sarebbe] di per sé (a prescindere dalle regole specifiche previste dal circuito) foriero di una riduzione della concorrenza nel settore bancario e del benessere dei consumatori, in base a una teoria del danno che riconduce al modello DAF effetti escludenti nel mercato dei servizi di conto corrente e altri mercati connessi. Esso offr[irebbe] alle banche con una rete ATM più vasta e distribuita la possibilità di sfruttare le economie di rete indirette che caratterizzano il mercato dei servizi di prelievo (in cui il valore di un servizio per l'utente dipende dal numero dei punti di accesso alla rete), fissando un livello elevato – anche sub ottimale – della DAF sui propri ATM applicata sui prelievi in circolarità in modo da ridurre il grado di sostituibilità delle banche nel mercato dei conti correnti. Questa strategia dannegg[erebbe] direttamente gli utilizzatori dei prelievi in circolarità e [sarebbe] idonea a marginalizzare i concorrenti che dispongono di una rete ATM di minore estensione. I soggetti più vulnerabili rispetto a questa strategia [sarebbero] sia alcune banche a modello tradizionale, che contribuiscono a garantire un livello minimo di concorrenza e di presidio in specifiche aree del territorio in cui sono radicati (si pensi alle banche di credito cooperativo e alle popolari); sia gli operatori con modelli di business più innovativi che tanto hanno contribuito a migliorare l'efficienza del settore facendo leva su un'offerta online che prescinde dal radicamento territoriale, e che utilizza principalmente il prelievo in circolarità per offrire l'accesso al contante ai clienti”*<sup>129</sup>. In secondo luogo, *“le regole specifiche di implementazione del modello DAF proposte da Bancomat, anche sotto forma di impegni, [sarebbero] foriere di ulteriori preoccupazioni concorrenziali”*, alimentando una teoria del danno di tipo collusivo, in quanto creerebbero le condizioni per il raggiungimento e la stabilità di una collusione tacita”.

**165.** Gli intervenienti contestano inoltre l'ipotesi che la riduzione della rete ATM abbia portato a una riduzione nell'accesso al contante da parte dei consumatori, richiamando in proposito i risultati di due studi della Banca Centrale Europea aventi ad oggetto, fra gli altri, la facilità di accesso al contante nei vari paesi membri. Da tali studi si evincerebbe che l'Italia è fra i primi paesi per facilità di accesso al contante e che il canale più utilizzato sarebbe l'ATM<sup>130</sup>.

**166.** Anche l'Associazione **Altroconsumo** ha rappresentato perplessità in merito all'introduzione della DAF aggiungendo, a quanto esposto dagli altri intervenienti, criticità legate alla trasparenza: l'attuale sistema infatti garantirebbe la trasparenza in quanto il consumatore è informato circa le commissioni che dovrà versare per il prelievo in circolarità già al momento in cui sottoscrive il contratto con la propria banca; inoltre, il correntista può conoscere il dettaglio delle spese annuali che ha pagato nel corso dell'anno per i prelievi in circolarità in base al Riepilogo delle spese che la banca invia ad ogni correntista con l'estratto conto di fine anno. Con la DAF, invece, poiché la commissione sarebbe imposta dalla banca presso cui egli preleva, e non è contrattata con la propria banca, ne conosce l'importo solo al momento del prelievo e per la rendicontazione annuale egli sarà tenuto a conservare tutti gli scontrini. Inoltre, ad avviso di Altroconsumo, l'introduzione della DAF potrebbe comportare un aumento dei costi per i consumatori.

---

<sup>129</sup> Doc. 425, memoria economica.

<sup>130</sup> Doc. 199. Sul punto si veda in particolare *Study on the payment attitude of consumers in the euro area (SPACE)*, BCE (2019).

**167.** In questo contesto appare utile riportare anche le considerazioni espresse sul punto da **Banca d'Italia**. Ad avviso dell'Istituto di Vigilanza, *“il modello DAF “contiene in sé elementi positivi che possono razionalizzare il processo di tariffazione [enfasi di Banca d'Italia] favorendo la crescita di servizi in condizioni di efficienza e redditività” e, di conseguenza, l'ampliamento della rete di distribuzione del contante*”. Inoltre, *“l'adozione di un modello “DAF” da parte del circuito Bancomat può esercitare un “effetto alone”, in virtù del quale le banche che gestiscono ATM aderenti ad altri circuiti adotterebbero un modello analogo al fine di evitare differenze nella modalità di recupero dei costi e discriminazioni nelle condizioni applicate alla clientela finale*”.

**168.** *“L'adozione di un modello DAF per gli ATM, come accennato, appare inoltre in linea con l'evoluzione dei nuovi canali distributivi che intendono poggiare sulla rete di dispositivi POS per i prelievi (cd. cash in shop) attraverso una tariffazione del tipo “direct charge” al punto vendita. Questa evoluzione può essere indirizzata a vantaggio anche dei clienti delle banche di minori dimensioni o di quelle online, nella misura in cui la tariffa sul prelievo applicata al punto vendita fisico risulti più vantaggiosa di quella all'ATM”. (...) Il progetto di riforma del modello di tariffazione dei servizi ATM e degli altri canali può andare quindi nella direzione di favorire la sostenibilità e la disponibilità di un'adeguata rete di accesso al contante a tutela dell'utenza favorendone la diffusione anche presso luoghi pubblici (farmacie, supermercati, tabaccherie, stazioni ferroviarie, aeroporti, etc.), oltre che presso gli sportelli bancari”.*

**169.** In merito al contante, pur sottolineando che, ad oggi, l'Italia è caratterizzata da un'elevata facilità di accesso rilevata *“anche dall'indagine SPACE della BCE sulle abitudini di pagamento dei consumatori (2020)”*, l'Istituto di Vigilanza evidenzia che *“il rischio di ridimensionamento della rete ATM è reale”* e si è riflesso anche in alcune segnalazioni ricevute di recente, che *“evidenziano disagi di diversa natura per effetto delle chiusure delle filiali bancarie soprattutto da parte degli intermediari maggiori”*, con particolare riferimento alle difficoltà percepite dalle fasce più deboli della popolazione, nelle aree montane e nei piccoli Comuni<sup>131</sup>.

**170.** Ad avviso di Banca d'Italia, il principale svantaggio del modello MIF risiede *“nel fatto che i ricavi da interchange fee in genere non coprono tutti i costi dell'acquirer, che dovrebbe quindi operare in perdita, con il rischio di un progressivo ridimensionamento della rete ATM (nel 2021, il numero di ATM in Italia è sceso dello 0,5% sul 2020)”*<sup>132</sup>. Per rendere economicamente sostenibile il servizio di prelievo, attenuando il pericolo di erosione dell'infrastruttura ATM, secondo Banca d'Italia *“l'alternativa alla DAF sarebbe un aumento dell'attuale interchange fee a favore dell'acquirer ATM”,* la quale comporterebbe, tuttavia *“effetti collaterali”* in quanto potrebbe *“aumentare il grado di opacità tariffaria dell'intero sistema, in quanto la banca emittente – al fine di non gravare sul singolo cliente – potrebbe essere indotta a traslare i maggiori oneri da IF (in modo implicito) attraverso un aumento delle tariffe a pacchetto o delle spese fisse del conto corrente, oltre ad aumentare in alcuni casi anche le disloyalty fees (ossia le commissioni esplicite applicate per il prelievo presso altra banca)”*.

**171.** Inoltre, sempre ad avviso di Banca d'Italia, l'incremento della MIF alternativo all'introduzione della DAF potrebbe indurre anche un problema di competitività del Circuito potendo *“determinare una situazione di squilibrio in termini di concorrenza tra schemi di carte poiché gli emittenti Bancomat potrebbero spostarsi verso i circuiti internazionali, che applicano una*

---

<sup>131</sup> Doc. 198.

<sup>132</sup> Docc. 104 e 198.

*interchange fee più bassa. Questo spostamento può di riflesso determinare o rafforzare posizioni dominanti anche per quanto riguarda la funzionalità delle stesse carte di debito al POS*<sup>133</sup>.

**172.** Invece, Banca d'Italia ha rilevato che per la DAF *“il principale inconveniente è che l'applicazione di una tariffazione esplicita al cliente che utilizza l'ATM può far percepire più costoso il servizio; ciò può valere anche nel caso in cui la nuova tariffa coincida con quella applicata dalla banca emittente per i prelievi in circolarità (neutralità dell'incidenza economica)”*. A tal fine, ha sottolineato come *“per ridurre i rischi di eccesso di tariffazione di un servizio essenziale, quale l'approvvigionamento del contante da parte della clientela, il modello DAF può opportunamente prevedere un massimale (“cap”) - da definire sulla base dei costi e dei relativi range di variazione ... e adeguati meccanismi informativi per accrescere la trasparenza nei confronti dell'utenza. Tali meccanismi, anche attraverso l'ausilio della tecnologia digitale, potrebbero fornire un'informazione tempestiva ex ante al titolare della carta, che favorisca la possibilità di scelta della soluzione più conveniente, tenendo conto anche degli oneri di spostamento sul territorio (es. app che sfrutta la geolocalizzazione)”*.

**173.** Infine, le banche più grandi potrebbero avere l'interesse ad applicare una DAF di importo prossimo al tetto a consumatori che non sono loro clienti sia perché più alta sarà la DAF, maggiori potrebbero essere gli incentivi per i consumatori a sottoscrivere i conti correnti offerti da rivolgersi a banche con reti ATM più estese, sia perché il modello proposto sarebbe volto ad assicurare alle banche principali più ampi margini di remunerazione. Per quel che concerne, invece, le banche minori, esse stesse sarebbero portate ad applicare l'importo massimo, nel tentativo di far fronte agli ingenti costi che dovranno sostenere, nel loro prevalente ruolo di issuer, per rimborsare ai propri clienti una parte della DAF che questi ultimi saranno costretti a pagare alle altre banche.

**174.** Da ultimo, alcune **banche di medie-grandi dimensioni** sentite nel corso dell'istruttoria in merito alla proposta di modifica del modello di remunerazione hanno rappresentato quanto segue<sup>134</sup>. L'attuale modello MIF costituisce una barriera allo sviluppo del servizio in quanto, pur seguendo una logica efficientante che tiene conto dei costi dei soli attori più efficienti, ha un carattere parziale poiché non considera tutti i costi sostenuti per la rete ATM, non è economicamente sostenibile (né con ATM in modalità *stand-alone* né all'interno della filiale), non garantisce un'equa compensazione tra *issuer* e *acquirer* per la rispettiva attività svolta e non offre una vera trasparenza in quanto il consumatore ha conoscenza che, ove previsto dalla sua banca, pagherà una commissione, ma non ha contezza di quanto andrà a pagare.

**175.** Pertanto, esso non premierebbe le banche che investono nella rete, favorendo invece le banche che emettono le carte e, più in generale, gli operatori che non investono nella rete e potrebbe condurre ad una progressiva riduzione del numero di ATM nel territorio<sup>135</sup>. Per quel che concerne invece il ruolo degli operatori indipendenti, essi collocano gli ATM in zona ad alta affluenza, applicando commissioni al prelievo molto alte e non prevedendo la possibilità di prelievo con il circuito domestico e potrebbero essere favoriti dall'attuale sistema a discapito dei consumatori finali che pagano commissioni più elevate<sup>136</sup>.

**176.** Per contro, la DAF consente agli operatori di realizzare una strategia di prezzo coerente con i propri investimenti e, favorendo l'equilibrio economico-finanziario dell'ATM, incentiva da un lato

---

<sup>133</sup> Doc. 198.

<sup>134</sup> Nel corso dell'istruttoria sono state sentite Intesa Sanpaolo S.p.A. (docc. 72, 80 e 165), Unicredit S.p.A. (docc. 79, 171 e 184), Banco BPM S.p.A. (doc. 168), BPER Banca S.p.A. (doc. 172).

<sup>135</sup> Doc. 312.

<sup>136</sup> Doc. 312.

ad ampliare la rete degli operatori correnti<sup>137</sup>, dall'altro l'ingresso di nuovi operatori anche non bancari, mantenendo il presidio sul territorio e sviluppando in ogni caso nuovi e maggiori servizi. Inoltre, la DAF favorisce investimenti in nuovi servizi (destinati anche a clienti di altre banche) e nuovi canali (per esempio i prelievi da POS), garantisce trasparenza nei rapporti con la clientela, introduce una maggiore concorrenza sulle commissioni per il prelievo in circolarità, con conseguente abbassamento dei costi.

**177.** Inoltre, tali banche hanno sottolineato come la scelta del sistema di remunerazione potrebbe incidere anche sul *“più ampio contesto competitivo fra schemi di pagamento basati su carta”* nell'ottica di *“tutelare le infrastrutture finanziarie e di pagamento europee, con l'obiettivo di incrementare l'indipendenza del mercato interno dei pagamenti dagli schemi internazionali, i quali ad oggi risultano essere i principali fornitori di soluzioni di pagamento a livello pan-europeo”*<sup>138</sup>.

**178.** In merito alla previsione di definire un *cap* di 1,50 euro alla DAF, le banche sentite hanno riferito che tale importo appare aderente a sostenere l'economicità del servizio di prelievo in circolarità, pur risultando in certi casi anche inferiore sia agli oneri effettivamente sostenuti, sia alle commissioni di prelievo *not on us* richieste da alcune banche. In particolare, un operatore ha sottolineato che il tetto a 1,50 euro risulta idoneo a coprire i costi dei prelievi complessivamente considerati, mentre non sarebbe sufficiente alla copertura del costo medio per transazione sostenuto dalla banca considerando i soli prelievi in circolarità. In ogni caso, secondo alcuni operatori l'attuale congruità del *cap* andrebbe considerata anche in chiave prospettica, in relazione alla possibile diminuzione del numero di prelievi legate alla diffusione dei pagamenti digitali, con conseguente aumento dei costi per operazione.

#### **(IV) VALUTAZIONI**

##### ***Premessa e sintesi dell'iter valutativo***

**179.** La presente istruttoria ha ad oggetto il progetto di remunerazione dei prelievi in circolarità che Bancomat ha sottoposto all'attenzione dell'Autorità e che andrebbe a sostituire il modello attualmente in vigore.

**180.** Quest'ultimo, come spiegato nella parte che precede, è basato sul versamento della MIF, che tradizionalmente configura un'intesa restrittiva della concorrenza, autorizzata dall'Autorità, nel procedimento I725, solo previa presentazione di impegni volti, tra l'altro, a fissare un tetto alla MIF.

**181.** Nel corso dell'istruttoria Bancomat ha evidenziato che tale modello porrebbe oggi problemi di efficienza e di sostenibilità, che possono minare il funzionamento stesso della rete ATM, con riflessi sull'accesso al contante da parte dei consumatori.

**182.** Il Circuito ha sottoposto all'Autorità un nuovo modello, basato sulla DAF, che, per quel che si dirà in dettaglio nel prosieguo, da un punto di vista concorrenziale, solleva svariate criticità, nella misura in cui detta regole comuni fra gli aderenti al Circuito che modificano le dinamiche concorrenziali con possibili effetti negativi sia dal lato della domanda (consumatori) che dal lato dell'offerta (banche). Infatti, l'insieme delle nuove regole proposte dal Circuito attrae il progetto nell'ambito della restrittività concorrenziale con effetti sia sulla posizione di una parte dei consumatori, specialmente quelli che, ad esempio, per ragioni anagrafiche o legate al territorio presentano una minore elasticità al prezzo, i quali attualmente non versano alcuna commissione diretta per i prelievi in circolarità sia su alcune banche medio-piccole, che potrebbero perdere una

---

<sup>137</sup> In tale prospettiva, dal momento che un ATM ha costi minori di una filiale, una volta che la sua gestione diventi sostenibile potrà essere installato più facilmente anche dalle banche di dimensioni minori.

<sup>138</sup> Doc. 339.

leva competitiva nelle dinamiche con le banche di maggiori dimensioni, ciò a detrimento anche del livello di concorrenza complessivo del settore.

**183.** In particolare, come verrà illustrato più compiutamente nel seguito, il nuovo modello comporterebbe (i) un aumento significativo delle commissioni medie di prelevamento in circolarità per gli utenti; (ii) un ostacolo per la concorrenza tra banche nell'erogazione dei servizi alla clientela, posto che per queste verrà meno la possibilità di influire su una variabile concorrenziale (vale a dire la possibilità di determinare la commissione di prelevamento in circolarità e la possibilità di non farlo pagare al cliente); (iii) un aumento degli incentivi a colludere per le banche aderenti. Nel complesso, almeno circa il 60-70% dei prelievi in circolarità potrebbero divenire più onerosi per il consumatore finale in seguito al passaggio alla DAF.

**184.** In questo contesto, anche considerata l'espressa richiesta di Bancomat in tal senso, il progetto verrà analizzato nell'ambito di applicazione dell'art. 101.3 TFUE. In particolare, a fronte dei rischi concorrenziali paventati, i presunti benefici in termini di efficienza appaiono esclusivamente teorici. Infatti, Bancomat non ha dimostrato che la riduzione di ATM – che si registra anche in paesi in cui è presente la DAF – sia dovuta alla presenza della MIF e non ad altri fattori, quali la riduzione del numero di filiali dovuta alla riorganizzazione delle relative reti e alle concentrazioni bancarie. Inoltre, come si vedrà – anche a voler ammettere che dal complesso degli elementi emersi nel corso dell'istruttoria si possa desumere che vi siano vantaggi di efficienza – certamente non risulta che Bancomat abbia provato il soddisfacimento di alcuna delle condizioni che devono cumulativamente concorrere ai fini di beneficiare dell'esenzione ai sensi del richiamato art. 101.3 TFUE, e, in particolare, le condizioni fondamentali dell'indispensabilità e del trasferimento al consumatore di una congrua parte dell'utile che ne deriva; ciò sebbene, per pacifica giurisprudenza, sia onere della parte fornire prova della presenza di ciascuna delle condizioni previste dalla norma.

#### ***Questioni procedurali***

**185.** Prima di entrare nel merito dell'analisi concorrenziale, viene in rilievo la censura procedurale sollevata da Bancomat di una supposta lesione della garanzia del contraddittorio in quanto al circuito sarebbe *“stato consentito di accedere ai dati posti alla base dell'analisi economica solo dopo la CRI, privandola così della possibilità di offrire il proprio contributo all'analisi. Contributo che avrebbe condotto la CRI ad esiti verosimilmente diversi giacché avrebbe consentito di rilevare l'errata impostazione dell'esercizio economico in relazione allo scenario controfattuale individuato”*<sup>139</sup>.

**186.** La tesi di Bancomat non è condivisibile.

**187.** Infatti, è pacifico, e non è contestato da Bancomat, che i dati oggetto di accesso dopo la CRI fossero sensibili in quanto contenenti elementi e strategie di prezzo e di costo delle banche e dunque riservati e che in base alla normativa e alla prassi nazionale ed europea non fosse possibile un accesso integrale a tali dati, come richiesto dal circuito, se non attraverso una procedura cd. di *data room*. Per analoga prassi consolidata, l'accesso in *data room* è possibile solo dopo la CRI dal momento che in questo momento del procedimento può essere assicurato il bilanciamento tra l'esigenza di assicurare il contraddittorio e la c.d. “parità delle armi” e quella di evitare che risulti compromessa la riservatezza di informazioni sensibili. In altre parole, è con la CRI che emerge la reale necessità di accedere ad alcuni dati sebbene sensibili perché costituiscono elementi essenziali per il contraddittorio.

**188.** Peraltro, se l'accesso in *data room* fosse avvenuto prima della comunicazione della CRI, non è chiaro come avrebbe potuto Bancomat *“rilevare l'errata impostazione dell'esercizio economico in*

---

<sup>139</sup> Doc. 433.

*relazione allo scenario controfattuale individuato”* visto che non era ancora a conoscenza dell'esercizio *economico* in parola, il quale è stato notificato alla parte solo con la CRI.

**189.** Inoltre, occorre osservare che proprio al fine di garantire il più ampio esercizio del diritto di difesa e contraddittorio, contestualmente all'accoglimento dell'istanza di accesso in *data room* l'Autorità ha accolto l'istanza di proroga del termine di acquisizione degli elementi probatori presentata da Bancomat, nei termini dalla stessa richiesti, in modo che il circuito avesse il tempo - dallo stesso ritenuto congruo - per poter elaborare le proprie difese anche sulla base dei dati acquisiti nell'ambito della procedura di *data room*.

**190.** Sulla scorta di tali elementi non si ritiene sussistente alcuna violazione del diritto di difesa e contraddittorio.

### ***Qualificazione della fattispecie***

**191.** Ciò detto, passando al dettaglio di quanto sinteticamente anticipato nel merito, si rappresenta come il progetto di modifica del modello di remunerazione qui in esame si articola attraverso la rimozione dell'attuale modello (MIF) e l'introduzione di un nuovo modello (DAF).

**192.** Preliminarmente, si rappresenta che, secondo una prassi consolidata, poiché il circuito Bancomat è assimilabile a un'associazione di imprese, malgrado la sua forma societaria (infatti prima era un consorzio), le regole di circuito introdotte da Bancomat e applicate consapevolmente dalle licenziatarie, come quelle qui in esame, costituiscono una deliberazione di un'associazione di imprese, rappresentata dal circuito Bancomat, che rientra dunque nell'ambito di applicazione dell'art. 101 TFUE.

**193.** Nel merito, occorre in primo luogo rilevare che il progetto presentato da Bancomat comporta la rimozione della regola di circuito che prevede il versamento della MIF da parte della banca *issuer* alla banca *acquirer*.

**194.** Come evidenziato dall'Autorità nel caso I725, la fissazione di una MIF *“prevedendo una definizione centralizzata e uniforme per tutte le banche dei corrispettivi interbancari, si configura come intes[a] che incid[e] non solo sui servizi prestati a livello interbancario, ma anche sull'erogazione dei servizi di pagamento all'utenza finale (imprese e consumatori)”*. In quell'occasione, come anticipato, la MIF era stata autorizzata solo previa adozione di impegni da parte di Bancomat che prevedevano *“la rideterminazione della commissione interbancaria per il servizio di prelievo presso gli sportelli ATM con la carta Bancomat sempre in ragione di un criterio di efficienza economica a livello di sistema, con una riduzione del 3,4%. Tale valutazione si fonda[va], da una parte, sulle efficienze che la MIF consent[iva] di cogliere relativamente all'offerta del servizio in esame, quali ad esempio, la possibilità per la clientela di accedere su tutto il territorio nazionale al servizio di prelievo Bancomat e la maggiore competitività degli operatori di dimensioni più contenute, rispetto a meccanismi alternativi come ad esempio, le commissioni interbancarie bilaterali e dall'altra, sulla più stretta aderenza della MIF ai costi effettivamente sostenuti da parte della banca proprietaria dell'ATM per consentire il prelievo in circolarità”*.

**195.** Sotto questo profilo, dunque, prevedendo la rimozione della regola di circuito relativa al versamento della MIF, il progetto comporta, di fatto, la modifica delle regole di funzionamento di un'intesa che erano state soggette ad impegni volti ad eliminarne i rischi concorrenziali preservandone le esigenze.

**196.** In secondo luogo, viene in rilievo come il nuovo progetto rimuova anche il divieto per la banca proprietaria dell'ATM di applicare una commissione ai titolari di carte emesse da un soggetto concorrente. Detto in altri termini, la banca titolare dell'ATM è lasciata libera di decidere se applicare al titolare della carta una commissione diretta al momento del prelievo, laddove si tratti di un prelievo in circolarità; inoltre, sarebbero previste regole entro le quali la banca può applicare tale

commissione. Ciò costituisce il fondamento del nuovo modello di remunerazione del prelievo in circolarità, che, per le ragioni che si esporranno, ha natura anticoncorrenziale, in violazione dell'art. 101 TFUE, ed è idoneo a produrre ricadute dirette sui consumatori.

#### **Individuazione del mercato rilevante**

**197.** Quanto alla **individuazione del mercato rilevante**, occorre considerare che, in aderenza ad un consolidato orientamento giurisprudenziale<sup>140</sup>, “*l'individuazione del mercato rilevante nel giudizio in materia antitrust dev'essere diversamente calibrata in relazione alla natura dell'illecito contestato. Diversamente dai casi di concentrazioni e di accertamenti della posizione dominante, in cui la definizione del mercato rilevante è presupposto dell'illecito, in presenza di una intesa illecita la definizione del mercato rilevante è successiva rispetto all'individuazione dell'intesa poiché l'ampiezza e l'oggetto dell'intesa medesima circoscrivono il mercato*”<sup>141</sup>.

**198.** Nel caso di specie, dunque, il mercato appare riconducibile al servizio di prelievo dal momento che l'intesa qui in esame ha ad oggetto il sistema di remunerazione dei prelievi in circolarità.

**199.** Dal punto di vista geografico, l'intesa è estesa all'intero territorio nazionale, sul quale il servizio in esame è offerto a condizioni pressoché omogenee e sul quale sono attive la quasi totalità delle banche e degli operatori finanziari coinvolti dalle nuove regole. Pertanto, si può ritenere che il mercato geografico rilevante abbia dimensione nazionale.

**200.** In proposito, non si ritiene possano essere condivise le osservazioni mosse dalle banche intervenienti nella memoria economica congiuntamente depositata in data 2 febbraio 2022, nella quale si afferma che il mercato dovrebbe essere quello dei “*conti correnti, rispetto ai quali il servizio di prelievo (in circolarità e non) [sarebbe] soltanto accessorio*”<sup>142</sup>. In tale prospettiva, non è possibile accogliere nemmeno l'osservazione secondo cui, non essendo il prelievo in circolarità una linea di *business* a sé stante debba essere remunerato secondo la logica del costo incrementale, seguendo l'approccio del *Merchant Indifferent Test* (MIT); premesse sulle quali gli intervenienti criticano anche la logica con cui è stato calcolato l'importo del costo del prelievo in circolarità stimato da Banca d'Italia.

**201.** A tal fine, i seguenti elementi vengono in rilievo. In primo luogo, come già spiegato, in base alla giurisprudenza consolidata, nelle intese il mercato è funzionale all'ampiezza e all'oggetto dell'intesa, che nel caso in esame, riguarda esclusivamente il servizio di prelievo.

**202.** A ciò si aggiunga che siffatta definizione del mercato è in linea con la prassi dell'Autorità, ed in particolare con il caso I725, che aveva ad oggetto il sistema di remunerazione dei prelievi attualmente vigente e di cui il progetto presentato da Bancomat costituisce una modifica. Nella stessa direzione, invero, si è di recente pronunciato anche il Bundeskartellamt, autorità di concorrenza tedesca, che ha analizzato nell'ambito del mercato dei prelievi il livello delle relative commissioni<sup>143</sup>. Diversamente, laddove si accedesse all'ipotesi degli intervenienti secondo cui il mercato rilevante debba essere quello dei servizi legati al conto corrente, verrebbero di fatto ricompresi in esso anche servizi che, secondo consolidata prassi nazionale e comunitaria, costituiscono invece un mercato distinto, quali, ad esempio, le carte di pagamento; d'altro canto, va

<sup>140</sup> Cfr. da ultimo, Consiglio di Stato 21 giugno 2017, nn. 3057 e 3016, nel caso I782 - *Gare per servizi di bonifica e smaltimento di materiali inquinanti e/o pericolosi presso gli arsenali di Taranto, La Spezia ed Augusta*.

<sup>141</sup> Consiglio di Stato, VI, 11 luglio 2019, n. 4874, I759 - *Forniture Trenitalia (Firema Trasporti S.p.A.)*.

<sup>142</sup> Doc. 199.

<sup>143</sup> Cfr. Decisione del 24 luglio 2017, *ATM withdrawal fees*, B4-13/10 e B4-117/15.

evidenziato che l'offerta di un conto corrente "a pacchetto", nel cui canone possono essere ricompresi diversi servizi, non implica che gli stessi rientrino in un unico mercato rilevante.

**203.** Inoltre, la sussistenza di un mercato a sé stante dei servizi di prelievo è suffragata anche da ulteriori elementi fattuali: per un verso, viene in rilievo la presenza di ATM cd. indipendenti, ossia ATM che sono gestiti da prestatori di servizi di pagamento, che offrono unicamente tale servizio senza alcun collegamento ad un conto corrente. Peraltro, come sottolineato nella parte precedente sulle risultanze istruttorie, il numero di tali ATM indipendenti sta aumentando in Italia, ciò significando comunque un interesse per tale linea di *business*, come attività a sé stante. Da diversa prospettiva, si osserva che sussistono numerosi prestatori di servizi di pagamento che emettono carte per il prelievo da ATM senza che le stesse siano agganciate ad un conto corrente<sup>144</sup>.

**204.** Per quel che concerne più specificamente il MIT, va preliminarmente rilevato che le stesse società in sede di audizione hanno affermato che *"su questa problematica il MIT sia traslato solo in parte: il test infatti non è stato concretamente applicato, ma ne è stata adottata la logica, cogliendo da quell'approccio la necessità di fare ricorso ai costi di natura evitabile"*<sup>145</sup>. Nello specifico, gli intervenienti propongono una stima del costo del servizio di prelievo in circolarità che tiene conto dei soli costi variabili, rispetto ai quali viene presumibilmente considerata la sola parte riferibile al prelievo in circolarità. Tale approccio tuttavia non appare coerente con la risposta fornita da uno degli intervenienti, [omissis], alla richiesta di informazioni formulata da Bancomat su indicazione dell'Autorità: infatti la società indica come rilevanti le stesse voci di costo prese in considerazione dalla maggioranza dei rispondenti, fra le quali figurano anche costi fissi, nonché voci che in fase di stima erano state escluse, quali ad esempio "locazione e acquisto ATM", "costi di sinistrosità" e "interventi straordinari su ATM"<sup>146</sup>. Al riguardo rileva inoltre sottolineare come Banca d'Italia, sulla base delle voci di costo considerate e che risultano sostanzialmente in linea con quelle prese in esame dalle banche secondo le risposte fornite da Bancomat, abbia riferito che oltre il 70% del costo medio unitario del prelievo ATM per l'acquirer dipenda da costi variabili. Pur ammettendo che tale percentuale vari a seconda delle banche, e ragionando quindi in termini generali, il 70% del costo del prelievo in circolarità stimato da Banca d'Italia sarebbe pari in media a circa 0,60 euro e dunque superiore al costo stimato dagli intervenienti, pari a circa 0,23 euro. Tale dato appare pertanto sottostimare il costo medio del servizio di prelievo e non sembra indicativo del livello ad oggi effettivamente sostenuto.

**205.** In merito all'adozione della logica del costo incrementale, va sottolineato che – in ogni caso – il richiamo al MIT è del tutto inconfidente, dal momento che il test nasce per confrontare il costo che un commerciante sosterebbe se accettasse un pagamento tramite carta rispetto a quello che dovrebbe sopportare se il pagamento fosse in contanti, dovendosi – secondo tale impostazione – fissare il livello della MIF<sup>147</sup> a un valore tale per cui il commerciante sia indifferente fra i due mezzi di pagamento. In sostanza, il MIT prescinde completamente dai costi sopportati dai circuiti di pagamento, dagli *acquirer* e dagli *issuer* (ovvero dai soggetti che forniscono il servizio di pagamento) per soffermarsi esclusivamente sul confronto fra il costo sopportato dall'esercente per il pagamento con carta e quello connesso alla gestione del contante. Ne consegue che, contrariamente a quanto lasciano intendere gli intervenienti, non vi è alcuna relazione fra il costo incrementale sopportato dall'acquirer per la transazione con carta e il valore della MIF determinato

<sup>144</sup> Si vedano ad esempio, le carte emesse da istituti quali N26, Revolut e Hype.

<sup>145</sup> Doc. 206.

<sup>146</sup> Doc. 199.

<sup>147</sup> Sul presupposto che la *merchant fee*, che è la vera variabile sulla quale si basa l'"indifferenza" dell'esercente, sia funzione della MIF.

con il MIT. Pertanto, l'argomento degli intervenienti in base al quale – in analogia al MIT – si dovrebbe considerare il costo incrementale degli *acquirer* e non il costo medio non trova alcun fondamento, mancando del tutto l'analogia con il MIT.

**206.** Ancora con riguardo all'adozione della logica del MIT, gli Intervenienti osservano che la stima dell'importo del costo del prelievo effettuata da Banca d'Italia seguirebbe un approccio di natura regolatoria, rispondendo di fatto a logiche differenti e non pertinenti ai fini del presente procedimento. Secondo gli Intervenienti, il costo del prelievo fornito da Banca d'Italia risulterebbe dunque sovrastimato e, in ultima analisi, non corretto. Sul punto, tuttavia, è necessario sottolineare che il dato in esame non è oggetto di specifica vigilanza regolatoria da parte di Banca d'Italia ed è stato dalla stessa fornito dopo essere stata debitamente informata sull'oggetto del procedimento e sul contesto in cui esso si colloca; in particolare, Banca d'Italia è stata appositamente sentita anche al fine di richiedere elementi tecnici a supporto dell'istruttoria, ed ha trasmesso una prima relazione con la stima del costo del prelievo che è stata poi integrata con un secondo contributo contenente specificazioni rispetto ad alcune delle informazioni tecniche fornite in un primo momento<sup>148</sup>. Pertanto, appare priva di pregio e non condivisibile l'osservazione degli intervenienti secondo cui vi sarebbero logiche non pertinenti sottostanti alle stime dell'Istituto di Vigilanza, che ha fornito le stime del costo del prelievo ben consapevole dell'oggetto del procedimento e delle finalità della richiesta; peraltro, nonostante le ipotesi formulate dagli intervenienti, Banca d'Italia non specifica affatto quale sia la logica adottata nella stima del costo.

### *Il carattere restrittivo dell'intesa*

#### **a) Le previsioni del nuovo progetto**

**207.** Come anticipato, secondo una prassi consolidata, poiché il circuito Bancomat costituisce un'associazione di imprese, le regole di circuito introdotte da Bancomat e applicate consapevolmente dalle licenziatarie, come quelle qui in esame, costituiscono un'intesa sotto forma di deliberazione di associazione di imprese, rappresentata dal circuito Bancomat, che rientra dunque nell'ambito di applicazione dell'art. 101 TFUE.

**208.** In ossequio alla giurisprudenza nazionale ed europea, *“per ricadere nel divieto sancito dall'articolo 101, paragrafo 1, TFUE, un accordo deve avere per oggetto o per effetto di impedire, restringere o falsare la concorrenza nel mercato interno”*; a tal fine è necessario valutarne il *“grado di dannosità”* e dunque *“riferirsi al tenore delle loro disposizioni, agli obiettivi che essi mirano a raggiungere, nonché al contesto economico e giuridico nel quale essi si collocano. Nella valutazione di tale contesto, occorre prendere in considerazione anche la natura dei beni o dei servizi coinvolti e le condizioni reali del funzionamento e della struttura del mercato o dei mercati in questione”*<sup>149</sup>.

**209.** In via del tutto preliminare, occorre rappresentare che, poiché la comunicazione di Bancomat riguarda un progetto futuro, la sua valutazione è necessariamente prospettica e dunque l'analisi verterà sugli effetti che ci si attende potrebbero derivare dalla sua attuazione.

**210.** In questo senso, anche considerata la richiesta di Bancomat, la valutazione che segue sarà svolta nel complessivo ambito dell'art. 101 TFUE e si articolerà attraverso una prima analisi del carattere restrittivo del progetto presentato da Bancomat e un successivo esame della sussistenza dei

---

<sup>148</sup> Docc. 104 e 198

<sup>149</sup> Cfr. Sentenza del Consiglio di Stato del 14 ottobre 2019, n. 6985, nel caso, *I793 - Aumento prezzi cemento*; sentenza della Corte di Giustizia UE dell'11 settembre 2014, in C-67/13 P, *Groupement des cartes bancaires (CB)*, c. *Commissione europea*; sentenza della Corte di Giustizia UE del 2 aprile 2020, in C-228/18, *Budapest Bank*; sentenza della Corte di Giustizia UE del 18 novembre 2021, in C-306/20, *Visma Enterprise*.

benefici compensativi in base a quanto previsto dall'art. 101, comma 3, TFUE, che sarà svolto anche alla luce delle specificità del mercato nazionale, in linea con la giurisprudenza<sup>150</sup>.

**211.** Ciò premesso, in linea generale, si osserva che il nuovo modello presentato da Bancomat, da un punto di vista concorrenziale, configura una restrizione della concorrenza nella misura in cui, sebbene in astratto sia lasciata a ciascun *acquirer* la libertà di determinare la commissione applicata ai prelievi in circolarità presso i propri sportelli, esso stabilisce un *set* di regole comuni idonee a determinare effetti di natura anticoncorrenziali consistenti: (i) nell'aumento significativo delle commissioni medie di prelevamento in circolarità per gli utenti da parte delle banche aderenti; (ii) nella creazione di ostacoli per la concorrenza tra banche nell'erogazione dei servizi alla clientela, posto che per queste verrà meno la possibilità di influire su una variabile concorrenziale (vale a dire la possibilità di determinare la commissione di prelevamento in circolarità e la possibilità di non farlo pagare al cliente); (iii) nell'aumento degli incentivi a colludere per le banche aderenti.

**212.** Infatti, alla luce del nuovo modello è data la possibilità alla banca titolare dell'ATM di richiedere direttamente al consumatore di una banca concorrente una commissione al momento del prelievo, laddove si tratti di un prelievo in circolarità: detto in altri termini, dunque, modificando la prospettiva del modello attualmente vigente in cui la MIF si inserisce nel rapporto tra banche rappresentando un costo intermedio, con il nuovo modello si consentirebbe, di fatto, al sistema di applicare direttamente un prezzo ai consumatori finali i quali, almeno in talune situazioni, non avrebbero alcuna alternativa di prelevare altrove; nemmeno essi sarebbero nella posizione di negoziare le condizioni contrattuali o esercitare una *exit option*, dal momento che non sono clienti della banca presso cui stanno prelevando, ciò potendo determinare per gli stessi effetti pregiudizievoli.

**213.** Inoltre, nel determinare la commissione, le banche dovranno tenere conto di un insieme di nuove regole di circuito<sup>151</sup> che, nelle parole di Bancomat sarebbero "*accorgimenti accessori (...) per mitigare alcune possibili preoccupazioni concorrenziali*", ma che nella realtà di traducono nella imposizione di vincoli alla fissazione stessa della commissione sia in termini di struttura e modulazione della politica di prezzo sia in termini quantitativi, attraverso la fissazione di un tetto massimo pari a 1,50 euro estremamente alto, così contribuendo alla costituzione di una combinazione di regole complessivamente restrittiva. Ciò in un contesto di mercato che le nuove regole rendono molto trasparente.

**214.** In questo senso, la previsione che impone che la commissione "*sia la medesima per tutti i terminali gestiti sul territorio nazionale*" insieme con l'obbligo di adozione "*di una commissione a importo fisso*", se da un lato, limita la capacità dell'*acquirer* di esercitare il potere di mercato detenuto a livello locale (riducendo con ciò il rischio di commissioni eccessivamente gravose a danno dei consumatori), dall'altro, però, semplifica enormemente la struttura di *pricing* delle banche. In tal modo, infatti, garantendo per ciascun operatore l'omogeneità di prezzo a livello nazionale, si evita la diversificazione della struttura dei prezzi che, per sua natura, costituisce un ostacolo all'equilibrio collusivo, e si pone così un freno al libero dispiegarsi delle dinamiche concorrenziali, facilitando per tale via il raggiungimento di equilibri di mercato collusivi.

**215.** Sotto diverso profilo, venendo al valore della commissione, l'introduzione della previsione di un tetto massimo appare idonea a orientare le banche *acquirer* a convergere verso il valore massimo

<sup>150</sup> A tal fine si rinvia, ad esempio, all'analisi svolta dal Bundeskartellamt (decisione del 24 luglio 2017, *ATM withdrawal fees*, B4-13/10 e B4-117/15).

<sup>151</sup> Circa gli accordi bilaterali, che erano previsti anche nel precedente sistema trattandosi di una regola generale, slegata dal sistema di remunerazione, si precisa che essi sono oggetto della presente decisione solo con riguardo ai profili di trasparenza che sono espressamente previsti nell'integrazione di luglio 2021, mentre il contenuto degli accordi eventualmente sottoscritti è, come di prassi, escluso dalla presente valutazione.

indicato e dunque ad applicare, su tutto il territorio nazionale, la stessa commissione, di importo fisso, pari o prossima a tale valore.

**216.** Ciò peraltro, come anticipato, in un contesto reso ancor più trasparente dalle previsioni che Bancomat vorrebbe introdurre.

**217.** L'insieme delle regole, pertanto, appare idoneo a falsare le dinamiche concorrenziali tra le banche che potrebbero avere l'incentivo a fissare la commissione al prelievo ad un importo pari o prossimo al *cap*, al fine di massimizzare i ricavi e nella consapevolezza che si tratti del cliente di un'altra banca. Infatti, appare ragionevole che la presenza di tali regole induca le imprese che avrebbero applicato un prezzo più basso ad aumentarlo, coscè che il cliente potrebbe non avere, come detto alternativa né *exit option* e che, in ogni caso, anche i concorrenti applicheranno lo stesso prezzo.

**218.** Ciò a maggior ragione se si considera, sia l'ammontare dei costi legati al prelievo in circolarità che gravano sulle banche, che è pari a circa 0,80 euro, come meglio specificato nei paragrafi precedenti, sia l'attuale livello medio delle commissioni praticate, che, come visto, è in media pari a 1 euro.

**219.** Alla luce di quanto finora rappresentato, appare fuorviante la ricostruzione di Bancomat per cui la CRI ricondurrebbe la restrittività dell'intesa, essenzialmente, a due sole previsioni, vale a dire quelle riguardanti il *cap* e l'obbligo di uniformità territoriale: è l'intero modello che il circuito vorrebbe introdurre ad essere restrittivo della concorrenza e non solo una sua parte.

#### ***Gli effetti anticoncorrenziali derivanti dalla DAF***

**220.** In un mercato parcellizzato dalla presenza di numerosi operatori, dunque, l'insieme delle regole che Bancomat propone, introduce nuovi e artificiali elementi di rigidità e uniformità che potrebbero determinare effetti negativi sia nelle dinamiche competitive tra banche sia rispetto ai consumatori. Si tratta infatti di regole per cui una banca può decidere il prezzo che devono pagare i clienti di un'altra banca.

**221.** Dal punto di vista dell'offerta, il nuovo sistema appare sollevare preoccupazioni rispetto alla posizione di alcune banche, tipicamente di dimensioni medio-piccole, che attualmente offrono il servizio di prelievo in circolarità senza applicare una commissione diretta o a condizioni economicamente molto vantaggiose e che utilizzano tale offerta commerciale come leva competitiva per attrarre clientela. Al riguardo, l'istruttoria ha verificato come alcune banche tendano a non applicare una commissione diretta per il prelievo in circolarità o adottino una commissione dall'importo molto contenuto: in particolare, diverse banche non la applicano mai, altre richiedono una commissione in media inferiore a 0,50 euro, con una percentuale di prelievi a cui non è comunque applicata alcuna commissione superiore al 50%. Con il nuovo sistema tali istituti – che non fanno *free riding* in quanto applicano commissioni medie inferiori alla MIF o nulle – potrebbero essere privati di tale leva competitiva, con il rischio di perdere parte della propria clientela, la quale, pur di non pagare la commissione che verrebbe loro imposta dagli istituti presso cui effettuano il prelievo in circolarità, segnatamente quelli con una rete ATM maggiore, potrebbe decidere di spostare direttamente il proprio conto corrente presso questi ultimi istituti (così che il prelievo non sarebbe più in circolarità e sarebbe dunque gratuito).

**222.** Al riguardo, occorre chiarire che, contrariamente a quanto Bancomat assume, l'effetto descritto sulle dinamiche competitive tra banche non è legato allo sbilanciamento tra il lato *issuing* e il lato *acquiring*. Più in particolare, il circuito vorrebbe spostare l'attenzione sul fatto che le banche medio-piccole offrirebbero ora il servizio di prelievo in circolarità gratuitamente perché in grado di “sopportare la MIF” mentre “con il nuovo modello queste si troverebbero a dover sussidiare la DAF (che ritengono ragionevole aspettarsi sarebbe maggiore rispetto alla MIF) sulla maggioranza delle

loro operazioni in circolarità (dato l'asserito sbilanciamento issuing) trovandosi a sostenere per questo ingenti costi se paragonati agli incassi della DAF che otterrebbero sulle residuali operazioni in acquiring"<sup>152</sup>.

**223.** In realtà, la documentazione presente in istruttoria dà conto di uno scenario differente. Innanzitutto, emerge che la percentuale di transazioni gratuite o comunque soggette a deroga è molto maggiore nelle banche con una dimensione solo regionale o anche minore: ad esempio, istituti come [omissis] hanno una percentuale prelievi in circolarità gratuiti ben superiore al 50% a fronte di istituti come [omissis], la cui quota di prelievi gratuiti risulta inferiore al 30%. È chiaro, quindi, come il dato sia legato alla dimensione dell'istituto e alla relativa estensione della rete di ATM, e prescinde da ragioni di sbilanciamento.

**224.** Diversamente da quanto Bancomat assume, dunque, in chiave competitiva, la *ratio* della gratuità logicamente risiede nella necessità di attirare clientela nonostante le dimensioni ridotte della banca, nell'ottica di neutralizzare eventuali effetti negativi che potrebbero essere legati ad una rete poco diffusa. Ne discende che la valutazione degli effetti della DAF non può poggiare su asseriti sbilanciamenti tra costi e ricavi, lato *issuing* e lato *acquiring*, quanto piuttosto sulla difficoltà che la banca *issuer* avrebbe di modulare le condizioni economiche legate al servizio di prelievo in circolarità, giacché queste non rientrerebbero più nella trattativa negoziale che essa intesse con il proprio cliente ma sarebbero imposte da un soggetto terzo (la banca *acquirer*). In altre parole, nel modello DAF la banca *issuer* non potrebbe più ridurre o eliminare una voce di spesa prevista nel contratto con il correntista ma dovrebbe rimborsare *ex post* le spese richieste da altri soggetti, con tutte le difficoltà legate al loro monitoraggio e alla loro quantificazione (non si tratta, infatti, di spese fisse né dal punto di vista del loro importo, dato che ogni banca potrebbe applicare una commissione differente, né della loro cadenza temporale). L'impossibilità di offrire il servizio gratuitamente potrebbe indurre i consumatori a spostarsi verso altri istituti che, avendo una rete più estesa, possono evitar loro il prelievo in circolarità e dunque il pagamento della commissione DAF.

**225.** Tale circostanza può assumere rilievo anche in una prospettiva più ampia e di carattere sistemico nonché mutualistico, nella misura in cui, stanti in particolare le caratteristiche del mercato italiano, le banche di dimensioni medio-piccole, specialmente per alcune fasce della clientela e in alcuni ambiti locali, costituiscono un vincolo competitivo per le banche di dimensioni maggiori. L'indebolimento di una leva competitiva su uno degli elementi principali dell'offerta delle banche quali il servizio di prelievo in circolarità potrebbe dunque tradursi in una diminuzione della pressione competitiva nel settore bancario, peraltro già caratterizzato da un importante grado di concentrazione.

**226.** Dall'altro lato, viene in rilievo la posizione dei consumatori finali, rispetto ai quali l'introduzione del nuovo progetto potrebbe condurre ad un peggioramento delle condizioni di accesso al servizio, soprattutto in termini economici.

**227.** Infatti, dai dati sopra illustrati emerge che una parte dei consumatori (i cui prelievi corrispondono a circa il 50% dei prelievi in circolarità – e a circa il 15% dei prelievi complessivi) allo stato, non paga alcuna commissione al momento del prelievo in circolarità. Inoltre, a fronte del 29% di prelievi in circolarità per i quali viene corrisposta la commissione massima, residua un 20% di prelievi ai quali viene applicata una commissione maggiore di zero, ma inferiore alla massima. Pertanto, con l'introduzione della DAF, il 50% dei prelievi in circolarità che prima non ne era soggetto potrebbe invece trovarsi a versare una commissione al prelievo e almeno parte del 20% che oggi versa una commissione comunque inferiore alla massima potrebbe subire un aumento della

---

<sup>152</sup> Doc. 443 – Memoria economica.

commissione. Nel complesso, circa il 60-70% dei prelievi in circolarità potrebbero divenire più onerosi per il consumatore finale in seguito al passaggio alla DAF.

**228.** Al riguardo, si osserva che tra questi, potrebbero esservi soggetti che, ad esempio, per ragioni anagrafiche o legate al territorio, presentano una minore elasticità al prezzo, e che, quindi, potrebbero non avere nemmeno la possibilità di scegliere lo sportello che offre loro la commissione più bassa. Come la stessa Bancomat ammette, con considerazioni riferite all'ampiezza della rete degli ATM, esiste una categoria di *“correntisti a cui costa di più percorrere delle distanze per prelevare contante presso un ATM, ad esempio coloro che incorrono in maggiori difficoltà di spostamento. Inoltre, già oggi i consumatori che vivono o frequentano aree più remote o meno dense di ATM, incorrono costi medi di spostamento maggiori rispetto ad altri (...)*<sup>153</sup>.

**229.** Inoltre, dai dati acquisiti risulta che una parte di tali consumatori ha sottoscritto contratti che non prevedono una commissione diretta ma prevedono commissioni, ad esempio, sotto forma di canoni di conto corrente maggiori; in questa ipotesi, se alla DAF non si accompagnasse una contestuale revisione delle condizioni contrattuali, essi potrebbero trovarsi ad affrontare un doppio costo per lo stesso servizio, ossia la DAF (versata alla banca *acquirer*) e i costi già previsti nel contratto di conto corrente per avere la gratuità del servizio di prelievo in circolarità (versati alla banca *issuer*).

**230.** Sul punto, si ritengono fuorvianti le affermazioni di Bancomat per cui *“circa il 50% dei consumatori versi commissioni superiori, anche in maniera significativa, al cap di 1,50 euro”* per cui *“una larga porzione dei consumatori godrà di condizioni economiche più favorevoli o comunque non deteriori rispetto allo scenario odierno”*<sup>154</sup>. In poche parole, Bancomat prende in considerazione nel proprio ragionamento il numero di titolari di carte di debito che, secondo quanto espresso nel seguito, comporta una misurazione distorta del fenomeno rispetto ai dati sul numero di transazioni.

**231.** In primo luogo, rileva sottolineare come le informazioni fornite dalle banche sul numero di titolari non siano fra loro pienamente confrontabili e restituiscano anzi un quadro distorto del fenomeno in esame. Le elaborazioni di Bancomat, infatti, si basano su informazioni desunte dalla *data room* a cui essa ha avuto accesso.

**232.** In proposito, occorre evidenziare che, in ragione delle diverse modalità di gestione interna dei propri processi organizzativi, alcune banche hanno fornito indicazioni relative al numero di titolari di carte mentre altre hanno fatto riferimento al numero di carte, ciò ponendo un primo problema di significatività e omogeneità dei dati, nella misura in cui, in caso di titolari con più carte, una estrazione basata sul titolare avrebbe fornito un dato approssimativo.

**233.** In secondo luogo, alcune banche hanno fornito il numero di titolari di carta ai quali, nel corso dell'anno di riferimento, è stata applicata almeno una volta una determinata condizione di spesa (ossia commissione massima, commissione con deroga o commissione nulla): i prelievi effettuati con una stessa carta possono tuttavia essere soggetti a diverse condizioni economiche, ad esempio perché vi è un tetto al numero di operazioni gratuite o perché vi è solo un certo numero di operazioni in deroga, pertanto uno stesso titolare (o una stessa carta) può rientrare – ed essere conteggiata – in diverse condizioni<sup>155</sup>; e ciò anche laddove un soggetto abbia, ad esempio, prelevato per dieci volte gratuitamente e solo per una volta abbia versato la commissione al prelievo. Tale circostanza altera quindi chiaramente le conclusioni fondate sul numero di titolari o di carte, rendendosi invece

---

<sup>153</sup> Doc. 344.

<sup>154</sup> Docc. 433 e 444.

<sup>155</sup> Cfr. ad esempio docc. 274, 275, 301 e 302.

opportuna e più puntuale – come svolto dall’Autorità anche a valle della disamina delle informazioni pervenute – un’analisi basata sul numero di prelievi effettuati. In poche parole, se un consumatore ha effettuato tutti i prelievi in circolarità gratuiti eccetto uno, secondo la metodologia di Bancomat verrà considerato come un soggetto che sarà avvantaggiato dal nuovo meccanismo della DAF. Ma ciò non è vero perché con il nuovo modello DAF dovrà pagare commissioni che prima non pagava (eccetto una).

**234.** In terzo luogo, rileva sottolineare che un titolare effettua di regola con la stessa carta sia prelievi in circolarità, sia prelievi *on us*; in tal senso, al fine di inquadrare più correttamente la magnitudine dell’impatto della DAF sul prelievo in circolarità, appare quindi più indicativo focalizzarsi sul numero di prelievi in circolarità effettuati e non sul numero di titolari di carta.

**235.** In ultimo luogo, si osserva come non sia possibile ricondurre gli effetti sul benessere dei consumatori dell’introduzione della DAF semplicemente al numero di consumatori che potrebbero beneficiare o che potrebbero essere danneggiati dall’introduzione della DAF. Infatti, un’analisi compiuta degli effetti dell’accordo sui consumatori deve considerare anche elementi quali il livello delle commissioni e il numero di prelievi dei diversi gruppi di consumatori. Si tratta di aspetti che possono essere sintetizzati considerando la commissione media che pagata dai consumatori per un prelievo in circolarità, che è il vero parametro rilevante per valutare se il benessere dei consumatori nel complesso aumenti o diminuisca per effetto della DAF. Come mostra l’analisi illustrata nell’Appendice, si ritiene che la commissione media non potrà che aumentare per effetto dell’introduzione della DAF, determinando una perdita complessiva di benessere per i consumatori. In altre parole, l’introduzione della DAF comporterebbe un danno (elevato) per alcuni consumatori che non è controbilanciato dal possibile vantaggio (limitato) per gli altri consumatori<sup>156</sup>.

**236.** Pertanto, si ritengono fuorvianti le affermazioni di Bancomat e si ritiene invece più opportuno prendere in considerazione il numero di prelievi in circolarità ai quali è stato effettivamente applicato un certo ammontare di commissione, valore che conduce a un’analisi più rappresentativa del fenomeno, oltre che, per le ragioni sopra illustrate, decisamente più significativa e in ultima analisi veritiera.

**237.** Ciò detto, più in generale, l’analisi economica, illustrata nel dettaglio in Appendice, ha permesso di stimare sulla base di alcune ipotesi come, anche a prescindere da possibili allineamenti al *cap*, il nuovo progetto di remunerazione dei prelievi in circolarità proposto da Bancomat rischia di determinare un incremento della commissione media applicata sul mercato per i prelievi in circolarità danneggiando complessivamente i consumatori. Tale analisi, condotta su un campione di banche rappresentativo di oltre l’85% dei prelievi lato *acquiring*, ha stimato l’esistenza di un forte incentivo, in capo a quasi tutti gli operatori, a fissare una DAF (minima) superiore alla commissione media attualmente pagata dai correntisti sul mercato, pari a circa 1 euro. In particolare, la DAF media, ponderata per il peso di ciascuna banca del campione sul totale delle loro operazioni in circolarità lato *acquiring*, sarebbe pari a circa 1,28€ o a 1,40 € (a seconda dell’ammontare della differenza tra il costo del servizio ed il valore della MIF, come precisato in Appendice). Rispetto al valore della commissione media attuale, il passaggio alla DAF, *ceteris paribus*, potrebbe portare quindi un incremento medio (minimo) della commissione a carico dei consumatori elevato, compreso tra il 33% ed il 43%, in assenza di un *cap* sulla DAF, e tra il 32% ed il 40% tenuto conto del *cap*.

**238.** Dall’analisi svolta emerge, inoltre, un incentivo generalizzato a fissare DAF (minime) nettamente superiori all’attuale valore medio della commissione pagata dai consumatori nel sistema

---

<sup>156</sup> [omissis].

MIF alle loro banche *issuer*. Tale incentivo interessa sia banche di grandi dimensioni, sia operatori più piccoli. Peraltro, l'analisi svolta rappresenta uno scenario cautelativo nella misura in cui non tiene conto della interazione strategica tra operatori, e dunque del fatto che anche operatori senza un incentivo iniziale a fissare una commissione pari o vicina al *cap* possano ben decidere di adottare tale strategia una volta osservato come concorrenti anche dissimili tra loro, e soprattutto banche che erogano il maggior numero di prelievi in circolarità sul mercato, tendono a fissare commissioni prossime al *cap*. Inoltre, i risultati dell'analisi tendono a sottostimare i valori della DAF (minima) applicata dalle banche se si considera che un aumento delle commissioni pagate dagli utenti potrebbe avere l'effetto di ridurre i prelievi in circolarità. In questo senso milita l'esperienza della Germania dove, in vigore della DAF, le commissioni di prelievo si sono attestate tra i 3 e i 5 euro<sup>157</sup>, essendoci quindi un chiaro incentivo per le banche ad aumentare le commissioni di prelievo in circolarità.

**239.** Occorre, altresì, osservare che le possibili dinamiche di natura collusiva potrebbero alterare la definizione dei valori delle commissioni che avrebbe altrimenti seguito logiche di mercato; più in particolare, se si considera che la commissione media è pari a circa 1 euro, l'eventuale allineamento delle banche a valori prossimi se non uguali al tetto di 1,50 euro potrebbe comportare un aumento delle commissioni per tutti coloro che, allo stato, pagano un importo inferiore.

**240.** Infine, per i consumatori più sensibili al prezzo, il nuovo sistema di remunerazione potrebbe condurre ad una minore scelta in termini di ATM, nella misura in cui, a parità di raggio di interesse, essi potrebbero avere a disposizione un numero inferiore di sportelli a cui accedere a condizioni meno onerose.

**241.** Rispetto all'analisi svolta dall'Autorità, non possono essere condivise le eccezioni mosse da Bancomat.

**242.** Ciò vale, innanzitutto in merito all'eccezione per la quale la CRI, non considerando "*le misure che Bancomat dovrebbe intraprendere per rimanere un concorrente sul mercato*", avrebbe preso in esame un controfattuale errato (*i.e.* il modello MIF attuale) e non avrebbe quindi dimostrato gli effetti dell'intesa, ribaltando invece su Bancomat l'onere di provare la presenza delle condizioni di cui all'art. 101.3 TFUE.

**243.** Al riguardo, occorre che considerare che il controfattuale esaminato dall'Autorità è l'unico realistico sulla base degli elementi agli atti.

**244.** Da un lato, si osserva che, nel corso del procedimento la stessa Bancomat si è limitata ad affermare unicamente che in assenza della riforma prospettata si sarebbe assistito ad una ulteriore contrazione della rete degli ATM e ciò sulla base della mera osservazione del *trend* passato. Essa, come già esaminato nei paragrafi che precedono, non ha prodotto agli atti alcun elemento che indicasse che la passata riduzione della rete ATM sia dovuta al sistema di remunerazione e non, ad esempio, alla evidente razionalizzazione della rete a seguito di concentrazioni bancarie, di scelte societarie e/o di logiche di ottimizzazione della presenza sul territorio (ad es. legata alla crescita dell'*home banking*), come invece dimostrato dalle evidenze agli atti sopra riportate.

**245.** Solo successivamente, con le memorie finali, Bancomat ha prospettato come controfattuale di riferimento un modello alternativo, quello con la MIF incrementata.

**246.** Il controfattuale proposto da Bancomat presenta indubbi elementi di incertezza.

**247.** Occorre, infatti, rilevare che l'attuale importo della MIF è soggetto ad un vigente provvedimento dell'Autorità, conclusosi con l'accoglimento di impegni presentati dal circuito e

---

<sup>157</sup> A tal fine si rinvia, al comunicato stampa del Bundeskartellamt sulla decisione del 24 luglio 2017, *ATM withdrawal fees*, B4-13/10 e B4-117/15.

relativi, tra l'altro, alle modalità di determinazione della MIF stessa<sup>158</sup>; pertanto, l'analisi del controfattuale da ultimo proposto da Bancomat avrebbe imposto un'istruttoria con un diverso oggetto (la nuova MIF) il cui esito ovviamente non può essere predeterminato e dunque non può essere oggetto di confronto.

**248.** Inoltre, anche a voler accedere alla tesi di Bancomat e a voler considerare una nuova MIF come controfattuale, occorre rilevare che tale argomento è stato solo evocato da Bancomat e non anche specificato nelle sue caratteristiche essenziali con la conseguenza che non vi è alcun elemento in merito, ad esempio, alla struttura dei costi della nuova MIF, alla sua composizione, al suo valore; trattasi di elementi che rientrano nella libertà decisionale del circuito e non possono ovviamente essere stabiliti dall'Autorità. Siffatta indeterminatezza e incertezza comporta l'impossibilità di qualsivoglia valutazione di tale elemento come possibile controfattuale.

**249.** Infine, e diversamente da quanto Bancomat sostiene, appare del tutto inconferente il caso citato nelle memorie finali (*O2 Germany vs Commissione*<sup>159</sup>). In quel procedimento, infatti, il Tribunale aveva rilevato incertezze da parte della Commissione in merito all'elemento controfattuale (l'ingresso di O2 nel mercato era stato considerato acquisito nell'analisi *ex art.* 101.1, mentre era stato messo in dubbio nell'analisi *ex art.* 101.3 TFUE). Chiaramente, tale elemento di incertezza non sussiste nel presente caso, dove il controfattuale, ossia il modello MIF correntemente applicato, è attuale e reale; di contro, incertezze vi potrebbero essere sullo scenario futuro proposto da Bancomat.

**250.** Sul punto, si consideri che per stabilire se un accordo debba considerarsi vietato in ragione delle alterazioni delle dinamiche concorrenziali che ne conseguono, occorre considerare come la concorrenza si svolgerebbe in assenza di tale accordo: ad oggi, l'unico scenario concreto e realistico che si presenterebbe in assenza del passaggio alla DAF è l'attuale modello MIF.

**251.** Nemmeno appaiono condivisibili le ulteriori contestazioni di Bancomat più specificamente indirizzate all'analisi economica degli effetti della DAF illustrata in appendice.

**252.** In primo luogo, secondo Bancomat, *“il modello assume come teorema che la DAF non solo consenta alle banche di mantenere inalterati i profitti ad oggi ma aggiunga una componente di profitto incrementale (che gli Uffici ritengono pari alla copertura delle attuali perdite lato acquiring). Il modello degli Uffici appare, in altre parole, forzare extra profitti nello scenario DAF, usando come leva del modello una ottimizzazione di profitto del passato per determinare gli esiti di una ottimizzazione di profitto del futuro”*.

**253.** Sul punto è sufficiente osservare come uno degli obiettivi dichiarati del progetto di Bancomat (modello DAF) sia proprio quello di ottenere un incremento di entrate a copertura dei costi dichiarati. Utilizzando le stesse parole di Bancomat *“la DAF [sarebbe] funzionale a mantenere e/o rafforzare la rete di ATM consentendo il riallineamento tra costi e ricavi per la gestione del prelievo in circolarità, nonché la possibilità per ciascuna banca di modulare questo riallineamento in funzione dei propri costi [...]”* e ancora *“con la DAF [sarebbe] possibile per la totalità degli istituti, eliminati gli estremi della gamma, coprire almeno i costi medi propri.”*<sup>160</sup> Pertanto, le analisi svolte dall'Autorità non si basano su alcuna ipotesi arbitraria in merito a sovra-profitti delle banche, ma considerano semplicemente la copertura dei costi medi dichiarati dalle singole banche che costituisce l'obiettivo esplicito dell'introduzione della DAF.

**254.** In secondo luogo, in relazione alla invarianza dei valori di alcuni parametri, nella sua memoria economica, Bancomat osserva come l'approccio metodologico degli Uffici non appaia condivisibile

<sup>158</sup> Cfr. il già richiamato caso I725.

<sup>159</sup> Cfr. Tribunale UE, sentenza del 2 maggio 2006 in T-328/03, *O2 (Germany) GmbH&Co. OHG vs Commission of the European Communities*.

<sup>160</sup> Doc. 344.

in quanto “con il passaggio alla DAF le banche si troveranno a far fronte a scelte strategiche in un contesto competitivo radicalmente diverso da quello attuale” in termini di costi e domanda (§3.54 e 3.55). Sempre secondo Bancomat è sufficiente variare tali parametri nel modello utilizzato dall’Autorità per ottenere “*plausibili scenari con una DAF inferiore alle commissioni attuali richieste dagli emittenti*” (§3.62). Nelle sue simulazioni Bancomat assume che la domanda sia (particolarmente) elastica al prezzo ed utilizza un’elasticità dei costi rispetto ai volumi pari a 0,5 (§3.64).

**255.** Sul punto si osserva come Bancomat non abbia giustificato in alcun modo la scelta di utilizzare nelle proprie simulazioni determinati parametri in luogo di altri e i risultati ottenuti non sono invariati rispetto alle scelte effettuate, così come proprio l’analisi effettuata da Bancomat dimostra. In particolare, la memoria difensiva non contiene nulla di più che generiche considerazioni sulla forma della funzione di domanda e sulla natura dei costi del parco ATM, i quali, data l’elevata incidenza di costi fissi, esprimerebbero costi unitari decrescenti all’aumentare dei volumi. Ad esempio, diversamente da quanto affermato da Bancomat, secondo la relazione della Banca d’Italia<sup>161</sup>, l’incidenza particolarmente elevata dei costi variabili (circa il 70%) fa sì che siano ridotte le possibilità di sfruttare le economie di scala al crescere della dimensione operativa.

**256.** Infine, Bancomat non ha dimostrato in alcun modo la sussistenza di efficienze che soddisfano i requisiti previsti dall’art. 101.3 TFUE e che avrebbero dovuto essere considerate nel modello.

**257.** In terzo luogo, vengono in rilievo le critiche di Bancomat in merito ad un supposto incremento medio soltanto di 3 centesimi. In particolare, secondo Bancomat, l’incremento della commissione media per un prelievo in circolarità sarebbe errato e molto più contenuto rispetto a quello risultante dalla simulazione in atti. In particolare, la simulazione indicherebbe una commissione (minima) media pari a €1,27 con il modello DAF, a fronte di una commissione media pari a €1,24 con il modello MIF, con una differenza di (soli) 3 centesimi per prelievo. L’errore nell’incremento stimato della commissione media deriverebbe, in particolare, dall’aver stimato in €0,96 la commissione media del prelievo in circolarità nel modello MIF (stimata invece da Bancomat in €1,24).

**258.** Sul punto si evidenzia la correttezza della stima della commissione media attualmente pagata dai consumatori, peraltro in linea con quella stimata dalla Banca d’Italia, differendo da quest’ultima di pochi (4) centesimi<sup>162</sup>.

**259.** Per contro, il campione di banche considerato da Bancomat, pur essendo particolarmente rappresentativo delle banche *acquiring* (che applicheranno la DAF), non è rappresentativo delle banche *issuing*, ovvero delle banche che determinano (ed applicano) le commissioni per i prelievi in circolarità nel modello MIF. Tale campione, infatti, rappresenta oltre l’85% dei prelievi lato *acquiring* – ed è, dunque, rappresentativo ai fini della stima delle commissioni nel sistema DAF – ma non è altrettanto rappresentativo dei prelievi lato *issuing*. In buona sostanza, Bancomat esclude dal campione un sottoinsieme di banche che sono rilevanti nel modello MIF, vale a dire le banche che in media applicano commissioni più basse (banche *issuing*). Con tale artificio, Bancomat arriva alla paradossale conclusione che – poiché escludendo le banche (*issuing*) più convenienti la

<sup>161</sup> Cfr. Memoria integrativa della relazione della Banca d’Italia del 21 maggio 2021, pag. 3.

<sup>162</sup> La commissione media è stata stimata considerando un campione statistico di banche ampiamente rappresentativo e stratificato sulla base del numero di filiali e rappresentative di oltre il 60% della raccolta bancaria. In particolare, il campione è costituito da 32 banche tradizionali, Assopopolari (che rappresenta 54 banche e ha fornito in dati medi a livello associativo) e Fineco (unica banca non appartenente a un tradizionale gruppo bancario e che opera essenzialmente online a offrire anche carte di debito Bancomat). Per quanto noto, le banche online attive in Italia che non fanno parte di un gruppo tradizionale non aderiscono di regola al circuito Bancomat. Inoltre, il campione selezionato comprende sia banche attive sull’intero territorio nazionale, sia banche con una presenza territoriale geograficamente circoscritta solo ad alcune regioni o solo ad alcune province (docc. da 233 a 245).

commissione media attuale diventa artificialmente più alta – non vi sarebbe un incremento significativo delle commissioni a seguito dell’adozione della DAF.

**260.** Si rileva, infine, come la simulazione indichi soltanto il livello della commissione *minima* (media), ben potendo quest’ultima essere fissata da ciascuna banca *acquirer* a un livello superiore.

#### ***Il contesto economico e gli obiettivi del progetto presentato da Bancomat***

**261.** Da ultimo, ai fini dell’esame della natura restrittiva dell’intesa, nel solco dell’analisi delineata dalla giurisprudenza citata, viene in rilievo quanto sostenuto da Bancomat in merito agli obiettivi del progetto, che mirerebbe a garantire la sostenibilità della rete ATM in un contesto di mercato caratterizzato da una costante contrazione del numero di sportelli.

**262.** Più in particolare, Bancomat afferma, da ultimo nella memoria economica di risposta alla CRI e in audizione finale, che “*con tutta probabilità, visti i chiari disincentivi economici, la MIF ha causato una riduzione molto più ampia della rete ATM di quanto sarebbe accaduto in uno scenario controfattuale con la DAF*”<sup>163</sup>.

**263.** Secondo Bancomat, infatti, “*l’attuale squilibrio tra costi e ricavi per operazioni dati dalla MIF in Italia è del tutto coerente con il crollo del numero di ATM in Italia, e alla luce della teoria economica non può che essere considerato una concausa determinante dell’erosione della rete osservata*”; inoltre, “*anche l’esperienza internazionale conforta la conclusione che il modello dei prelievi in circolarità basato sulla MIF sia tra le cause del calo degli ATM in Italia*”.

**264.** Sul punto, tuttavia, occorre evidenziare che, al di là delle mere assunzioni riportate, Bancomat non ha addotto alcun altro elemento probatorio che dimostri una correlazione diretta tra utilizzo della MIF come sistema di remunerazione e calo del numero di ATM sul territorio italiano; di contro, agli atti vi sono dati e informazioni di tenore opposto.

**265.** In proposito, al fine di inquadrare correttamente il contesto di mercato, appare utile rappresentare preliminarmente che, nonostante la crescita dei pagamenti elettronici, nonché degli strumenti e delle modalità di pagamento tramite canali digitali – crescita peraltro accelerata dalle nuove abitudini dei consumatori indotte dal Covid – dalle informazioni acquisite in istruttoria è emerso che il contante continua a mantenere “*una importante funzione sociale*”. Con particolare riferimento all’Italia, si stima che la domanda di servizi di prelievo resterà sostenuta non solo in ragione delle transazioni, ma anche in un’ottica precauzionale, “*tenuto conto dei meccanismi di gestione delle scorte monetarie presso il pubblico in condizioni di incertezza*”.

**266.** Nell’ottica di preservare l’approvvigionamento e l’accesso al contante, la rete ATM rappresenta, nelle parole di Banca d’Italia, “*una infrastruttura essenziale*”, “*cruciale per garantire l’accesso ai servizi di contante presso la clientela in regime di interoperabilità*”.

**267.** Infatti, come per altri Paesi europei, anche in Italia l’ATM risulta il canale più utilizzato dai consumatori per reperire contante, laddove tuttavia la quota di contante come mezzo di pagamento e la proporzione di pagamenti in contante per numero di operazioni sono nettamente superiori alla media dell’area euro. L’insieme di tali circostanze mette in luce come per l’Italia il ruolo del canale ATM risulti particolarmente significativo ai fini di garantire l’accesso al contante, che rappresenta ancora uno strumento altamente diffuso e di fondamentale importanza. Al contempo, rileva sottolineare che dai risultati dell’indagine *Study on the payment attitudes of consumers in the euro area (SPACE)*, condotta dalla Banca Centrale Europea e pubblicata nel mese di dicembre 2020, emerge che l’Italia figura fra i Paesi con il più alto livello di facilità nell’accesso al contante<sup>164</sup>.

---

<sup>163</sup> Doc. 433.

<sup>164</sup> L’indagine è reperibile all’indirizzo <https://www.ecb.europa.eu/pub/pdf/other/ecb.spacereport202012~bb2038bbb6.it.pdf#>.

**268.** Ciò chiarito, i dati raccolti in istruttoria mostrano che negli ultimi anni vi è stata una riduzione del numero di ATM per abitante (risultando comunque aumentato il valore medio del prelievo da ATM).

**269.** Le cause principali del ridimensionamento della rete ATM appaiono tuttavia rinvenirsi in una complessiva evoluzione del mercato, caratterizzata da diversi fattori: tra tutti, si considerino la razionalizzazione della rete a seguito di concentrazioni bancarie e di scelte societarie degli istituti di credito, nonché logiche di ottimizzazione che possono anche non dipendere dal mero prelievo in circolarità (ad esempio, anche in zone ad alta densità di prelievi, quali zone turistiche o fortemente commerciali, un numero troppo elevato di sportelli può risultare non efficiente).

**270.** Con riferimento alle politiche di razionalizzazione delle filiali depongono ad esempio le previsioni contenute nei recenti piani industriali di alcune fra le principali banche italiane quali Intesa Sanpaolo<sup>165</sup>, Unicredit<sup>166</sup>, BPER Banca<sup>167</sup> e Banco BPM<sup>168</sup>, che hanno perseguito o prevedono di perseguire politiche tese alla riduzione dei costi e all'ottimizzazione dei processi anche attraverso la razionalizzazione delle proprie reti di filiali.

**271.** In questa direzione, i dati mostrano che nel periodo 2015 – 2021, a fronte di una riduzione numero sportelli del 28,4% (da 30.258 a 21.650) il numero di ATM è diminuito “solo” del 13,9% (da 43.435 a 37.389), ciò dimostrando che è la riduzione degli sportelli il *driver* che “guida” la riduzione degli ATM e non il contrario<sup>169</sup>.

**272.** Infatti, il numero medio di ATM per sportello è salito da 1,44 a 1,73 con un incremento di oltre il 20%. Detto in altri termini, a fronte di una contrazione della rete, dovuta a riorganizzazioni e ristrutturazioni bancarie, si è registrata una crescita degli ATM per ciascuno sportello: le banche, dunque, non hanno ridotto gli ATM, bensì le filiali, aumentando gli ATM per filiale.

**273.** In linea con tali conclusioni appaiono anche i dati presentati da alcuni intervenienti circa la variazione percentuale del numero di sportelli per 100.000 abitanti e del numero di ATM a livello provinciale<sup>170</sup>. In particolare, nella quasi totalità delle province italiane ad una riduzione del numero di sportelli bancari è corrisposta una riduzione del numero di ATM.

**274.** La tesi di Bancomat non appare supportata nemmeno dallo scenario europeo, diversamente da quanto il circuito assume. Infatti, le informazioni presenti a fascicolo non sono univoche nell'imputare la contrazione solamente, o quanto meno principalmente, al modello di remunerazione.

---

<sup>165</sup> Con il “Piano Industriale 2022-2025” Intesa Sanpaolo si prefigge di attuare una politica improntata alla riduzione strutturale dei costi per ottenere un risparmio di 2 miliardi di euro. Per il raggiungimento di tale obiettivo, tra le varie iniziative il Gruppo Intesa ha intenzione di puntare sullo sviluppo tecnologico, riducendo le filiali grazie alla nuova Banca Digitale (cfr. Piano Industriale al link [https://group.intesasnpaolo.com/content/dam/portalgroup/repository-documents/investor-relations/presentazioni-it/2022/Piano%20di%20Impresa\\_2022-2025\\_IT](https://group.intesasnpaolo.com/content/dam/portalgroup/repository-documents/investor-relations/presentazioni-it/2022/Piano%20di%20Impresa_2022-2025_IT)).

<sup>166</sup> Cfr. comunicato stampa relativo al “Piano Strategico Unicredit 2020-2023”, nel quale, in linea con la politica di ottimizzazione dei processi, il gruppo Unicredit, nell’ottica di conseguire risparmi, ha intenzione di razionalizzare anche la rete di filiali (<https://www.unicreditgroup.eu/content/dam/unicreditgroup-eu/documents/it/press-and-media/price-sensitive/2019/CMD19-Press-Release-ITA.pdf>).

<sup>167</sup> Come si evince dal “Piano industriale 2022- 2025”, relativamente agli anni 2021 e 2022 BPER Banca ha perseguito una politica di razionalizzazione delle filiali al fine di promuovere un progressivo spostamento della relazione con il cliente verso il digitale e altri canali specialistici. In particolare, secondo quanto emerge dal piano industriale BPER Banca ha ridimensionato oltre un quarto della rete filiali, prediligendo lo sviluppo di canali alternativi (digitale, centri imprese, centri private), cfr. <https://istituzionale.bper.it/documents/133577364/1950885985/Presentazione+del+Piano+Industriale+di+Gruppo+2022-2025.pdf/2e4b27a6-d34b-a96b-a5ce-5089c3f8a821?t=1654846108125>.

<sup>168</sup> Nel “Piano Strategico 2021-2024”, Banco BPM, al fine ottimizzare la gestione dei costi, ha adottato una politica di razionalizzazione della rete, cfr. [https://gruppo.bancobpm.it/media/dlm\\_uploads/Piano-Strategico-2021-2024\\_ITA\\_DEF-1.pdf](https://gruppo.bancobpm.it/media/dlm_uploads/Piano-Strategico-2021-2024_ITA_DEF-1.pdf).

<sup>169</sup> Fonte: dati Relazioni Annuali Banca d’Italia.

<sup>170</sup> Doc. 199.

275. Dalle risposte delle Autorità di concorrenza emerge infatti che la MIF è il sistema di remunerazione del prelievo in circolarità adottato in quasi tutti i Paesi europei, mentre, di regola in un sistema misto con la MIF, in Germania, Slovacchia e Grecia viene applicata una commissione diretta al prelievo da parte della banca titolare dell'ATM.

276. In pressoché tutti i Paesi europei si registra una diminuzione del numero di ATM, come emerge anche dai dati riportati nella parte in Fatto; tale fenomeno, tuttavia, secondo le Autorità interpellate, non è legato al modello di remunerazione. In questo senso si sono espressi anche i Paesi espressamente citati da Bancomat, tra cui la Spagna, dove peraltro, diversamente da quanto Bancomat afferma, è vietata l'applicazione di una commissione al consumatore da parte della banca *acquirer*, che ha rappresentato che *“non ritiene vi sia una relazione tra il trend (di decrescita) e il sistema di remunerazione adottato [e che] il trend sembra riflettere l'aumento della concentrazione del settore bancario e la razionalizzazione delle risorse risultante dalla digitalizzazione (chiusura degli sportelli)”*<sup>171</sup>; parimenti, la Francia ha affermato che *“la rete ATM sta diminuendo come risultato della diminuzione delle transazioni in contanti. Ciò è dovuto ad un significativo cambiamento delle abitudini dei consumatori, ossia una forte progressione nei pagamenti contactless, specialmente durante la pandemia. Il modello di remunerazione adottato non è citato dalla Banca di Francia né dal Ministero dell'Economia come ragione per la riduzione negli ATM”*<sup>172</sup>. Quanto alla Germania, essa ha affermato che *[omissis]*<sup>173</sup>. Anche sotto questo profilo, dunque, le affermazioni di Bancomat sono meramente apodittiche e non supportate dalla documentazione agli atti<sup>174</sup>.

### **Conclusioni**

277. Sulla scorta dell'insieme delle considerazioni che precedono, il nuovo modello di remunerazione configura un'intesa restrittiva della concorrenza, in violazione dell'art. 101 TFUE dal momento che esso appare idoneo a facilitare il coordinamento delle commissioni applicate e a ledere sia la posizione dei consumatori, soprattutto quelli che presentano una minore elasticità al prezzo, sia la posizione di alcuni istituti di dimensioni medio-piccole.

#### **L'applicazione dell'art. 101, comma 3.**

278. Nella propria memoria del 27 luglio 2021, Bancomat ha affermato che *“quand'anche codesta Autorità ritenesse che il nuovo modello di business [...] integra una fattispecie di intesa ai sensi dell'art. 101 TFUE, dovrebbe in ogni caso tenere conto che la DAF è idonea a produrre efficienze*

<sup>171</sup> Doc. 286.

<sup>172</sup> Doc. 293.

<sup>173</sup> Doc. 287.

<sup>174</sup> In merito agli effetti del modello di remunerazione dei prelievi in circolarità sulla rete di ATM bancari, Bancomat, nell'appendice della memoria economica finale, ipotizza alcuni scenari teorici relativi all'impatto dell'attuale MIF e della MIF rivisitata, nonché della DAF in alcune sue possibili declinazioni. Al riguardo, giova sottolineare che l'analisi di Bancomat si fonda su diverse assunzioni non corroborate dai fatti e di natura fuorviante. In particolare, rileva innanzitutto sottolineare che Bancomat, al fine di sostenere l'asserito impatto positivo della DAF, richiama in modo improprio le esperienze di Germania e Spagna, come già evidenziato *supra*; quanto alle considerazioni sugli ATM indipendenti, si osserva che essi non fanno parte del circuito Bancomat e non vi sono solidi elementi per inferire che modifiche dell'attuale modello tariffario del circuito possano avere un impatto concreto sulla diffusione di tali ATM, potendo rilevare per una loro eventuale crescita fattori diversi. Sul punto si consideri che la stessa Bancomat richiama le considerazioni di Banca d'Italia secondo cui il numero di ATM indipendenti è inferiore in Italia rispetto alla media europea: tale divario tuttavia non è imputabile al modello tariffario, atteso che in Europa la DAF è scarsamente diffusa, ma potrebbe più realisticamente essere ascrivibile alla riduzione di ATM causata, come dimostrato, dalle riorganizzazioni bancarie e dal riassetto complessivo delle reti, a fronte di una domanda di contante che resta comunque elevata da parte dei consumatori (come dimostrano recenti studi citati nel provvedimento) nonché alla libertà di iniziativa di impresa da parte dei gestori di tali ATM. Infine, quanto alla rete di Poste, non si ritiene prevedibile valutare l'ipotetico impatto del passaggio da MIF a DAF sulla diffusione di ATM postali, nella misura in cui questi ultimi non sono nemmeno ancora abilitati al circuito Bancomat.

*che si traducono in concreti benefici per la concorrenza e per i consumatori, potendo beneficiare dell'esenzione prevista dall'art. 101, par. 3 TFUE".*

**279.** Come noto, l'art. 101 TFUE, commi 2 e 3, prevede che *"Gli accordi o decisioni, vietati in virtù del presente articolo, sono nulli di pieno diritto. Tuttavia, le disposizioni del paragrafo 1 possono essere dichiarate inapplicabili: - a qualsiasi accordo o categoria di accordi fra imprese, - a qualsiasi decisione o categoria di decisioni di associazioni di imprese, e - a qualsiasi pratica concordata o categoria di pratiche concordate, che contribuiscano a migliorare la produzione o la distribuzione dei prodotti o a promuovere il progresso tecnico o economico, pur riservando agli utilizzatori una congrua parte dell'utile che ne deriva, ed evitando di a) imporre alle imprese interessate restrizioni che non siano indispensabili per raggiungere tali obiettivi; b) dare a tali imprese la possibilità di eliminare la concorrenza per una parte sostanziale dei prodotti di cui trattasi"*.

**280.** A tal fine si ricorda che, in base alla normativa vigente, come chiarita da consolidata giurisprudenza, *"l'onere di provare la sussistenza dell'insieme delle condizioni che, secondo [l'art. 101(3)], devono cumulativamente concorrere per beneficiare dell'esenzione, spetta all'impresa che ne richiede l'applicazione. Inoltre, la Commissione europea ha chiarito che l'art. 101(3) può applicarsi solo agli accordi che rafforzano l'efficienza economica, e non può essere usato per mandare esenti accordi che sostengono interessi diversi"*<sup>175</sup>.

**281.** Detto in altri termini, è onere dell'impresa provare la sussistenza in maniera puntuale e dettagliata di tutte e quattro le condizioni, che sono cumulativamente richieste.

**282.** Ciò malgrado, Bancomat nella sua memoria del 20 ottobre 2022 prova a ribaltare tale principio affermando che *"differentemente da quanto la CRI prefigura, su Bancomat non grav[erebbe] alcun onere di provare il ricorrere delle condizioni di cui all'art. 101 (3) TFUE perché il modello DAF nel suo complesso non solo non restringe[rebbe] la concorrenza, ma per definizione si bas[erebbe] su principi e regole che massimizzano l'efficienza allocativa, realizzando per questa via un pieno allineamento con i valori che l'art. 101TFUE tutela e promuove"*<sup>176</sup>. In altre parole, poiché la CRI non avrebbe dimostrato i presunti effetti anticoncorrenziali Bancomat ritiene di non essere tenuta a dimostrare la presenza delle condizioni stabilite dall'art. 101.3 TFUE.

**283.** Sulla scorta di tutto quanto evidenziato e dimostrato nei paragrafi di Valutazione che precedono, si ritiene che tale impostazione sia fuorviante ed elusiva dell'onere che pacificamente incombe sulla parte, anche considerando che, come già rappresentato, Bancomat non ha in alcun modo provato, se non attraverso mere affermazioni apodittiche, che il modello DAF non sia restrittivo della concorrenza ai sensi dell'art. 101.1. Di contro, nei paragrafi che precedono, è stato ampiamente dimostrato il carattere restrittivo del nuovo modello di remunerazione, nonché i suoi effetti anticoncorrenziali. Pertanto, si ritiene che i principi stabiliti dalla giurisprudenza prima citati trovino piena applicazione.

**284.** In quest'ottica, Bancomat avrebbe dovuto fornire prova, singolarmente e dettagliatamente, della sussistenza di ciascuna delle quattro condizioni previste dall'art. 101.3 e dunque che, il nuovo modello di remunerazione: *i) contribuisca a migliorare la produzione o la distribuzione dei prodotti o a promuovere il progresso tecnico o economico; ii) che sia riservata agli utilizzatori una congrua parte dell'utile che ne deriva; iii) che si eviti di imporre alle imprese interessate restrizioni che non siano indispensabili per raggiungere tali obiettivi; iv) e di dare a tali imprese la possibilità di eliminare la concorrenza per una parte sostanziale dei prodotti di cui trattasi.*

<sup>175</sup> Cfr. Consiglio di Stato, Sez. VI, 27 giugno 2014, n. 3252; Tar Lazio, I, 28 luglio 2017, n. 9048, I783 - Accordo tra operatori del settore Vending.

<sup>176</sup> Doc. 433.

**285.** Il circuito, invece, di fatto per sua stessa ammissione, non ha fornito alcun elemento in tal senso nel corso dell'istruttoria e solo nella memoria del 20 ottobre 2022 ha svolto qualche considerazione in proposito, peraltro limitatamente a due sole clausole del modello proposto, ossia l'introduzione del cap di 1,50 euro e il vincolo per ciascuna banca di praticare un prezzo chiaro, trasparente e uniforme su tutto il territorio nazionale.

**a) Le efficienze connesse al modello DAF**

**286.** Nel dettaglio delle condizioni, in merito alla capacità del nuovo modello di contribuire a migliorare la produzione o la distribuzione dei prodotti, o a promuovere il progresso tecnico o economico, Bancomat si è limitata ad evidenziare i benefici in termini generali di incentivi per le banche al mantenimento e all'ampliamento della propria rete ATM, di stimolo all'ingresso di nuovi operatori indipendenti e di incentivo alla promozione della modalità di prelievo cd. da POS. Sul punto, si rinvia a quanto già ampiamente esposto nella parte che precede in merito all'assenza di alcun elemento probatorio che indichi una relazione tra la diminuzione della rete e l'attuale modello di remunerazione e che dunque possa supportare la sussistenza di un "*legame diretto (...) tra l'accordo (ossia il passaggio al modello DAF) e il mantenimento e la fruibilità della rete e del servizio, date le attuali inefficienze del modello MIF*"<sup>177</sup>.

**287.** Peraltro, si rappresenta che a supporto delle proprie affermazioni Bancomat riporta decontestualizzata un'affermazione contenuta nella CRI attribuendola erroneamente all'Autorità; essa, invece, è solo citata dall'Autorità come punto di vista dell'Istituto di Vigilanza, che ovviamente svolge considerazioni basate sulle proprie specifiche competenze e non di carattere *antitrust*.

**288.** Come noto, in base alla prassi, lo scopo della condizione di efficienza, qui in esame, è determinare quali sono i vantaggi obiettivi apportati dall'accordo e quale è l'importanza economica degli incrementi di efficienza; ciò al fine di permettere la compensazione con gli effetti anticoncorrenziali. Per questa ragione è necessario verificare "*a) la natura dei presunti incrementi di efficienza; b) il legame tra l'accordo e gli incrementi di efficienza; c) la probabilità e l'entità di ciascun incremento di efficienza; d) come e quando i singoli incrementi di efficienza saranno realizzati*".

**289.** Rispetto a quanto richiesto, l'analisi di Bancomat risulta evidentemente generica e descrittiva, non dettagliata nei singoli punti e non provata, come invece richiesto dalla giurisprudenza e dalle citate Linee Diretrici della Commissione; né, trattandosi di un progetto futuro, sono state fornite "*proiezioni relative alla data a partire dalla quale gli incrementi di efficienza saranno operativi così da determinare un significativo impatto positivo sul mercato*" (para. 58).

**b) Congruo beneficio per gli utilizzatori**

**290.** Parimenti, l'analisi di Bancomat risulta carente in merito alla seconda condizione, ossia che agli utilizzatori sia riservata una congrua parte degli incrementi di efficienza determinati dall'accordo restrittivo. Sul punto, Bancomat ha sottolineato che il nuovo modello consente una maggiore trasparenza e chiarezza delle commissioni di prelievo per i consumatori, non solo al momento della sottoscrizione del conto corrente ma anche tramite una maggiore consapevolezza al momento della scelta dell'ATM a cui recarsi per effettuare il prelievo. Inoltre, gli utenti meno sensibili al prezzo potranno beneficiare di reti ATM potenzialmente più capillari e innovative mentre gli utenti più sensibili al prezzo potranno decidere di adattare le loro abitudini, vuoi aumentando la quota di prelievi *on us*; vuoi recandosi presso l'ATM che offre le migliori condizioni economiche; vuoi incrementando la quota di acquisti con strumenti alternativi.

---

<sup>177</sup> Doc. 433.

**291.** Bancomat ha altresì sottolineato come, a tutela dei consumatori, il nuovo sistema preveda l'obbligatorietà di prezzi uniformi in modo da eliminare la possibilità di costi maggiori nelle zone a bassa densità di ATM, nonché un tetto massimo per la DAF, quantificato ad 1,50 euro, che in generale, è volto a contenere aumenti eccessivi delle commissioni. In particolare, la scelta di tale valore poggerebbe su un'analisi dei fogli informativi delle banche, che darebbe conto di una commissione media di 1,90 euro, rivalutata in senso conservativo e idoneo a neutralizzare un impatto sui costi medi di prelievo in circolarità rispetto ad oggi.

**292.** Infine, nell'ultima memoria del 20 ottobre 2022, Bancomat ha chiarito che, con il nuovo modello, *“il costo del prelievo per singolo consumatore non aumenterà (anzi diminuirà posto che più della metà di essi oggi corrisponde importi superiori al cap); inoltre il servizio avrà una maggiore ampiezza e risulterà più trasparente”*. A tal fine, Bancomat ha altresì precisato che *“la circostanza per cui alcuni consumatori, presi individualmente, potrebbero trovarsi a versare commissioni di importo più elevato non può giustificare il diniego dell'esenzione ex art. 101.3 TFUE”* e che *“i vantaggi si estendono anche ad altri gruppi di soggetti economici, quali le banche” ed in particolare le banche sbilanciate lato acquiring che avranno “un chiaro ed immediato beneficio dall'introduzione della DAF in quanto percepiranno una remunerazione allineata ai costi che sostengono per l'erogazione del servizio”*.

**293.** Le considerazioni di Bancomat, tuttavia, non appaiono sufficienti e, per taluni aspetti, emergono delle incongruenze sia rispetto ad alcune proiezioni presentate dalla stessa Bancomat sia in merito ad altri elementi emersi nel corso dell'istruttoria.

**294.** In particolare, per quel che concerne l'affermazione per cui *“più della metà dei consumatori oggi corrisponde importi superiori al cap”* vale quanto già ampiamente rappresentato ai paragrafi 226 e seguenti che precedono, ai quali si rinvia, circa l'inattendibilità delle valutazioni che poggiano sui dati relativi al titolare della carta. Infatti, si stima che circa il 60-70% dei prelievi in circolarità potrebbero divenire più onerosi per il consumatore finale in seguito al passaggio alla DAF.

**295.** Inoltre, per un verso, dalla lettura delle Tavole presentate da Bancomat circa i possibili impatti della DAF in termini di spesa annuale per il prelievo in circolarità da parte dei consumatori<sup>178</sup>, emerge che – sulla base delle ipotesi formulate dalla Parte – l'introduzione del nuovo modello porterebbe anche a effetti non migliorativi e financo peggiorativi. Infatti, dall'analisi delle simulazioni effettuate, si evince che negli scenari che ipotizzano un importo della DAF compreso fra 1,20 e 1,50 euro, sia per i correntisti di banche tradizionali (in caso di commissione media pari a 1 euro), sia per i correntisti di banche *online* potrebbe verificarsi un aumento della spesa annuale media, non essendo noto il costo dei prelievi in circolarità complessivamente addebitato alla clientela attraverso canoni annuali per la tenuta del conto corrente maggiori del canone base. L'analisi mostra invero come potrebbero registrarsi anche diminuzioni della spesa, essenzialmente a fronte della possibile riduzione del numero di prelievi in circolarità, a favore di quelli *on us*, che secondo Bancomat potrebbe registrarsi con il passaggio alla DAF<sup>179</sup>. Nel complesso, l'analisi di Bancomat, poggiando su diverse assunzioni allo stato non del tutto verificabili, conduce a risultati non univoci e che anzi militano a favore di possibili aumenti in termini di spesa media, soprattutto per i correntisti delle banche *online*.

**296.** Per altro verso, risultano presenti nel fascicolo istruttorio elementi che indicano che, nel caso in esame, potrebbe non essere riservata ai consumatori una congrua parte delle efficienze, soprattutto in relazione alla soglia fissata dal Circuito, che appare essere più elevata del necessario. Infatti, se

<sup>178</sup> Doc. 122. Inoltre, vedi *supra* sezione (II) lett. d.

<sup>179</sup> Inoltre, ad avviso di Bancomat, tali impatti non tengono conto della possibilità che le banche decidano di internalizzare in tutto o in parte il costo dei prelievi in circolarità dei propri clienti e sono dunque potenzialmente sovrastimati.

si considera che il costo medio del prelievo è pari a circa 0,80 euro – tenendo anche conto del range di variazione a seconda del tipo di intermediario o del modello –, appare che il *cap* possa essere fissato a una soglia tendenzialmente inferiore a 1,50 euro.

**297.** Analogamente, in merito al rapporto tra ampiezza della rete e modello DAF, si rinvia ai paragrafi 243 e seguenti, in cui è stata dimostrata l'assenza di elementi probatori a supporto della tesi di bancomat e la presenza di elementi che vanno in direzione opposta.

**298.** Quanto alla trasparenza, si osserva che con il nuovo sistema di remunerazione il consumatore potrebbe venire a conoscenza dell'ammontare della commissione solo al momento in cui sta per prelevare; ciò vale a maggior ragione rispetto a quei consumatori meno propensi all'uso dei dispositivi elettronici e delle relative *app*, rispetto ai quali, dunque, la proposta di Bancomat non trova applicazione (e che, per queste stesse ragioni, potrebbero avere una maggiore propensione all'uso del contante).

**299.** Infine, si rappresenta che la condizione prevede che vi sia un vantaggio per gli utilizzatori finali. Pertanto, le efficienze per le banche, che Bancomat assume, potrebbero aver rilievo nell'ambito di una valutazione relativa alla prima condizione, ma non possono invece essere invocate nell'ambito della condizione qui in esame, dove Bancomat dovrebbe invece dimostrare il trasferimento delle efficienze sugli utenti finali, dimostrazione che evidentemente Bancomat non fornisce.

### **c) Indispensabilità della restrizione**

**300.** In merito alla terza condizione, ossia che l'accordo restrittivo non deve imporre restrizioni che non siano indispensabili per realizzare gli incrementi di efficienza determinati dall'accordo in questione, si ricorda che, per prassi consolidata, la condizione implica una duplice verifica, vale a dire che, da un lato, l'accordo restrittivo deve essere, in quanto tale, ragionevolmente necessario alla realizzazione degli incrementi di efficienza, ossia che le parti non avrebbero potuto realizzare gli incrementi di efficienza mediante un tipo di accordo meno restrittivo; e, dall'altro lato, che le singole restrizioni della concorrenza determinate dall'accordo devono essere ragionevolmente necessarie alla realizzazione degli incrementi di efficienza, con la precisazione che più la restrizione è grave, più il criterio relativo alla terza condizione è applicato in maniera rigorosa.

**301.** Parimenti per questa condizione, le valutazioni di Bancomat risultano generiche. Nella sua ultima memoria Bancomat si è limitata ad affermare che *“la previsione che introduce un cap per il costo del prelievo è ragionevolmente necessaria per garantire costi accessibili agli utilizzatori finali”* in quanto *i)* evita che vengano applicati corrispettivi eccessivi rispetto ai costi; *ii)* si pone a tutela della capacità competitiva delle piccole banche e della loro forza disciplinante per il mercato, permettendo una previsione dei costi; *iii)* riduce i costi di spostamento e i consumi degli utenti finali per accedere a sportelli che applichino un prezzo ragionevole. Inoltre assicurerebbe maggiore trasparenza. Quanto alla clausola sull'uniformità di prezzo, essa sarebbe volta ad evitare commissioni maggiori in territori svantaggiati.

**302.** In disparte il fatto che le valutazioni di Bancomat sono limitate ad una parte del progetto, circostanza di per sé dirimente, occorre rilevare che esse appaiono non supportate da solidi elementi probatori. Nella parte che precede è stato dimostrato il carattere restrittivo del *set* di regole che Bancomat vorrebbe introdurre, che includono anche le due qui considerate dal circuito; inoltre, con precipuo riguardo al *cap*, è stato dimostrato che anche in sua presenza, la commissione media aumenterebbe perlomeno del 32%. Rispetto al peggioramento delle condizioni non appare sufficiente affermare che *“senza le due clausole in discussione, si determinerebbero meno efficienze complessive nell'ambito del modello DAF, in quanto gli stessi presupposti in precedenza identificati affinché si determini un aumento dei volumi verrebbero compromessi”*. Tale affermazione, infatti, è

generica e non dimostra l'indispensabilità del nuovo modello; anche a volersi soffermare, come Bancomat fa, sulle sole condizioni che essa esamina, emerge ad esempio che il *cap* non è stato giustificato nel suo valore, tenendo peraltro conto delle risultanze istruttorie in merito all'attuale livello dei costi medi e della commissione media. In generale, occorre osservare che la DAF non è indispensabile a raggiungere le asserite efficienze prospettate dalla DAF in quanto esse non derivano tanto dal modello di remunerazione, ma quanto dal livello di remunerazione a copertura dei costi per il servizio di prelevamento in circolarità.

#### **d) Non eliminazione della concorrenza**

**303.** Infine, in merito all'ultima condizione, è necessario che Bancomat dimostri che l'accordo non dia alle imprese interessate la possibilità di eliminare la concorrenza per una parte sostanziale dei servizi di cui trattasi. Ciò appare particolarmente rilevante nel caso in esame dal momento che il nuovo sistema coinvolge la quasi totalità degli istituti bancari operanti in Italia. Anche per tale condizione, si rappresenta che la Parte non ha dimostrato che non esiste un rischio di eliminare la concorrenza, limitandosi ad assumere che le banche *“nel nuovo scenario resteranno pienamente e integralmente libere di fissare le commissioni di prelievo che desiderano al di sotto del cap, oltre a poter entrare in concorrenza su altre importanti variabili come la qualità del servizio allo sportello ATM”* e che *“essendo il mercato bancario caratterizzato da una offerta frammentata ed eterogenea, tale clausola assicura ampi spazi e incentivi per l'interazione e lo sviluppo di dinamiche competitive secondo quanto previsto dalle Linee direttrici”*.

**304.** Nel rinviare a quanto argomentato ai paragrafi 220 e seguenti, occorre evidenziare che Bancomat non ha fornito elementi sufficienti a superare le evidenze istruttorie in merito alla circostanza che il modello DAF porterebbe ad un aumento delle commissioni, come stimato dall'Autorità, e ad una distorsione delle dinamiche competitive tra gli istituti di credito.

#### **(V) CONCLUSIONI**

**305.** Sulla scorta di tutto quanto precede, si ritiene che, nonostante le peculiarità del contesto di mercato emerse in istruttoria, il nuovo modello di remunerazione presentato da Bancomat configuri un'intesa anticoncorrenziale, in violazione dell'art. 101 TFUE e che Bancomat, pur invocando l'applicazione dell'esenzione in deroga ai sensi dell'art. 101, comma 3 TFUE, non abbia assolto all'onere probatorio che sulla stessa incombe, non avendo presentato elementi sufficienti a dimostrare la presenza cumulativa delle quattro condizioni stabilite da tale norma.

#### **(VI) PREGIUDIZIO AL COMMERCIO FRA STATI MEMBRI**

**306.** Secondo la Comunicazione della Commissione 2004/C 101/07 – *Linee direttrici sulla nozione di pregiudizio al commercio tra Stati membri di cui agli articoli 81 e 82 del trattato*, (ora artt. 101 e 102 del TFUE), il concetto di pregiudizio al commercio intracomunitario deve essere interpretato tenendo conto dell'influenza diretta o indiretta, reale o potenziale, sui flussi commerciali tra gli Stati membri.

**307.** L'intesa in questione riguarda l'intero territorio nazionale e coinvolge la quasi totalità degli operatori del mercato rilevante operanti su tutto il territorio nazionale. Pertanto, i comportamenti sopra descritti sono idonei a pregiudicare il commercio intracomunitario e integrano gli estremi per un'infrazione dell'articolo 101 del TFUE.

**(VII) QUANTIFICAZIONE DELLA SANZIONE**

**308.** Nel caso in esame, l'intesa ha ad oggetto una proposta di modifica del sistema di remunerazione dei prelievi in circolarità, alla quale non è stata data alcuna attuazione da parte di Bancomat e non sussistono i presupposti per l'applicazione di una sanzione.

RITENUTO, pertanto, che, sulla base delle considerazioni precedenti, il progetto presentato da Bancomat S.p.A. volto a modificare il modello di remunerazione dei prelievi in circolarità configuri un'intesa restrittiva della concorrenza contraria all'articolo 101 del Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea;

**DELIBERA**

a) che il progetto presentato da Bancomat S.p.A. in data 1° dicembre 2020, così come modificato in data 28 luglio 2021, configuri un'intesa restrittiva della concorrenza in violazione dell'articolo 101 del Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea in quanto idoneo a determinare un aumento delle commissioni medie di prelievo in circolarità, a determinare effetti consistenti nell'indebolimento della concorrenza tra banche e nella eliminazione di una leva competitiva quale la possibilità di modulare le commissioni di prelievo per i propri clienti, a discapito delle banche di più ridotte dimensioni, nonché ad aumentare gli incentivi alla collusione da parte delle banche aderenti al Circuito Bancomat;

b) che Bancomat S.p.A. si astenga dal porre in essere comportamenti analoghi a quelli oggetto dell'infrazione accertata al punto precedente.

Il presente provvedimento sarà 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, fatti salvi i maggiori termini di cui all'articolo 41, comma 5, del Codice del processo amministrativo, ovvero può essere proposto ricorso straordinario al Presidente della Repubblica, ai sensi dell'articolo 8 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  
*Guido Stazi*

IL PRESIDENTE  
*Roberto Rustichelli*

**I849 - BANCOMAT - PRELIEVI CONTANTI***Appendice del provvedimento n. 30381***Analisi di simulazione della DAF**

1. Al fine di valutare l'impatto del nuovo sistema di remunerazione dei prelievi in circolarità sui consumatori, è stata svolta un'analisi che consente di stimare, per un campione significativo di banche, il livello della DAF minima che ciascuna dovrebbe praticare per ottenere un aumento dei ricavi sulle operazioni in circolarità lato *acquiring* in linea con la finalità alla base della modifica del sistema proposto da Bancomat. Quest'ultima, infatti, nel proporre il passaggio al nuovo schema di remunerazione, rileva proprio la scarsa remunerazione che le banche *acquirer* attualmente percepiscono sui prelievi effettuati presso i propri ATM, nella misura in cui il livello attuale della MIF è insufficiente a coprire i costi sopportati per erogare il servizio.

2. Pertanto, è ragionevole attendersi che ciascuna banca, nel nuovo sistema, definirebbe un livello di DAF volto a conseguire i profitti attualmente percepiti dal sistema di prelievi in circolarità, e a recuperare *anche* una remunerazione incrementale sui prelievi effettuati sui propri ATM pari alla differenza tra il costo del servizio dichiarato e il valore attuale della MIF.

3. Una stima della DAF applicata da ciascuna banca si ricava quindi eguagliando i profitti che la banca *i* conseguirebbe nel nuovo sistema DAF (lato destro dell'equazione 1) con i profitti che la banca *i* ottiene nel sistema della MIF, maggiorati della remunerazione incrementale che il passaggio al sistema DAF dovrebbe consentire per allineare i ricavi ai costi (lato sinistro):

$$\pi_i^{\text{sistema MIF}} + \Delta = \pi_i^{\text{sistema DAF}} \quad (1)$$

4. I profitti (o perdite) nell'ambito del sistema MIF di ciascuna banca si ripartiscono tra profitti (o perdite) derivanti da transazioni lato *issuing* – prelievi in circolarità effettuati dai propri clienti su ATM di terzi - e profitti (o perdite) da operazioni lato *acquiring*. Invece, per i prelievi in circolarità, nel nuovo sistema DAF, è prevista solamente una remunerazione lato *acquiring*. Pertanto:

$$\pi_i^{\text{issuing,sistema MIF}} + \pi_i^{\text{acquiring,sistema MIF}} + \Delta = \pi_i^{\text{acquiring,sistema DAF}} \quad (2)$$

5. Sviluppando i termini dell'equazione (2) si ricava quindi la seguente condizione:

$$p_i * (fee_i - MIF) + m_i * (MIF - c_i) + m_i * \delta = m_i * (DAF_i - c_i) \quad (3)$$

dove:

- $p_i$  è il numero dei prelievi in circolarità lato *issuing*, effettuati dai clienti della banca *i* sugli ATM delle altre banche;
- $fee_i$  è la commissione richiesta dalla banca *i* ai propri clienti per i prelievi in circolarità effettuati sugli ATM delle altre banche;
- $m_i$  è il numero dei prelievi in circolarità lato *acquiring*, effettuati sugli sportelli della banca *i* dai clienti di altre banche;
- $MIF$  è il livello della MIF vigente;
- $c_i$  è il costo dichiarato dalla banca *i* per i prelievi in circolarità effettuati sui propri ATM;
- $\delta$  è l'ammontare pari alla differenza tra il costo del servizio ed il valore della MIF.

6. Semplificando i termini dell'equazione (3), si ottiene che la banca (i) avrebbe un incentivo a fissare un valore (minimo) della DAF pari a:

$$DAF_i = MIF + \delta + \frac{p_i}{m_i} * (fee_i - MIF) \quad (4)$$

7. Tale valore consente alla banca di recuperare i profitti sia lato *acquiring*, sia lato *issuing*, e risulta tanto maggiore quanto più: *i*) la banca è attualmente più sbilanciata su prelievi lato *issuing* ( $\frac{p_i}{m_i}$ ); e *ii*) la commissione attualmente applicata sui prelievi in circolarità lato *acquiring* è elevata-circostanza che tende a riguardare invece soprattutto le banche di maggiori dimensioni.

8. L'analisi è stata svolta su un campione di banche rappresentativo dell'86,5%<sup>180</sup> dell'universo di riferimento - calcolato sul numero di operazioni Bancomat *acquiring* in circolarità. Il valore dei parametri dell'equazione, le stime della DAF ottenute sulla base dell'espressione (4), sono riportati nella tabella seguente. Si fa presente che sono state adottate due distinte ipotesi per stimare il valore del delta ( $\delta$ )<sup>181</sup>.

<sup>180</sup> Valore calcolato sulla base dei dati al 2021 forniti da Bancomat nella risposta pervenuta in data 20 giugno 2022, escludendo quindi dal campione le transazioni effettuate da [omissis] e [omissis].

<sup>181</sup> In particolare, il differenziale per prelievo lato *acquiring* è stato calcolato sulla base di due scenari alternativi. In un primo caso -  $\delta$  (hp1) - è stato applicato un differenziale uguale per tutte le banche pari alla differenza tra il costo medio per prelievo - posto pari a [omissis]- e il valore della MIF - pari a 0,49 €; nel secondo scenario -  $\delta$  (hp2) - è stato considerato un differenziale specifico per singola banca- pari alla differenza tra il costo dichiarato da quest'ultima e la MIF ed in questo caso quindi l'espressione (4) diventa  $DAF_i = c_i + \frac{p_i}{m_i} * (fee_i - MIF)$ .



11. Ne consegue che la DAF media, ponderata per il peso di ciascuna banca del campione sul totale delle loro operazioni in circolarità lato *acquiring*, è pari a 1,376 € nel primo scenario (applicando un differenziale medio pari a [omissis] € a tutte le banche) e a 1,278 € nel secondo (applicando un differenziale distinto per singola banca). Ciò implica che, in assenza del *cap* sulla DAF, si registrerebbe un incremento medio della remunerazione dei prelievi in circolarità, per le banche presenti nel campione, che varia in un intervallo compreso tra il 33% (secondo scenario) ed il 43% (primo scenario). Anche tenuto conto del *cap* sulla DAF, la commissione media aumenterebbe del 32% nel secondo scenario e del 40% nel primo<sup>184</sup>.

12. Tali risultati sono sostanzialmente in linea con quelli che si ottengono ponderando la commissione applicata dalle banche per il loro peso sul campione in termini di numero di sportelli al 2021<sup>185</sup>. In questo caso, infatti, in assenza del *cap*, l'incremento della commissione nel nuovo sistema sarebbe pari al 30% applicando un differenziale di remunerazione distinto per ciascuna banca e del 39% nel caso di un differenziale uguale per tutti gli operatori<sup>186</sup>. Infine, considerando il *cap*, l'aumento risulterebbe pari al 19% nel secondo scenario e al 26% nel primo scenario<sup>187</sup>.

13. Gli aumenti risultano ancora più pronunciati rispetto al valore medio attuale della commissione in circolarità di 0,78 €, riportato per il 2020 nel già citato studio pubblicato dalla Banca d'Italia.

### Conclusioni

14. A seguito dell'introduzione della DAF, la metà dei prelievi in circolarità – che attualmente viene effettuata dai consumatori senza pagare alcuna commissione – sarà soggetta alla commissione definita dalle banche *acquirer*.

15. Inoltre, l'attività istruttoria ha permesso di verificare come il nuovo progetto di remunerazione dei prelievi in circolarità proposto da Bancomat - basato sulla fissazione di una commissione da parte della banca *acquirer* anziché di quella *issuer* - rischia di determinare un incremento della commissione media applicata sul mercato per i prelievi in circolarità danneggiando complessivamente i consumatori.

16. Infatti, l'analisi – illustrata nella parte in fatto e condotta su un campione di banche rappresentativo di oltre l'85% dei prelievi lato *acquiring* – ha rilevato l'esistenza di un forte incentivo, in capo a quasi tutti gli operatori (ad eccezione di [omissis]), a fissare una commissione (minima) superiore a quella media attualmente pagata dai correntisti sul mercato. Tale incentivo risulta particolarmente elevato in capo alle principali banche che erogano il servizio in esame, e segnatamente in capo ad [omissis], le quali costituiscono rispettivamente [omissis] in termini di numero di prelievi in circolarità effettuati sui propri ATM.

17. Le suddette banche infatti, che esprimono circa la metà dei prelievi in circolarità erogati dagli operatori presenti nel campione e circa il 44% del numero totale di transazioni sempre lato *acquiring* del mercato, hanno un incentivo a fissare una DAF (minima), a seconda delle ipotesi considerate sottostanti alle simulazioni, compresa tra [omissis] € e [omissis]€, valori ben al di sopra del dato medio di 0,96 €, ed ancora più distanti dal valore di 0,78 € riportato in un recente studio pubblicato da Banca d'Italia<sup>188</sup>.

<sup>184</sup> Nel secondo e nel primo scenario, infatti, la commissione media ponderata è pari rispettivamente a 1,271€ e a 1,345 €.

<sup>185</sup> Dati forniti da Bancomat nell'Allegato 1 alla risposta del 1° giugno 2022.

<sup>186</sup> In questo caso, la commissione media ponderata è pari a 1,244 € nel secondo scenario e a 1,339 € nel primo

<sup>187</sup> La commissione media sarebbe pari a 1,239 € nel secondo scenario e a 1,314 € nel primo.

<sup>188</sup> Cfr. Ardizzi, G. e M. Cologgi (2022), già cit.

**18.** Nel complesso, sul campione di banche preso in esame, il passaggio dall'attuale schema di remunerazione dei prelievi in circolarità - basato sulla MIF - al nuovo sistema prospettato da Bancomat comporterebbe un incremento medio (minimo) della commissione a carico dei consumatori elevato, compreso tra il 33% ed il 43% in assenza di un *cap* sulla DAF, e tra il 32% ed il 40% tenuto conto del *cap*.

**19.** Dall'analisi svolta emerge, inoltre, un incentivo generalizzato a fissare DAF (minime) nettamente superiori all'attuale valore medio della commissione pagata dai consumatori nel sistema MIF alle loro banche *issuer*. Tale incentivo interessa sia banche di grandi dimensioni – come [omissis] – sia operatori più piccoli, come [omissis].

**20.** In particolare, un allineamento generalizzato al *cap* di 1,5 € rischia di coinvolgere diverse tipologie di operatori, dal momento che le stime della DAF ottenute sono addirittura superiori o prossime al *cap* non solo per alcuni grandi istituti di credito, come [omissis], ma anche per operatori più piccoli, quali [omissis].

**21.** Peraltro, l'analisi svolta rappresenta uno scenario cautelativo nella misura in cui non tiene conto della interazione strategica tra operatori, e dunque del fatto che anche operatori senza un incentivo iniziale a fissare una commissione pari o vicina al *cap* possano ben decidere di adottare tale strategia una volta osservato come concorrenti anche dissimili tra loro, e soprattutto banche che erogano il maggior numero di prelievi in circolarità sul mercato, tendono a fissare commissioni prossime al *cap*.

**22.** Inoltre, i risultati dell'analisi tendono a sottostimare i valori della DAF (minima) applicata dalle banche se si considera che un aumento delle commissioni pagate dagli utenti avrebbe con ogni probabilità, come risulta anche dallo studio pubblicato da Banca d'Italia, l'effetto di ridurre i prelievi in circolarità. Nell'ambito del nuovo sistema, infatti, a fronte di una riduzione del numero di tali operazioni, le banche – per eguagliare i profitti realizzati attraverso il sistema della MIF e recuperare marginalità lato *acquiring* – dovrebbero fissare una DAF (minima) per ciascuna operazione di prelievo più elevata rispetto a quella stimata attraverso l'analisi svolta.

---

## ATTIVITA' DI SEGNALAZIONE E CONSULTIVA

### AS1867 - PORTO DI REGGIO CALABRIA - CONCESSIONE DEMANIALE MARITTIMA PER LA REALIZZAZIONE DI UN SISTEMA DI APPRODO

Roma, 24 ottobre 2022

Autorità di Sistema Portuale dello Stretto  
Porti di Messina, Milazzo, Tremestieri,  
Villa San Giovanni, Reggio Calabria e  
Saline

In relazione alla richiesta di parere formulata da codesta Amministrazione, pervenuta in data 13 luglio 2022, in ordine al diniego opposto alla richiesta della società Caronte & Tourist S.p.A. (di seguito C&T) di ottenere una concessione demaniale marittima per la realizzazione di un sistema di approdo per il collegamento Reggio Calabria/Messina, l'Autorità, nella riunione del 18 ottobre 2022, ha ritenuto di formulare le seguenti considerazioni, ai sensi dell'articolo 22 della legge 10 ottobre 1990, n. 287.

L'Autorità, nel corso del 2022, ha concluso un procedimento istruttorio nei confronti di C&T (A541 – Servizi Traghettaggio Veicoli Stretto di Messina<sup>1</sup>): in quella sede, l'Autorità ha individuato, quale mercato merceologico rilevante per la fattispecie oggetto di accertamento, il mercato dei servizi di traghettaggio passeggeri (con o senza veicoli al seguito) e merci effettuato con navi ro/pax, considerando tale mercato distinto rispetto a quello dei servizi di traghettaggio di mezzi commerciali esclusivamente con navi ro/ro, e includendo in tale mercato, sotto il profilo geografico, le due rotte bidirezionali che collegano Villa San Giovanni con i porti dell'area di Messina (Messina Rada S. Francesco e Messina Porto).

Sul mercato così individuato, è stata accertata la posizione dominante di C&T. Oltre all'analisi delle quote di mercato, particolarmente elevate, un altro dei fattori su cui si è basata la valutazione della dominanza è stato il fatto che *C&T è l'unico vettore ad aver sempre servito la VSG-MRSF, essendo verticalmente integrato nello scalo in qualità di gestore del terminal e vettore* (par. 189 del provvedimento finale).

Più in generale, è stato sottolineato come *C&T goda di un'assoluta leadership sullo Stretto, trasportando: il [75-80%] circa di passeggeri, il [90-95%] di automobili e il [60-65%] di mezzi pesanti* (par. 47 del provvedimento finale).

L'Autorità torna inoltre a ribadire che, in generale, le concessioni dovrebbero essere rilasciate in modo da limitare al massimo il loro impatto concorrenziale. Sotto il profilo squisitamente metodologico, l'Autorità intende anche in questa sede ribadire come, al fine ridurre al minimo la

---

<sup>1</sup> Provv. n. 30086 del 29 marzo 2022, in Boll. 14/22.

discrezionalità delle autorità portuali, massimizzando invece il grado di trasparenza e di equità della decisione, il processo di selezione dei concessionari non dovrebbe prendere le mosse esclusivamente dall'istanza del soggetto interessato, come avvenuto invece nella presente circostanza, senza che vi sia un atto di programmazione a monte che sfoci in un bando e in una procedura ad evidenza pubblica per la scelta dell'affidatario. L'Autorità ritiene<sup>2</sup>, infatti, che solo l'utilizzo di adeguate procedure di confronto competitivo, attivate su impulso delle stesse autorità portuali, siano in grado di garantire, da un lato, la necessaria coerenza del contenuto della concessione con la pianificazione strategica effettuata a livello nazionale o di singole AdSP e, dall'altro lato, l'affidamento della stessa al soggetto che sia maggiormente in grado di utilizzarla proficuamente e nel rispetto dell'interesse pubblico.

In tale prospettiva, sarebbe opportuno evitare di rilasciare la concessione a soggetti verticalmente integrati nella fase di erogazione dei servizi di trasporto passeggeri o merci, in modo da consentire una fruibilità il più possibile ampia delle infrastrutture realizzate da parte di tutti i soggetti interessati, come ad esempio avviene laddove la concessione sia rilasciata in favore di un soggetto non verticalmente integrato nella fase di erogazione dei servizi di trasporto passeggeri o merci. In ogni caso, l'eventuale provvedimento concessorio dovrebbe essere formulato inserendovi una clausola volta a garantire che, nella gestione del nuovo molo di attracco di Reggio Calabria, tutti i servizi strumentali per le attività di traghettamento vengano erogati dal concessionario sia in autoproduzione che in favore di altri operatori che dovessero richiederle (c.d. clausola multi-vettore).

Le presenti osservazioni prescindono, ovviamente, dall'eventuale sussistenza di ulteriori e diversi motivi ostativi al rilascio della concessione che dovessero derivare da ordini di considerazioni di natura non concorrenziale, che esulano quindi dall'ambito di competenza dell'Autorità, quali ad esempio l'incompatibilità delle istanze presentate con i vincoli ambientali e urbanistici esistenti o, più in generale, con i diversi strumenti di pianificazione strategica portuale e di sistema.

L'Autorità auspica che le osservazioni sopra svolte possano essere tenute in adeguata considerazione da parte dell'Amministrazione richiedente e ringrazia per l'attenzione dimostrata nei confronti della propria attività istituzionale.

Il presente parere sarà pubblicato sul Bollettino dell'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato.

Eventuali esigenze di riservatezza dovranno essere manifestate entro trenta giorni dalla ricezione del parere, precisandone i motivi.

IL PRESIDENTE

*Roberto Rustichelli*

---

<sup>2</sup> Cfr. *inter alia*, AS1550 – Concessioni e criticità concorrenziali, dec. del 12/12/18, in Boll. 48/18 e AS1499 – ART- Metodologie e criteri per garantire l'accesso equo e non discriminatorio alle infrastrutture portuali, dec. del 14/3/2018, in boll. 15/18.

## **AS1868 - CRITERI DI GESTIONE DELL’AFFIDAMENTO IN CONCESSIONE DELLE ACQUE MINERALI E DI DETERMINAZIONE DEI CANONI CONCESSORI**

Roma, 29 novembre 2022

Presidente del Consiglio dei Ministri  
Ministero dell’Ambiente e della Sicurezza Energetica  
Ministero delle Imprese e del Made in Italy  
Ministero dell’Economia e delle Finanze  
Presidenti delle Regioni e Province Autonome  
Conferenza Stato-Regioni

L’Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato, nell’ambito dei compiti ad essa assegnati dall’articolo 22 della Legge 10 ottobre 1990, n. 287, intende formulare le seguenti osservazioni di carattere generale in merito agli attuali criteri che regolano la gestione dell’affidamento in concessione delle acque minerali.

### **IL QUADRO NORMATIVO DI RIFERIMENTO**

#### ***Il riparto costituzionale delle competenze***

Il bene giuridico “acque minerali” è oggetto di una disciplina settoriale complessa, inserita all’interno di un sistema di fonti articolato tra diversi livelli di governo. Attualmente, nell’ordinamento interno, il bene appartiene al patrimonio minerale indisponibile delle singole Regioni e il riparto delle competenze legislative in materia dipende dalla distinzione tra “uso/fruizione”, da una parte, e “tutela ambientale” o conservazione del bene stesso, dall’altra.

In particolare, a seguito della revisione del Titolo V, Parte Seconda, della Carta Costituzionale avvenuta nel 2001, la disciplina dell’“uso/fruizione” del bene, nell’ambito della quale rientrano anche le modalità di definizione dei canoni concessori, è stata inserita nell’alveo delle competenze legislative *de residuo* (esclusive) delle Regioni, *ex art. 117, comma 4, Cost.* Il tema della “tutela” del bene, al contrario, contempla necessariamente l’intervento statale, nella misura in cui su questa materia insistono interessi pubblici di rango superiore che necessitano di una tutela unitaria. Si tratta, in particolare, delle cosiddette materie trasversali - come la tutela dell’ambiente e della concorrenza, di competenza esclusiva statale *ex art. 117, comma 2, lett. e) e s) Cost.*, ovvero concorrenti *ex art. 117, comma 3, Cost.*, come la tutela della salute e l’alimentazione.

Dell’esercizio di tale competenza da parte dello Stato dà conferma l’articolo 97 del D.lgs. 152/2006, recante “*Norme in materia ambientale*”, secondo il quale: «*Le concessioni di utilizzazione delle acque minerali naturali e delle acque di sorgente sono rilasciate tenuto conto delle esigenze di approvvigionamento e distribuzione delle acque potabili e delle previsioni del Piano di tutela di cui all’art. 121*». La competenza dello Stato è rinvenibile, altresì, nella disposizione di cui all’art. 96,

comma 8, del medesimo Decreto, con la quale viene sancito il principio generale della temporaneità di tutte le concessioni di derivazione delle acque, la cui durata, salvo casi specificamente individuati, è, al massimo, di trenta anni. In questo caso l'interesse pubblico sotteso, giustificativo dell'intervento normativo dello Stato, è rappresentato non solo dalla tutela dell'ambiente, ma anche dalla tutela della concorrenza.

### ***La disciplina in materia di acque minerali e naturali***

La norma primaria di riferimento in materia è rappresentata, tuttora, dal R.D. 29 luglio 1927, n. 1443 "*Norme di carattere legislativo per disciplinare la ricerca e la coltivazione delle miniere [nel Regno]*", che include la *species* delle acque minerali nel più vasto *genus* delle miniere, stabilendo i principi in materia, come la sottoposizione della ricerca e della coltivazione delle miniere al rilascio, da parte dell'autorità competente, di un titolo abilitativo in capo al ricercatore e al concessionario, al quale è imputato un diritto di superficie proporzionale all'area concessa<sup>1</sup>. Con riferimento a tale normativa l'analogia tra il settore delle miniere e quello delle acque minerali risulta priva di giustificazione: le differenze tra i due ambiti sono infatti particolarmente evidenti, prima fra tutte la circostanza che le miniere, per loro natura, sono destinate ad esaurimento, mentre le sorgenti di acque minerali (*rectius* i giacimenti) si rinnovano continuamente per effetto delle precipitazioni piovose e dello scioglimento di ghiacciai e nevai.

Contengono, altresì, disposizioni in materia di acque minerali il già citato D.lgs. 152/2006, recante "*Norme in materia ambientale*"<sup>2</sup>, e il D.lgs. 176/2011 "*Attuazione della direttiva 2009/54/CE, sull'utilizzazione e la commercializzazione delle acque minerali naturali*"<sup>3</sup>.

Inoltre, come si è visto *supra*, la materia delle acque minerali e naturali, per quanto concerne la disciplina dell'"uso/fruizione" del bene, rientra nelle competenze esclusive regionali, ai sensi dell'art. 117, comma 4, della Costituzione. Pertanto, quasi tutte le Regioni (con l'eccezione di Sardegna, Molise e Friuli Venezia Giulia), alle quali lo Stato nel 1970 ha trasferito la proprietà del bene, dispongono di una legge regionale che disciplina i vari aspetti delle concessioni, tra i quali le modalità di affidamento e di definizione del canone.

### ***La disciplina in materia di affidamento delle concessioni***

Le modalità di scelta del concessionario per lo sfruttamento economico di un bene pubblico, come le acque minerali, rappresenta un aspetto di particolare rilievo, soprattutto con riferimento all'alternativa tra l'affidamento diretto e quello tramite una procedura competitiva ad evidenza pubblica. È noto, infatti, come l'impianto normativo comunitario e, conseguentemente, quello nazionale siano oramai decisamente improntati ad affermare, in ossequio ai principi del mercato comune di cui al Trattato UE<sup>4</sup>, la necessità del ricorso alle procedure ad evidenza pubblica quale

<sup>1</sup> Ai sensi dell'art. 14 del R.D. n. 1445/1927, «*le miniere possono essere coltivate soltanto da chi ne abbia avuto la concessione*».

<sup>2</sup> Il Decreto pur ribadendo che le acque termali e minerali sono disciplinate da norme specifiche, nel rispetto del riparto delle competenze costituzionalmente determinato (art. 144, comma 5), stabilisce che le concessioni di utilizzazione delle acque minerali naturali e delle acque di sorgente sono rilasciate tenuto conto delle esigenze di approvvigionamento e distribuzione delle acque potabili e delle previsioni del Piano di tutela delle acque disposto dall'Autorità di bacino (art. 97, comma 1).

<sup>3</sup> Cfr. Decreto legislativo 8 ottobre 2011, n. 176. Il Decreto definisce, tra l'altro, il procedimento amministrativo per la richiesta del riconoscimento della mineralità, le modalità di rilascio dell'autorizzazione alla utilizzazione, le operazioni fisiche e chimiche consentite sulle acque, le caratteristiche microbiologiche richieste, la denominazione delle acque, le modalità di utilizzo.

<sup>4</sup> Tra questi, oltre alla libertà di stabilimento e di libera prestazione dei servizi, anche i principi di par condicio, imparzialità e trasparenza.

regola per la prestazione di servizi nel mercato interno<sup>5</sup>, nonché per l'approvvigionamento di beni, servizi e lavori e per l'affidamento di concessioni di servizi e lavori pubblici da parte delle Amministrazioni<sup>6</sup>. Per ciò che concerne la concessione per l'estrazione e lo sfruttamento delle acque minerali non si rinviene una norma, comunitaria o nazionale, che disponga, in maniera espressa, l'obbligo del ricorso a procedure ad evidenza pubblica per l'individuazione del concessionario da parte dell'Amministrazione.

Tuttavia, alla luce dei principi comunitari sul mercato comune sopra richiamati, l'Autorità, nell'esercizio della propria attività di *advocacy*, con riferimento alle concessioni demaniali idriche per l'imbottigliamento di acque minerali, ha già evidenziato come la scelta del concessionario debba comunque avvenire tramite procedure ad evidenza pubblica, tali da garantire trasparenza, imparzialità, parità di trattamento, non discriminazione, pubblicità, proporzionalità, economicità ed efficacia<sup>7</sup>.

Anche secondo un consolidato orientamento giurisprudenziale, l'affidamento di concessioni amministrative aventi ad oggetto l'uso di beni pubblici (siano essi del demanio ovvero del patrimonio indisponibile dello Stato, delle Regioni o dei Comuni) è assoggettato al generale obbligo delle Amministrazioni di esperire procedure ad evidenza pubblica ai fini dell'individuazione del soggetto contraente, che siano trasparenti, non discriminatorie e tali da assicurare la parità di trattamento ai partecipanti<sup>8</sup>.

Sulla materia si è espressa, più volte, anche la Corte Costituzionale, affermando che *“l'attività di sfruttamento delle acque minerali [...] ricade nel campo applicativo della direttiva 2006/123/CE, attuata con il decreto legislativo 26 marzo 2010, n. 59 [...] Al fine di garantire la libera circolazione dei servizi e l'apertura del mercato a una concorrenza non falsata e più ampia possibile negli Stati membri, l'art. 12 della direttiva da ultimo richiamata prevede l'obbligo per gli stessi di adottare «una procedura di selezione tra i candidati potenziali, che presenti garanzie di imparzialità e di trasparenza e preveda, in particolare, un'adeguata pubblicità dell'avvio della procedura e del suo svolgimento e completamento»”*<sup>9</sup>.

---

<sup>5</sup> Direttiva 2006/123/CE del 12 dicembre 2006, relativa ai servizi nel mercato interno, cd. Direttiva Bolkestein, e D.lgs. n. 59 del 26 marzo 2010, Attuazione della direttiva 2006/123/CE relativa ai servizi nel mercato interno.

<sup>6</sup> Direttiva 2014/23/UE, sull'aggiudicazione dei contratti di concessione; Direttiva 2014/24/UE, sugli appalti pubblici e che abroga la direttiva 2004/18/CE; Direttiva 2014/25/UE, sulle procedure d'appalto degli enti erogatori nei settori dell'acqua, dell'energia, dei trasporti e dei servizi postali e che abroga la direttiva 2004/17/CE; D.lgs. n. 50/2016, Attuazione delle direttive 2014/23/UE, 2014/24/UE e 2014/25/UE sull'aggiudicazione dei contratti di concessione, sugli appalti pubblici e sulle procedure d'appalto degli enti erogatori nei settori dell'acqua, dell'energia, dei trasporti e dei servizi postali, nonché per il riordino della disciplina vigente in materia di contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture, cd. Codice dei contratti pubblici.

<sup>7</sup> Cfr. AS1661, *Regione Umbria – Concessione Mineraria alla ditta di acque minerali Rocchetta*, in Boll. 21/20, AS1063 e *Regione Campania - modalità di rilascio delle concessioni di sfruttamento di giacimenti di acque minerali*, in Boll. n. 27/2013. Cfr., *inter alia*, AS1151, *Provincia autonoma di Trento - Affidamento di concessioni per grandi derivazioni di acqua pubblica ad uso idroelettrico*, AS1116, *Regione Liguria - Organizzazione dei servizi di trasporto pubblico in ambito regionale e locale*, AS1114, *Regime concessorio presente nel porto di Livorno*, AS135, *Proroghe delle concessioni autostradali* e AS152, *Misure di revisione e costituzione di concessioni amministrative*.

<sup>8</sup> Cfr., *ex multis*, con specifico riferimento alle concessioni di acque minerali: Consiglio di Stato 15 marzo 2019 n. 1704 (concessione di acqua minerale), TAR Umbria del 21 novembre 2017 n. 50 (concessione di acqua minerale) Consiglio di Stato 13 febbraio 2013 n. 873 (concessione di acque termali); con riferimento alle concessioni di altri beni demaniali: Consiglio di Stato 17 maggio 2011, n. 3250; Consiglio di Stato, sez. VI, 22 marzo 2011, n. 1747; Consiglio di Stato, sez. V, 13 febbraio 2013, n. 873; Consiglio di Stato 25 settembre 2009 n. 5765. Cfr. altresì delibera ANAC n. 219 del 2 marzo 2016; delibera ANAC 25 del 17 gennaio 2019 e Parere ANAC sulla normativa del 15 febbraio 2013.

<sup>9</sup> Cfr. sentenza C. Cost. n. 233 del 21 ottobre 2020, che si colloca in scia alle sentenze nn. 1/2010, 235/2011, 114/2012 e 28/2013 e 117/2015, nelle quali la Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale, con riferimento ai parametri dell'art. 117, primo e secondo comma, lett. e) della Cost., di normative regionali che prevedevano una proroga automatica delle concessioni per lo sfruttamento di acque minerali in essere in quanto *“in contrasto con la direttiva 12 dicembre 2006, n. 2006/123/CE, c.d. “Direttiva Bolkestein”, attuata con decreto legislativo 26 marzo 2010, n. 59, volta a favorire l'ingresso*

## LE CONCRETE MODALITÀ DI AFFIDAMENTO DA PARTE DELLE REGIONI

Dalle indagini condotte dall’Autorità con riferimento alle previsioni normative regionali e alla prassi concretamente utilizzate dalle singole amministrazioni regionali relativamente alle modalità di affidamento delle concessioni, è emerso un panorama estremamente disomogeneo sia con riferimento al ricorso o meno a procedure ad evidenza pubblica che ai criteri di aggiudicazione o selezione utilizzati, oltre che in relazione alla durata delle assegnazioni.

In particolare, soltanto in 7 regioni (Abruzzo, Campania, Calabria, Sicilia, Toscana, Umbria e Veneto<sup>10</sup>), oltre che nella Provincia Autonoma di Trento, la normativa regionale prevede esplicitamente la necessità del ricorso a procedure di evidenza pubblica per l’assegnazione delle concessioni e, con la sola eccezione della Toscana, anche per l’eventuale rinnovo. Anche nell’ambito di tali regioni, peraltro, si riscontra una marcata variabilità in relazione alla specifica tipologia di procedura prevista, alle condizioni per la sua attivazione e ai criteri di aggiudicazione. Come si è visto, peraltro, tre Regioni (Sardegna, Molise e Friuli Venezia Giulia) non hanno addirittura una normativa regionale di riferimento.

In assenza di disposizioni normative al riguardo, alcune Regioni (tra queste, il Friuli Venezia Giulia, la Liguria, la Puglia e il Lazio<sup>11</sup>) hanno comunque utilizzato, nella prassi concretamente seguita negli ultimi anni, procedure ad evidenza pubblica per l’assegnazione delle concessioni.

Le procedure ad evidenza pubblica concretamente adottate consistono, in alcuni casi, in vere e proprie procedure di gara (ad es. Abruzzo e Campania) e, in altri casi, in procedure “ristrette” (Puglia) o caratterizzate da una mera valutazione comparativa delle domande, preceduta da una qualche forma di avviso pubblico per la presentazione delle stesse (ad es. Friuli Venezia Giulia e Veneto).

Tuttavia, in ben 8 regioni (Basilicata, Emilia Romagna, Lombardia, Marche, Molise, Piemonte, Sardegna e Valle D’Aosta) e nella Provincia Autonoma di Bolzano, il ricorso alle procedure ad evidenza pubblica nell’assegnazione delle concessioni non è ancora né previsto dalla normativa regionale, né comunque adottato nella concreta prassi applicativa.

Infine, vale evidenziare come anche la durata massima prevista delle concessioni, generalmente fissata in 30 anni, sia stata in alcuni casi ridotta a 25 o 20 anni (rispettivamente, Umbria e Piemonte), mentre in due regioni si riscontrano addirittura alcuni casi di vigenza di concessioni perpetue (Lombardia e Valle d’Aosta).

## LE PROBLEMATICHE CONCORRENZIALI

Nel contesto descritto, l’Autorità ritiene che la totale assenza di criteri comuni che guidino le scelte regionali in materia di modalità dell’affidamento delle concessioni, con particolare riferimento all’insufficiente e disomogeneo utilizzo delle procedure ad evidenza pubblica, possa determinare un *vulnus* di efficienza nel sistema, in grado di ripercuotersi sulle dinamiche concorrenziali tra i diversi produttori/imbottigiatori.

---

*nel mercato di altri operatori economici, eliminando le barriere che alterino la concorrenza tra imprenditori, e la cui efficacia non può venire paralizzata neppure transitoriamente, se non per il periodo strettamente necessario ai fini della definizione della gara pubblica”.*

<sup>10</sup> In due di tali regioni, Umbria e Campania, l’adeguamento normativo è stato effettuato a seguito di specifiche segnalazioni ricevute dall’Autorità (cfr. AS1661, Regione Umbria – Concessione Mineraria alla ditta di acque minerali Rocchetta, in Boll. 21/20, AS1063 e Regione Campania - modalità di rilascio delle concessioni di sfruttamento di giacimenti di acque minerali, in Boll. n. 27/2013).

<sup>11</sup> Tale ultima Regione, in particolare, nelle more di una revisione normativa, ha richiesto uno specifico parere all’Avvocatura regionale, sulla base del quale ha deciso di utilizzare procedure ad evidenza pubblica per aggiudicare, negli ultimi 5 anni, sia le nuove concessioni che i rinnovi con il criterio dell’offerta economicamente più vantaggiosa.

In particolare, la perdurante opacità dei meccanismi di assegnazione delle concessioni, sia nella fase di primo affidamento che di rinnovo delle stesse, indebolisce - quando non elimina del tutto - la dinamica concorrenziale che dovrebbe caratterizzare la fase a monte della competizione “per il mercato”, riducendo la contendibilità dell’accesso alle fonti di approvvigionamento da parte dei diversi produttori.

Inoltre, un corretto utilizzo delle procedure ad evidenza pubblica consentirebbe di basare il confronto competitivo anche sull’importo del canone che i partecipanti sono disposti a versare per ottenere le concessioni stesse, parametrando automaticamente l’importo del canone al loro effettivo “valore”, rappresentato dalla potenzialità di generare reddito.

Ciò consentirebbe di realizzare anche una migliore valorizzazione del patrimonio pubblico indisponibile, traducendosi, con ogni probabilità, in un incremento dell’incidenza complessiva dei canoni sui costi di produzione complessivi e sui fatturati delle società di imbottigliamento, in linea con gli obiettivi che le stesse Amministrazioni concedenti si sono prefisse e hanno condiviso con la sottoscrizione del proprio documento di indirizzo, approvato nel 2006<sup>12</sup>.

### LE PROPOSTE DELL’AUTORITÀ

Nel contesto descritto, e con il precipuo intento di ridurre o, quanto meno, attenuare le problematiche concorrenziali sopra esposte, l’Autorità ritiene opportuno un intervento del legislatore nazionale, nell’esercizio della propria potestà legislativa esclusiva in materia di tutela della concorrenza e dell’ambiente, ai sensi dell’art. 117, secondo comma, lett. e) e s), della Costituzione. Tale intervento dovrebbe consistere, ad avviso dell’Autorità, in un atto legislativo nazionale che superi il R.D. 1443/1927 e che sia volto a dotare le Regioni italiane, pur nel rispetto della loro autonomia in materia, di criteri coerenti e uniformi – oltre che improntati a principi di trasparenza, non discriminazione e parità di trattamento – in materia di modalità di affidamento e/o rinnovo delle concessioni.

In particolare, l’Autorità evidenzia come, conformemente alla giurisprudenza del Consiglio di Stato e della Corte Costituzionale, nonché ai propri precedenti in materia, sopra sinteticamente richiamati, l’affidamento delle concessioni di beni pubblici – quali sono le acque minerali – debba avvenire nel rispetto dei fondamentali principi di diritto comunitario rinvenibili direttamente nel Trattato UE (libertà di stabilimento, di libera prestazione dei servizi, nonché di *par condicio*, imparzialità e trasparenza). Si ritiene, infatti, che solo l’utilizzo di procedure ad evidenza pubblica per la selezione del concessionario, sia in fase di primo affidamento che in fase di rinnovo della concessione, possa garantire, pur in presenza della necessaria esclusività della concessione, quanto meno un confronto concorrenziale periodico per l’affidamento<sup>13</sup>.

In questo senso, il legislatore nazionale dovrebbe prevedere che, ai fini dell’affidamento/rinnovo delle concessioni, sia necessario il ricorso a procedure ad evidenza pubblica, in grado di assicurare trasparenza, assenza di discriminazione e parità di trattamento a tutti gli operatori potenzialmente interessati.

Il ricorso a procedure ad evidenza pubblica per l’affidamento e il rinnovo delle concessioni consentirebbe, altresì, alle amministrazioni locali di realizzare una più adeguata valorizzazione dei beni pubblici affidati in gestione.

<sup>12</sup> Cfr il “Documento di indirizzo delle Regioni italiane in materia di acque minerali naturali e di sorgente”, approvato nel 2006, disponibile sul sito: <http://www.regioni.it/conferenze/2005/11/17/doc-approvato-acque-minerali-documento-di-indirizzo-105332/>.

<sup>13</sup> Così anche nella segnalazione AS988, “Proposte di riforma concorrenziale ai fini della legge annuale per il mercato e la concorrenza – anno 2013”, del 28 settembre 2012, in Boll. n. 38/12.

---

L'Autorità auspica che le osservazioni sopra svolte possano essere tenute in considerazione da parte degli Enti destinatari.

Il presente parere sarà pubblicato sul Bollettino dell'Autorità ai sensi dell'articolo 26 della legge n. 287/1990.

IL PRESIDENTE  
*Roberto Rustichelli*

---

**AS1869 – GIUNTA DELLA CAMERA DI COMMERCIO DEL MOLISE –  
PARTECIPAZIONE NELLA COSTITUENDA SOCIETÀ AVIOMOLISE**

Roma, 16 settembre 2022

Camera di Commercio del Molise

L'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato, nella sua adunanza del 13 settembre 2022, ha deliberato di esprimere il proprio parere ai sensi dell'articolo 21-*bis* della legge 10 ottobre 1990, n. 287, relativamente alla Deliberazione di Giunta n. 71 del 13 luglio 2022 (di seguito anche Deliberazione n. 71/2022) - con la quale codesta Camera di Commercio ha deliberato di partecipare alla sottoscrizione, ai fini della costituzione, di una quota del capitale sociale della società Aviomolise S.c.p.a - trasmessa ai sensi dell'art. 5, comma 3, del D.Lgs. n. 175/2016 (Testo Unico in materia di società a partecipazione pubblica, di seguito anche TUSPP), in data 19 luglio 2022, unitamente ad ogni altro atto ad essa connesso, conseguente o presupposto.

In particolare, la Deliberazione n. 71/2022, dopo aver illustrato la compatibilità degli obiettivi dell'Ente camerale con l'attività della costituenda società, evidenziandone la sostenibilità finanziaria, ha approvato: 1) lo schema di Statuto di Aviomolise S.c.p.a. e il programma di costituzione per pubblica sottoscrizione di una società consortile per azioni ai sensi dell'art. 2615 *ter* del c.c.; 2) la sua partecipazione alla sottoscrizione di una quota di capitale, su complessivi 120.000 euro, di 1.201 azioni del valore nominale di 50 euro ciascuna, per complessivi 60.050 euro, corrispondente al 50,04% del capitale sociale, e come tale funzionale al totale controllo della *governance* societaria.

Codesta Camera di Commercio ha inoltre precisato che l'offerta per pubblica sottoscrizione è destinata a imprese con sede principale, secondaria o unità locali nel territorio della Regione Molise. In considerazione delle finalità di interesse generale perseguite potranno partecipare anche lo Stato, gli Enti Pubblici territoriali e non, ovvero loro Consorzi od Organismi di loro diretta emanazione. Ove il capitale minimo da sottoscrivere di 120.000 euro non venisse raggiunto nei termini previsti, l'offerta dovrà intendersi decaduta e i sottoscrittori liberati dagli obblighi di versamento.

A seguito dell'invio della comunicazione *ex art. 5*, comma 3, del D.Lgs. n. 175/2016, l'Autorità ha evidenziato a codesto Ente camerale che la selezione del socio privato di una società costituita per la realizzazione e gestione di un'opera pubblica o la gestione di un servizio di interesse generale deve avvenire tramite procedure ad evidenza pubblica, secondo quanto previsto dall'art. 4, comma 2, lett. c), dall'art. 7, comma 5, e dall'art. 17, comma 1, del TUSPP (che richiamano l'art. 5, comma 9, del Codice dei contratti pubblici). L'art. 17 del TUSPP prevede anche ulteriori disposizioni circa la partecipazione minima del socio privato (comma 1) e la durata della società (comma 4); tuttavia, la documentazione trasmessa dalla codesta Camera di Commercio non forniva alcuna indicazione rispetto alle previsioni sopra richiamate. Per tale ragione l'Autorità ha inviato una specifica richiesta di informazioni in data 2 agosto 2022, finalizzata a comprendere le modalità con le quali la Camera

di Commercio del Molise intende procedere alla pubblica sottoscrizione e i probabili scenari di *governance* di Aviomolise.

Con risposta pervenuta in data 10 agosto 2022, codesta Camera di Commercio si è limitata ad evidenziare che *“al momento, l’unico socio promotore della costituzione, per pubblica sottoscrizione ai sensi degli artt. 2333 e seguenti del codice civile, nella forma di una società consortile per azioni, è la Camera di Commercio del Molise, che si è riservata, per la parte pubblica (Stato, regione, enti locali), quale socio promotore, n.1201 azioni su un totale di 2400. Le restanti 1199 azioni saranno offerte per la sottoscrizione a soci privati con la qualifica di imprenditori nel rispetto dell’art. 7, comma 5, del D.lgs. 175 del 2016, che richiama l’articolo 5, comma 9, del decreto legislativo n. 50 del 2016”*. Riguardo poi all’art. 7 dello schema di Statuto (ammissione di nuovi soci), l’Ente ha dichiarato che *“provvederà ad integrare lo statuto societario per gli aspetti mancanti riferiti ai succitati punti e provvederà ad un invio integrativo della documentazione a codesta Autorità, al Ministero dello Sviluppo Economico e alla competente Procura della Corte dei Conti”*.

Al riguardo si osserva che la risposta pervenuta non fornisce alcun elemento idoneo a garantire il rispetto delle disposizioni di cui agli artt. 4, comma 2, lett. c), 7, comma 5, e 17, comma 1, del TUSPP in merito alla scelta dei soci privati con procedure ad evidenza pubblica sia in fase di costituzione della società che di eventuale successiva ammissione al capitale sociale di nuovi soci, rinviando anzi alla trasmissione futura di informazioni di maggior dettaglio.

Sul punto si evidenzia che l’Autorità già in passato ha sottolineato, in campo aeroportuale, la rilevanza del rispetto dei principi di pubblicità, trasparenza e non discriminazione nella scelta del socio privato sanciti dal TUSPP<sup>1</sup>. Ciò in quanto solo garantendo il più elevato livello di concorrenza possibile tra le imprese private nella fase di accesso al mercato è possibile mantenere sufficienti incentivi all’efficienza e alla competitività. In tale occasione, l’Autorità ha anche osservato che l’articolo 5, comma 9, del D.lgs. n. 50/2016 - esplicitamente richiamato dall’art. 7, comma 5, e dall’art. 17, comma 1, del TUSPP - riproduce il previgente art. 1, comma 2, del D.lgs. n. 163/2006, già applicato dalla giurisprudenza<sup>2</sup> anche all’ipotesi in cui una società mista già costituita abbia deciso di aprire il proprio capitale all’apporto di un nuovo socio privato operativo o industriale attraverso un’operazione straordinaria di vendita di quote o di aumento di capitale, cosicché risulti modificato, per effetto di detta operazione, l’assetto soggettivo originario della gestione. Ciò al fine di impedire che un privato possa acquisire l’affidamento di un servizio pubblico senza il previo esperimento di un confronto concorrenziale.

In conclusione, l’Autorità ritiene che la Deliberazione n. 71/2022, unitamente a ogni altro atto ad esso presupposto, connesso o conseguente, risulti idonea a restringere indebitamente la concorrenza. L’operazione così delineata appare in contrasto con i principi sottesi alla disciplina posta a tutela della concorrenza e, in particolare, per le ragioni sopra esposte, con gli artt. 4, comma 2, lett. c), 7, comma 5, e 17, comma 1, del D.lgs. n. 175/2016, nonché con l’art. 5, comma 9, del D.lgs. n. 50/2016. Ai sensi dell’art. 21-*bis*, comma 2, della legge n. 287/90, la Camera di Commercio del Molise dovrà comunicare all’Autorità, entro il termine di sessanta giorni dalla ricezione del presente parere, le iniziative adottate. Laddove entro il suddetto termine tali iniziative non dovessero risultare conformi ai principi concorrenziali sopra espressi, l’Autorità potrà presentare ricorso entro i successivi trenta giorni.

<sup>1</sup> Cfr. AS1396 del 5 luglio 2017 *“Normativa in materia di cessione di partecipazioni pubbliche di società titolari di concessioni aeroportuali”*. I medesimi principi sono stati già espressi in precedenza anche in AS1137 del 4 luglio 2014: *“Proposte di riforma concorrenziale ai fini della legge annuale per il mercato e la concorrenza. Anno 2014”*.

<sup>2</sup> Cfr. Consiglio di Stato, sez. V, n. 8376/2009.

Il presente parere sarà pubblicato nel Bollettino dell'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato.

IL PRESIDENTE

*Roberto Rustichelli*

---

***Comunicato in merito all'adeguamento della Camera di Commercio del Molise al parere motivato espresso dall'Autorità, ex art. 21-bis della legge n. 287/1990, avverso la Deliberazione di Giunta n. 71 del 13 luglio 2022, con la quale la stessa ha disposto di partecipare alla costituzione della società Aviomolise s.c.p.a.***

Nella propria riunione del 13 settembre 2022, l'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato ha deliberato di inviare un parere motivato, ai sensi dell'art. 21-bis, legge n. 287/1990, con riferimento alla Deliberazione di Giunta n. 71 del 13 luglio 2022 (di seguito Del. n. 71/2022) con la quale la Camera di Commercio ha approvato: 1) lo schema di Statuto di Aviomolise s.c.p.a. e il programma di costituzione per pubblica sottoscrizione di una società consortile per azioni ai sensi dell'art. 2615 ter del c.c.; 2) la sua partecipazione alla sottoscrizione di una quota di capitale, su complessivi 120.000 euro, di 1.201 azioni del valore nominale di 50 euro ciascuna, per complessivi 60.050 euro, corrispondente al 50,04% del capitale sociale, e come tale funzionale al totale controllo della *governance* societaria.

Al riguardo, l'Autorità ha evidenziato all'Ente camerale che la Del. n. 71/2022 risultava idonea a restringere indebitamente la concorrenza in quanto la selezione del socio privato di una società costituita per la realizzazione e gestione di un'opera pubblica o la gestione di un servizio di interesse generale deve avvenire tramite procedure ad evidenza pubblica, secondo quanto previsto dall'art. 4, comma 2, lett. c), dall'art. 7, comma 5, e dall'art. 17, comma 1, del TUSPP (che richiamano l'art. 5, comma 9, del D.lgs. n. 50/2016). A ciò deve aggiungersi anche che l'art. 17 del TUSPP prevede ulteriori disposizioni circa la partecipazione minima del socio privato (comma 1) e la durata della società (comma 4).

A seguito del ricevimento di detto parere motivato, la Camera di Commercio del Molise, in data 2 novembre 2022, ha trasmesso la Deliberazione n. 100 del 7 novembre 2022 con la quale ha aggiornato la precedente Del. 71/2022, attraverso l'adozione di un nuovo Statuto, che sostituisce quello precedentemente adottato, apportando in particolare delle modifiche/integrazioni ad alcuni articoli concernenti le problematiche sollevate dall'Autorità nel proprio parere motivato.

Le modifiche hanno interessato, in particolare, i seguenti articoli dello Statuto:

- l'articolo 6 – SOCI, relativamente alle disposizioni riguardanti la modalità di selezione del socio privato. In particolare, vengono esplicitamente richiamate le procedure ad evidenza pubblica previste dall'art. 5, comma 9, del D.lgs. 50/2016. Sono state, inoltre, inserite le ulteriori clausole previste dall'art. 17, commi 1 e 3, del D.lgs. 175/2016, riguardanti il socio privato di società miste pubblico/private;
- l'articolo 7 – AMMISSIONE DI NUOVI SOCI, dove si specifica che la procedura di adesione alla Società Consortile tramite domanda scritta all'organo amministrativo è limitata ai soli soci pubblici, e si precisano i requisiti che devono essere posseduti da tutti i soggetti che intendono aderire alla società consortile;

- l'articolo 10 – ASSEMBLEA, relativamente alla previsione che le assemblee che hanno ad oggetto la nomina dei componenti degli organi amministrativi e di controllo assumono le loro decisioni con il voto favorevole dei soci che rappresentano almeno il 52% del capitale sociale, con precisazione che nell'ambito di tale maggioranza, almeno il 27% dei voti deve essere espressione di Enti Pubblici.

Tali modifiche appaiono idonee a garantire principi di pubblicità, trasparenza e non discriminazione nella scelta del socio privato al fine di mantenere sufficienti incentivi all'efficienza e alla competitività dell'attività svolta da Aviomolise, oltre che ad assicurare che l'attività della società consortile sia sempre orientata verso gli obiettivi di realizzazione e gestione di strutture e infrastrutture di interesse economico generale a livello locale in favore dell'accrescimento della competitività delle imprese molisane.

Preso atto dell'adeguamento dell'Amministrazione al parere motivato dello scorso 16 settembre 2022 ai sensi dell'art. 21-*bis* della legge n. 287/1990, l'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato, nella propria riunione del 30 novembre 2022, ha quindi disposto di non proporre ricorso contro la menzionata Del. n. 71/2022.

---

## PRATICHE COMMERCIALI SCORRETTE

### PS12272 - TICKETBANDE-COMMISSIONI

*Provvedimento n. 30380*

L'AUTORITÀ GARANTE DELLA CONCORRENZA E DEL MERCATO

NELLA SUA ADUNANZA del 15 novembre 2022;

SENTITA la Relatrice, Professoressa Elisabetta Iossa;

VISTA la Parte II, Titolo III, del Decreto Legislativo 6 settembre 2005, n. 206 e successive modificazioni (di seguito, Codice del Consumo);

VISTO il “*Regolamento sulle procedure istruttorie in materia di pubblicità ingannevole e comparativa, pratiche commerciali scorrette, violazione dei diritti dei consumatori nei contratti, violazione del divieto di discriminazione e clausole vessatorie*” (di seguito, Regolamento) adottato dall'Autorità con delibera del 1° aprile 2015, n. 25411;

VISTA la comunicazione del 16 febbraio 2022, con cui è stato avviato il procedimento PS12272 nei confronti di TICKETBANDE B.V.;

VISTA la comunicazione del 6 luglio 2022 con la quale, ai sensi dell'art. 27, comma 3 del Decreto Legislativo 6 settembre 2005, n. 206, è stata disposta l'integrazione oggettiva della comunicazione di avvio del procedimento;

VISTA la propria decisione del 4 agosto 2022 con la quale, ai sensi dell'articolo 7, comma 3, del Regolamento è stata disposta la proroga di sessanta giorni del termine di conclusione del procedimento per particolari esigenze istruttorie;

VISTA la propria decisione del 2 novembre 2022 con la quale, ai sensi dell'articolo 7, comma 3, del Regolamento è stata disposta la proroga al 25 novembre 2022 del termine di conclusione del procedimento per particolari esigenze istruttorie;

VISTI gli atti del procedimento;

### I. LA PARTE

1. TICKETBANDE B.V. (di seguito anche TICKETBANDE) in qualità di professionista ai sensi dell'art. 18, comma 1, lettera b) del Codice del Consumo. Il professionista opera nell'offerta secondaria e vendita online di biglietti per spettacoli, manifestazioni e gare sportive ed eventi culturali, nonché nella vendita di servizi turistici collegati.

### II. LE CONDOTTE OGGETTO DEL PROCEDIMENTO

2. Il procedimento concerne:

A) la previsione e l'applicazione di maggiorazioni di prezzo a seconda dello strumento di pagamento prescelto dal consumatore per l'acquisto, attraverso il sito *www.ticketbande.it*, di biglietti e servizi collegati;

B) l'indicazione di un foro localizzato in Olanda come unico foro competente per la risoluzione di controversie con i consumatori.

### III. LE RISULTANZE ISTRUTTORIE

#### 1. L'iter del procedimento

3. Sulla base delle informazioni acquisite ai fini dell'applicazione del Codice del Consumo<sup>1</sup>, è stato comunicato al professionista l'avvio del procedimento istruttorio n. PS12272 volto a verificare la sussistenza di condotte in possibile violazione degli articoli 62 e 66-bis del Codice del Consumo.
4. In data 9 giugno 2022 è stata inviata al professionista una richiesta di informazioni<sup>2</sup>.
5. In data 6 luglio 2022 è stata comunicata alla Parte l'estensione oggettiva del procedimento istruttorio relativamente all'applicazione di un supplemento di prezzo, già contestata nella comunicazione di avvio con riferimento alla carta di credito "AMEX – American Express", anche in relazione ai pagamenti effettuati con altri strumenti di pagamento, ossia la carta di credito VISA o Mastercard e lo strumento di pagamento "sofort überweisung"<sup>3</sup>.
6. Il 28 luglio 2022 il professionista ha trasmesso una memoria difensiva e ha risposto alla richiesta di informazioni formulata in sede di avvio del procedimento<sup>4</sup>.
7. In data 4 agosto 2022 è stata comunicata alla Parte la proroga del termine di conclusione del procedimento, ai sensi dell'art. 7, comma 3 del Regolamento<sup>5</sup>.
8. Il 20 settembre 2022 è stata inviata alla Parte la comunicazione del termine di conclusione della fase istruttorio, ai sensi dell'art. 16, comma 1, del Regolamento<sup>6</sup>.
9. In data 17 ottobre 2022 è pervenuta una comunicazione difensiva del professionista<sup>7</sup>.

#### 2. Le evidenze acquisite

10. Effettuando una simulazione d'acquisto sul sito [www.ticketbande.it](http://www.ticketbande.it) si apriva una pagina in cui erano riportati la denominazione dello spettacolo/manifestazione (ad esempio "concerto di..."), la data e l'orario, il prezzo del biglietto e un menu a tendina dove era possibile indicare il numero di biglietti da acquistare. Tramite il tasto "avanti", si apriva una schermata ove l'acquirente inseriva i propri riferimenti e, subito dopo, una pagina web dove erano indicati i costi di consegna. Proseguendo nel processo di acquisto, il potenziale acquirente perveniva a una schermata dedicata alle "modalità di pagamento" dove era indicata l'applicazione di una commissione aggiuntiva, variabile a seconda dello strumento prescelto, per i pagamenti effettuati con modalità diverse dall'"E-banking" (versamento dell'importo richiesto dal professionista tramite posta o istituto bancario). Per il pagamento tramite carta di credito ("VISA", o "Mastercard" o "AMEX" - American Express) era stabilita una commissione pari al 2%<sup>8</sup>; per il pagamento *on line* tramite "sofort überweisung" era prevista una commissione pari all'1%<sup>9</sup>.
11. Da una simulazione d'acquisto effettuata il 25 maggio 2022<sup>10</sup> risultava che per nessuno dei metodi di pagamento previsti veniva indicato un costo connesso al suo utilizzo e che nessun

<sup>1</sup> Cfr. rilievi effettuato d'ufficio acquisiti in data 19 gennaio 2022.

<sup>2</sup> Richiesta di informazioni del 9 giugno 2022, prot. 46781.

<sup>3</sup> Comunicazione di integrazione oggettiva del procedimento del 6 luglio 2022, prot. 52615.

<sup>4</sup> Memoria di TICKETBANDE B.V. pervenuta in data 28 luglio 2022 prot. 59193.

<sup>5</sup> Comunicazione di proroga del termine di conclusione del procedimento inviata in data 4 agosto 2022 prot. 61032.

<sup>6</sup> Comunicazione del termine di conclusione della fase istruttorio inviata il 20 settembre 2022, prot. 71017.

<sup>7</sup> Comunicazione di TICKETBANDE B.V. pervenuta in data 17 ottobre 2022 prot. 78048.

<sup>8</sup> Cfr. rilievi effettuati d'ufficio acquisiti in data 19 gennaio 2022 e 7 settembre 2022.

<sup>9</sup> Cfr. rilievi effettuati d'ufficio acquisiti in data 19 gennaio 2022 e 7 settembre 2022.

<sup>10</sup> Cfr. rilievi effettuati d'ufficio in data 25 maggio 2022, acquisiti al fascicolo in data 13/9/2022.

supplemento era applicato per l'uso della carta "AMEX American Express"; tuttavia nella medesima rilevazione era ancora presente sul sito del professionista<sup>11</sup>, nella pagina dedicata alle "modalità di pagamento", la previsione di commissioni per l'uso di strumenti di pagamento.

12. Il successivo 17 ottobre 2022, nella predetta pagina "modalità di pagamento" non era più indicata la previsione di commissioni addizionali connesse all'utilizzo di strumenti di pagamento.

13. Infine, nella sezione "Clausole finali" dei "Termini e condizioni generali di contratto", è stabilito che, in caso di controversie, il foro competente è quello di Zuid Limburg situato in Olanda. In tale sezione delle condizioni generali è altresì previsto quanto segue: "Ci riserviamo altresì di coinvolgere altre corti competenti che hanno giurisdizione in base a EuGYU"<sup>12</sup>.

#### IV. LE ARGOMENTAZIONI DIFENSIVE DEL PROFESSIONISTA

14. Nella memoria pervenuta in data 28 luglio 2022, il professionista ha dichiarato di aver cessato di applicare supplementi per l'uso delle carte di credito Visa e Mastercard già dal 2018.

Il professionista ha inoltre sostenuto che l'applicazione delle commissioni per il pagamento con carta AMEX American Express sarebbe cessata dopo la ricezione della comunicazione di avvio.

Al riguardo il professionista ha prodotto un elenco<sup>13</sup> di consumatori che hanno effettuato acquisti tramite carta di credito a partire dal 2013 (e non dal 2011 come affermato nella memoria).

15. Con comunicazione trasmessa via *mail* in data 17 ottobre 2022, il professionista ha ribadito di non applicare alcun supplemento in relazione all'acquisto di biglietti sul sito *www.ticketbande.it* e che la previsione di commissioni addizionali indicata nella pagina *web* "modalità di pagamento" sarebbe derivata dal mancato aggiornamento della stessa pagina.

#### V. PARERE DELL'AUTORITA' PER LE GARANZIE NELLE COMUNICAZIONI

16. Poiché la pratica commerciale oggetto del presente procedimento è stata diffusa attraverso mezzi di telecomunicazione, in data 5 ottobre 2022 è stato richiesto il parere all'Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni, ai sensi dell'art. 27, comma 6, del Codice del Consumo.

Con parere pervenuto in data 7 novembre 2022<sup>14</sup> la suddetta Autorità, rilevato che il messaggio oggetto di contestazione è stato diffuso da TICKETBANDE B.V. attraverso la rete *internet*, ha precisato che il *web* rappresenta un mezzo di comunicazione idoneo a raggiungere e influenzare significativamente i comportamenti commerciali di un numero rilevante di consumatori, producendo così un significativo impatto sulle loro decisioni commerciali.

#### VI. VALUTAZIONI

17. Il procedimento in esame concerne l'illiceità dei comportamenti posti in essere da TICKETBANDE B.V. nell'ambito della propria attività di vendita *online* di biglietti per eventi e servizi turistici collegati.

In particolare, le condotte poste in essere dal professionista integrano due distinte violazioni del Codice del Consumo, consistenti:

---

<sup>11</sup> Cfr. rilievi effettuati d'ufficio acquisiti in data 25 maggio 2022, 7 settembre 2022 e 16 ottobre 2022.

<sup>12</sup> Nella stessa sezione è indicato che per "EuGYU" si intende: "European Civil Jurisdiction Convention on Jurisdiction and the Recognition and Enforcement of Judgements in Civil and Commercial Matters".

<sup>13</sup> Cfr. allegato alla memoria prot. 59193 del 28 luglio 2022.

<sup>14</sup> Cfr. prot. 86001 del 7 novembre 2022.

A) nella previsione e applicazione di maggiorazioni di prezzo a seconda dello strumento di pagamento prescelto nell'ambito della vendita on line di biglietti per eventi e servizi connessi tramite il sito *www.ticketbande.it*;

B) nell'indicazione, all'interno della sezione "*Clausole finali*" dei "*Termini e condizioni generali di contratto*", presente sul sito aziendale, di un foro localizzato in Olanda come unico foro competente per la risoluzione di controversie con i consumatori.

***Condotta A) La previsione e applicazione di commissioni aggiuntive per l'utilizzo di determinati strumenti di pagamento***

18. Dalle evidenze acquisite nel corso del procedimento risulta l'applicazione di un supplemento pari al 2% per acquisti effettuati sul sito *www.ticketbande.it* tramite carta "*AMEX American Express*" nonché la previsione di costi - nella sezione del medesimo sito aziendale espressamente dedicata alle modalità di pagamento - per l'uso di determinati strumenti di pagamento (la stessa "*AMEX - American Express*", le carte di credito "*VISA*" e "*Mastercard*", i pagamenti *on line* tramite "*sofort überweisung*").

19. Tale condotta integra una violazione dell'art. 62 del Codice del Consumo in quanto l'addebito di costi ulteriori in caso di pagamento con carta di credito o "*sofort überweisung*" impone ai consumatori spese supplementari direttamente connesse all'uso di detti strumenti di pagamento.

Il divieto di cui all'art. 62 è da ritenersi assoluto, in quanto nel recepire la Direttiva (UE) 2015/2366, c.d. "*PSD2*", il legislatore italiano non ha previsto eccezioni a tale divieto<sup>115</sup>.

20. Le affermazioni del professionista secondo cui l'applicazione della commissione aggiuntiva per l'uso delle carte di credito Visa e Mastercard sarebbe cessata già nel 2018 e per la carta AMEX subito dopo la ricezione della comunicazione di avvio, risulta contraddetta dalla previsione sul sito aziendale, fino al 16 ottobre 2022, di una commissione aggiuntiva, variabile a seconda dello strumento prescelto, per i pagamenti diversi dall' "*E-banking*" (versamento dell'importo tramite posta o istituto bancario). La suddetta previsione configura di per sé una violazione dell'art. 62 del Codice del Consumo e, peraltro, la documentazione prodotta dal professionista per dimostrare l'interruzione della condotta contestata, si risolve in un mero elenco riportante i prezzi pagati a partire dal 2013 dagli acquirenti tramite carta di credito, inadeguato a provare l'applicazione o meno della commissione aggiuntiva, non consentendo di verificare il costo dell'evento scelto dal consumatore.

***Condotta B) La previsione di un Foro diverso da quello di residenza del consumatore***

21. Nei "*termini e condizioni generali di contratto*" è riportata una previsione volta a imporre per la risoluzione di eventuali controversie la competenza esclusiva di un Foro olandese, in deroga a quello di residenza del consumatore. Tale disposizione, che ostacola l'esercizio dei diritti dei consumatori italiani, risulta in violazione dell'art. 66-*bis* del Codice del Consumo.

22. In conclusione, le due condotte oggetto del procedimento in esame, consistenti nella previsione e applicazione di maggiorazioni di prezzo a seconda dello strumento di pagamento prescelto, nonché nell'indicazione di un foro localizzato in Olanda come unico foro competente per la risoluzione di controversie con i consumatori, integrano, rispettivamente, violazioni degli articoli 62 e 66-*bis* del Codice del Consumo.

---

<sup>15</sup> L'articolo 2, comma 3, lettera d), del d.lgs. 218/17<sup>1</sup> - che ha recepito la direttiva (UE) 2015/2366 relativa ai servizi di pagamento nel mercato interno (cd. PSD2, che ha abrogato la direttiva 2007/64/CE - cd. PSD) - ha riformulato l'articolo 3, comma 4, del d.lgs. n. 11/2010<sup>1</sup>, già richiamato nell'articolo 62 del CdC, ponendo un divieto assoluto di *payment card surcharge*: "*Il beneficiario non può applicare a carico del pagatore spese relative all'utilizzo di strumenti di pagamento*".

## VII. QUANTIFICAZIONE DELLA SANZIONE

23. Ai sensi dell'articolo 27, comma 9, del Codice del Consumo, richiamato dall'articolo 66 del medesimo Codice, con il provvedimento che accerta l'illiceità della condotta in violazione degli artt. 45 e ss. del Codice del Consumo, l'Autorità dispone l'applicazione di una sanzione amministrativa pecuniaria da 5.000 a 5.000.000 euro, tenuto conto della gravità e della durata della violazione.

24. In caso di procedimento che abbia a oggetto una pluralità di illeciti amministrativi accertati, come nel caso in esame, la giurisprudenza ha avuto modo di chiarire come in presenza di una pluralità di condotte dotate di autonomia strutturale e funzionale, ascritte alla responsabilità dei professionisti, si applica il criterio del cumulo materiale delle sanzioni, in luogo del cumulo giuridico (cfr. tra le altre, Consiglio di Stato, Sezione VI, sentenza n. 6232 del 15 ottobre 2020).

25. In ordine alla quantificazione della sanzione deve tenersi conto, in quanto applicabili, dei criteri individuati dall'articolo 11 della legge n. 689/81, in virtù del richiamo previsto all'articolo 27, comma 13, del Codice del Consumo: in particolare, della gravità della violazione, dell'opera svolta dall'impresa per eliminare o attenuare l'infrazione, della personalità dell'agente, nonché delle condizioni economiche dell'impresa stessa.

### **Condotta A)**

26. Con riguardo alla gravità della violazione, si tiene conto che la realizzazione della condotta attraverso *internet* la rende suscettibile di raggiungere un numero potenzialmente illimitato di consumatori.

La gravità della violazione va inoltre correlata all'importanza del professionista, che si pone tra i principali operatori del settore della vendita *on line* di biglietti per eventi musicali, sportivi e culturali a livello internazionale.

27. Riguardo alla durata violazione, dagli elementi acquisiti in atti risulta che, relativamente all'applicazione di una commissione per l'impiego della carta di credito "*AMEX American Express*", la stessa è stata posta in essere dal 2018 e fino al mese di maggio 2022, mentre la previsione di commissioni per l'uso di strumenti di pagamento è stata presente nella pagina "*modalità di pagamento*" del sito fino al 16 ottobre 2022<sup>16</sup>.

28. Alla luce di quanto sopra esposto, si ritiene di determinare l'importo della sanzione amministrativa pecuniaria applicabile per la condotta A) a TICKETBANDE B.V., nella misura di 30.000 € (trentamila euro).

### **Condotta B)**

29. Con riguardo alla gravità della violazione, si tiene conto che l'imposizione esclusiva di un Foro olandese per la risoluzione di eventuali controversie è suscettibile di limitare in modo sostanziale l'esercizio dei diritti contrattuali dei consumatori italiani nei confronti del professionista.

30. Riguardo alla durata violazione, risulta che la stessa è stata posta in essere quantomeno dal gennaio 2022 ed è attualmente in corso<sup>17</sup>.

31. Alla luce di quanto sopra esposto, si ritiene di determinare l'importo della sanzione amministrativa pecuniaria applicabile per la condotta B) a TICKETBANDE B.V., nella misura di 10.000 € (diecimila euro).

RITENUTO, pertanto, tenuto conto del parere dell'Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni, sulla base delle considerazioni suesposte, che la condotta sub A), consistente nella previsione e

<sup>16</sup> Cfr. acquisizioni effettuate in data 25 maggio, 7 settembre e 16 ottobre 2022.

<sup>17</sup> Cfr. acquisizioni effettuate in data 19 gennaio 2022 e in data 16 ottobre 2022.

applicazione di costi per l'uso di determinati strumenti di pagamento, risulta in violazione dell'art. 62 del Codice del Consumo;

RITENUTO, pertanto, tenuto conto del parere dell'Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni, sulla base delle considerazioni suesposte, che la condotta sub B), consistente nella previsione di un Foro diverso da quello di residenza del consumatore per la risoluzione di eventuali controversie, risulta in violazione dell'art. 66-*bis* del Codice del Consumo.

#### DELIBERA

a) che la condotta descritta al punto II), sub A) del presente provvedimento, posta in essere dalla società TICKETBANDE B.V., costituisce, per le ragioni e nei limiti esposti in motivazione, una condotta in violazione dell'articolo 62 del Codice del Consumo;

b) che la condotta descritta al punto II), sub B) del presente provvedimento, posta in essere dalla società TICKETBANDE B.V., costituisce, per le ragioni e nei limiti esposti in motivazione, una condotta in violazione dell'art. 66-*bis* del Codice del Consumo;

c) di irrogare alla società TICKETBANDE B.V., in relazione alla violazione di cui al punto II), lettera A), una sanzione amministrativa pecuniaria di 30.000 € (trentamila euro);

d) di irrogare alla società TICKETBANDE B.V., in relazione alla violazione di cui al punto II), lettera B), una sanzione amministrativa pecuniaria di 10.000 € (diecimila euro);

Le sanzioni amministrative irrogate devono essere pagate entro il termine di trenta giorni dalla notificazione del presente provvedimento, tramite bonifico (in euro) a favore dell'Erario, utilizzando il codice IBAN IT04A0100003245348018359214 (codice BIC: BITAITRRENT), che corrisponde alla terna contabile 18/3592/14.

Decorso il predetto termine, per il periodo di ritardo inferiore a un semestre, devono essere corrisposti gli interessi di mora nella misura del tasso legale a decorrere dal giorno successivo alla scadenza del termine del pagamento e sino alla data del pagamento. In caso di ulteriore ritardo nell'adempimento, ai sensi dell'articolo 27, comma 6, della legge n. 689/81, la somma dovuta per la sanzione irrogata è maggiorata di un decimo per ogni semestre a decorrere dal giorno successivo alla scadenza del termine del pagamento e sino a quello in cui il ruolo è trasmesso al concessionario per la riscossione; in tal caso la maggiorazione assorbe gli interessi di mora maturati nel medesimo periodo.

Dell'avvenuto pagamento deve essere data immediata comunicazione all'Autorità attraverso l'invio della documentazione attestante il versamento effettuato.

Ai sensi dell'articolo 27, comma 12, del Codice del Consumo, in caso di inottemperanza al provvedimento, l'Autorità applica la sanzione amministrativa pecuniaria da 10.000 a 5.000.000 euro. Nei casi di reiterata inottemperanza l'Autorità può disporre la sospensione dell'attività di impresa per un periodo non superiore a trenta giorni.

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, fatti salvi i maggiori termini di cui all'articolo 41, comma 5, del Codice del processo amministrativo, ovvero può essere proposto ricorso straordinario al Presidente della Repubblica, ai sensi dell'articolo 8 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 presente provvedimento sarà notificato ai soggetti interessati e pubblicato nel Bollettino dell'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato.

IL SEGRETARIO GENERALE

*Guido Stazi*

IL PRESIDENTE

*Roberto Rustichelli*

---

---

***Autorità garante  
della concorrenza e del mercato***

Bollettino Settimanale  
Anno XXXII- N. 43 - 2022

---

***Coordinamento redazionale***

Giulia Antenucci

***Redazione***

Valerio Ruocco, Simonetta Schettini, Manuela Villani  
Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato  
Ufficio Statistica e Applicazioni Informatiche  
Piazza Giuseppe Verdi, 6/a - 00198 Roma  
Tel.: 06-858211 Fax: 06-85821256

Web: <https://www.agcm.it>

---

***Realizzazione grafica***

Area Strategic Design

---