

I794 - ABI/SEDA*Provvedimento n. 25813*

L'AUTORITÀ GARANTE DELLA CONCORRENZA E DEL MERCATO

NELLA SUA ADUNANZA del 21 gennaio 2016;

SENTITO il Relatore Dottoressa Gabriella Muscolo;

VISTA la legge 10 ottobre 1990, n. 287;

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

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

VISTA la documentazione depositata da ABI il 17 dicembre 2013 con la quale è stato presentato l'Accordo *Sepa Compliant Electronic Database Aligement* (SEDA) successivamente integrata, da ultimo, il 23 settembre 2015;

VISTI gli atti del procedimento;

CONSIDERATO quanto segue:

I. PREMESSA

1. Il presente procedimento ha ad oggetto l'accordo interbancario per l'offerta del servizio denominato *Sepa Compliant Electronic Database Aligement* (di seguito SEDA). La documentazione concernente l'accordo è stata presentata dall'Associazione Bancaria Italiana (ABI) all'Autorità il 17 dicembre 2013 e poi successivamente integrata.

Dal 2013 sono state raccolte numerose informazioni al fine di approfondire il sistema sotto meglio descritto e rilevare eventuali criticità che, durante l'implementazione dello stesso, si sono presentate sul mercato.

2. In particolare, sono state fatte richieste di informazioni ad ABI rispettivamente in data: 11 marzo 2014; 2 luglio 2014; 21 novembre 2014; 1 aprile 2015; 12 agosto 2015. L'ultima risposta alla richiesta di informazioni di ABI risale al 23 settembre 2015. Il 24 novembre 2014 sono state fatte richieste di informazioni a Unicredit; Banca Nazionale del Lavoro; Intesa San Paolo; Banca Monte Paschi di Siena; Banca Popolare di Sondrio; Banca Popolare di Milano; Banco di Sardegna; Banca di credito cooperativo di Cambiano. Il 29 settembre 2015 sono state fatte richieste di informazioni a vari soggetti beneficiari del servizio SEDA quali: A2A S.p.A.; Acquedotto Pugliese S.p.A.; Enel Energia S.p.A.; Enel servizio elettrico S.p.A.; Hera S.p.A.; Iren S.p.A. Sorgenia S.p.A. Telecom Italia S.p.A.; Tiscali Italia S.p.A.; Fastweb S.p.A. Acea S.p.A.; American Express Services Europe Limited. ABI è stata più volte sentita in audizione, in particolare il 17 dicembre 2013; 3 aprile 2014; 24 luglio 2014; 18 dicembre 2014; 20 aprile 2015 e 22 settembre 2015. Sono, inoltre, stati sentiti in audizione le associazioni Federutility (ora Utilitalia) il 20 maggio 2015, Assotelecomunicazioni (ASSTEL) il 10 giugno 2015, e la società Eni S.p.A. il 15 luglio 2015.

3. Il SEDA è un servizio opzionale aggiuntivo al Sepa Direct Debit (di seguito SEPA DD) offerto da tutte le banche aderenti all'ABI alle imprese a partire dal 14 ottobre 2013¹. Attraverso l'adesione a tale servizio le imprese possono affiancare al SEPA DD – che assicura il trasferimento dei fondi dal conto del pagatore al conto dell'impresa – servizi aggiuntivi quali, ad esempio, il controllo dell'esistenza del conto corrente del debitore e della correttezza dei dati o della capienza del conto stesso (SEDA Base) e la conservazione dei mandati (SEDA Avanzato), servizi che,

¹ Cfr. Verbale audizione ABI del 17 dicembre 2013, presentazione allegata.

antecedentemente al 2 agosto 2014, erano tutti ricompresi nel sistema di pagamento denominato Rapporti Interbancari Diretti - RID.

4. Alla luce degli elementi a disposizione, l'accordo interbancario relativo al sistema SEDA potrebbe costituire un'intesa restrittiva della concorrenza ai sensi dell'art. 101 TFUE avente ad oggetto la costituzione di un servizio aggiuntivo ad un servizio di pagamento il cui sistema di remunerazione è idoneo a determinare una restrizione concorrenziale in quanto implica l'assenza di ogni pressione concorrenziale. Tale caratteristica potrebbe determinare un aumento dei prezzi complessivi a carico delle imprese rispetto al vecchio modello RID che potrebbe essere trasferito a valle a carico dei consumatori.

II. LA PARTE

5. L'ABI è un'associazione che lega 626 banche (di cui 166 costituite in forma di società per azioni, 1 avente natura giuridica di diritto pubblico, 411 costituite in forma di società cooperativa, 47 filiali in Italia di banche estere, 1 Ufficio di rappresentanza in Italia di banca estera); 165 intermediari finanziari (quali, ad esempio, società finanziarie, di leasing, di factoring, di intermediazione mobiliare); 13 associazioni di categoria (5 tra banche e 8 tra intermediari finanziari).

III. RIFERIMENTI NORMATIVI

6. Nell'ambito del processo di creazione del mercato comune dei pagamenti (*Single Euro Payments Area – SEPA*) che trova nella c.d. direttiva europea sui “servizi di pagamento” (*Payments Service Directive (PSD)*) la sua cornice normativa², è stato emanato il regolamento (UE) n. 260/2012 del Parlamento e del Consiglio del 14 marzo 2012 che stabilisce i requisiti tecnici e commerciali per i bonifici e gli addebiti diretti in euro e che modifica il regolamento (CE) n. 924/2009³.

7. Il primo considerando del regolamento (UE) n. 260/2012 sancisce che *«la SEPA dovrebbe essere completata in modo da [...] creare condizioni favorevoli a una maggiore concorrenza nei servizi di pagamento e al libero sviluppo e alla rapida attuazione in tutta l'Unione delle innovazioni relative ai pagamenti. Di conseguenza, l'aumento delle economie di scala, l'accresciuta efficienza operativa e il rafforzamento della concorrenza dovrebbero tradursi in una pressione ottimizzata al ribasso sui prezzi dei servizi di pagamento elettronici in euro. Gli effetti dovrebbero essere significativi [...]. Il passaggio alla SEPA non dovrebbe pertanto essere accompagnato da aumenti complessivi dei prezzi per gli utilizzatori dei servizi di pagamento («USP»), in generale, e per i consumatori, in particolare»⁴.*

² Direttiva 2007/64/CE del Parlamento Europeo e del Consiglio del 13 novembre 2007 relativa ai servizi di pagamento nel mercato interno, recante modifica delle direttive 97/7/CE, 2002/65/CE, 2005/60/CE, che abroga la direttiva 97/5/CE, in GUUE del 5 dicembre 2007, L 319/1. Ulteriore passo verso la creazione e perfezionamento del mercato interno dei pagamenti è rappresentato dalla recente direttiva c.d. PSD2 (Direttiva (UE) 2015/2366 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 25 novembre 2015 relativa ai servizi di pagamento del mercato interno – GUUE del 23 dicembre 2015).

³ In GUUE del 30 marzo 2012, L 94/22.

⁴ Il regolamento (UE) n. 260/2012, direttamente applicabile a livello nazionale, ha imposto una tempistica vincolante per il recepimento della direttiva PSD e dei principi SEPA. Per quel che qui interessa, il regolamento (UE) n. 260/2012 ha indicato le condizioni di attuazione della SEPA e fissato il termine per la migrazione dai sistemi di addebito nazionali (in Italia RID) al SEPA Direct Debit al 1 febbraio 2014. Questo termine è stato successivamente prorogato al 2 agosto 2014 dal regolamento (UE) n. 248/2014 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 26 febbraio 2014, che modifica il regolamento (UE) n. 260/2012 per quanto riguarda la migrazione ai bonifici e agli addebiti diretti a livello di Unione, in GUUE del 20 marzo 2014, L. 84/1. La proroga è inserita all'art. 1 che modifica l'art. 16 del reg. 260/2012 prevedendo che *«fino al 1° agosto 2014 i PSP possono continuare a trattare le operazioni di pagamento in euro in formati diversi da quelli richiesti per i bonifici diretti e gli addebiti diretti ai sensi del presente regolamento»*.

8. Il Regolamento (UE) n. 260/2012 «stabilisce le norme per le operazioni di bonifico e addebito diretto denominate in euro nell'ambito dell'Unione nei casi in cui sia il prestatore di servizi di pagamento del pagatore, sia il prestatore di servizi di pagamento del beneficiario siano situati nell'Unione Europea, ovvero nei casi in cui l'unico prestatore di servizi di pagamento (PSP)⁵ interessato dall'operazione di pagamento sia situato nell'Unione Europea» (art. 1)⁶.

9. L'art. 8 Reg. 260/2012 stabilisce che «alle operazioni di addebito diretto non si applica alcuna MIF⁷ né altra forma concordata di remunerazione avente oggetto o effetto equivalente» ma non si pronuncia in merito ai prezzi per la remunerazione del servizio da applicare ai creditori/beneficiari (c.d. Utenti di Servizi di Pagamento USP) o ai soggetti pagatori.

10. Il divieto di MIF non si applica ai servizi opzionali aggiuntivi (Additional Optional Services - AOS) come quello oggetto del presente procedimento istruttorio. Il considerando n. 20 del Reg. 260/2012 stabilisce, infatti, che «il divieto a norma del presente regolamento non si applica ai servizi opzionali aggiuntivi laddove essi siano chiaramente e inequivocabilmente distinti dai servizi di addebito diretto di base e laddove i PSP e gli USP [n.d.r.: Utenti Servizi di Pagamento] siano completamente liberi di offrire o di utilizzare tali servizi. Tuttavia tali servizi rimangono soggetti alle norme dell'Unione e nazionali sulla concorrenza»⁸.

11. Sulla base del regolamento (UE) n. 260/2012, il SEPA DD è uno strumento di pagamento base il cui funzionamento è riassumibile nei seguenti passaggi:

1. il pagatore, attraverso un "mandato", esprime il consenso e l'autorizzazione nei confronti del beneficiario e del proprio PSP (di solito l'istituto di pagamento nel quale ha in essere un rapporto di conto corrente) a consentire al beneficiario di disporre l'incasso addebitando il proprio conto di pagamento;

2. quando il beneficiario matura un credito nei confronti del pagatore (es. bolletta/fattura), emette un "ordine di pagamento" nei confronti del proprio PSP, il quale, a sua volta, gira tale ordine al PSP del pagatore;

3. Il PSP del pagatore dispone l'accredito delle somme dovute sul conto del beneficiario presso il PSP del beneficiario.

12. Con delibera n. 85/2013 del febbraio 2013 la Banca d'Italia ha emanato il provvedimento recante istruzioni applicative del regolamento (UE) n. 260/2012 prevedendo, per quel che qui interessa, che «i prestatori di servizi di pagamento, anche attraverso le loro rappresentanze

⁵ Il "PSP" è un Prestatore di Servizi di Pagamento a ciò abilitato ai sensi delle regole comunitarie e nazionali.

⁶ L'art. 1 del regolamento (UE) n. 260/2012 stabilisce che «qualora gli schemi di pagamento siano basati su operazioni di pagamento mediante bonifico o addebito diretto, ma presentino caratteristiche o servizi opzionali aggiuntivi, il presente regolamento si applica unicamente alle operazioni di bonifico o di addebito diretto sottostanti».

⁷ La MIF è definita dall'art. 2 del regolamento (UE) n. 260/2012 «una commissione interbancaria multilaterale oggetto di un accordo tra più di due PSP». La commissione interbancaria, definita sempre dal citato articolo, per quel che qui rileva è «una commissione pagata tra il PSP del pagatore e il PSP del beneficiario per le operazioni di addebito diretto».

⁸ Si noti che il divieto di MIF non si applica, altresì, alle c.d. operazioni R alle quali può essere applicata una MIF nel rispetto di particolari condizioni: Un'operazione "R" è «un'operazione di pagamento che non può essere debitamente eseguita da un PSP o che dà luogo a un trattamento di eccezione, tra l'altro a causa di una mancanza di fondi, di una disposizione di incasso richiamata, di un importo o di una data errati, di una mancanza di mandato o di un conto errato o chiuso» (art. 2 regolamento (UE) n. 260/2012). La lettera R sta per Rifiuto (*reject*), revoca (*refusal*), storno (*return*) riacredito (*reversal*) disposizione di incasso richiamata (*revocation*) o richiesta di cancellazione (*request for cancellation*). Cfr. considerando 20 del regolamento (UE) n. 260/2012. Le condizioni sono indicate nell'art. 8 del regolamento (UE) n. 260/2012: a) l'accordo mira a un'attribuzione efficiente dei costi al PSP o alla persona fisica o giuridica che si avvale del servizio (Utente Servizio Pagamento USP) che ha causato l'operazione R; b) le commissioni sono basate rigorosamente sui costi; il livello delle commissioni non supera i costi effettivi del trattamento delle operazioni R sostenuti dal PSP relativamente più efficiente; c) l'applicazione delle commissioni conformemente alle lettere s), b) e c) impedisce al PSP di imporre ai rispettivi USP commissioni aggiuntive relative ai costi coperti da dette commissioni interbancarie; d) non esiste un'alternativa pratica ed economicamente percorribile all'accordo che consenta un trattamento di pari o superiore efficienza delle operazioni R a costi uguali o inferiori per i consumatori.

associative, in collaborazione con le rappresentanze associative degli utilizzatori di servizi di pagamento, definiscono e rendono disponibili servizi opzionali aggiuntivi in grado di garantire che i livelli di servizio dei bonifici e degli addebiti diretti previsti dal Regolamento 260/2012 siano almeno pari a quello dei corrispondenti servizi nazionali»⁹ (art. 8).

IV. IL PREESISTENTE SERVIZIO RID

13. Prima dell'entrata in vigore del regolamento (UE) n. 260/2012, in Italia lo strumento di pagamento che consentiva l'addebito diretto delle somme dovute dal soggetto pagatore sulla base di un mandato conferito al proprio istituto di pagamento era il c.d. RID (Rapporti Interbancari Diretti) anche noto come "domiciliazione bancaria". Gli istituti di credito, attraverso il RID, offrivano contestualmente un servizio di pagamento e un servizio informativo. Il servizio di pagamento prevedeva che la banca del creditore (assuntrice), tramite procedura elettronica, inoltrasse le disposizioni ricevute dal proprio cliente alla banca domiciliataria (banca del debitore), che addebitava il conto corrente del debitore, sulla base di un'autorizzazione permanente conferita dal debitore alla propria banca. Il servizio informativo, invece, era denominato Allineamento Elettronico Archivi (AEA) e prevedeva che la banca del debitore acquisisse il mandato da quest'ultimo, controllasse la correttezza delle informazioni fornite, inserisse queste informazioni in un database dedicato per procedere all'addebito delle disposizioni RID di volta in volta inviate e dopo l'accertamento della predetta concordanza con i dati registrati. Solo ad esito positivo del processo di allineamento l'operazione RID veniva eseguita con conseguente addebito.

14. Diversamente dal RID, il nuovo servizio SEPA DD non presenta alcuna componente informativa e costituisce un servizio di pagamento puro.

15. Il sistema di remunerazione del RID prevedeva la presenza di una MIF fissata, a livello associativo, dall'ABI e che, attraverso un pagamento interbancario, veniva versata dalla banca del creditore/beneficiario alla banca del debitore/pagatore. La banca del creditore/beneficiario applicava poi al proprio cliente (il beneficiario) una commissione per ogni RID accreditato. Tale commissione incorporava il valore della MIF e un'ulteriore commissione stabilita dalla banca per remunerare i servizi resi.

16. L'Autorità ha analizzato il sistema sopra descritto nel caso I725 - *Accordi interbancari "RIBA-RID-Bancomat"*, chiuso con provvedimento di accettazione impegni del 30 settembre 2010.

V. IL SERVIZIO OPZIONALE AGGIUNTIVO (AOS) SEDA OGGETTO DI INDAGINE

V.1 Caratteristiche generali

17. Come si è visto, il servizio RID associava una componente di incasso con una parte aggiuntiva denominata Allineamento Elettronico Archivi (AEA) che aveva lo scopo di fornire al PSP del creditore una serie di informazioni sul conto corrente del soggetto pagatore. Il servizio RID prevedeva, inoltre, che il PSP del pagatore potesse ricevere e conservare i mandati a lui rilasciati dal pagatore stesso. Il servizio SEPA DD, invece, è un puro servizio di pagamento che non contempla le possibilità sopra evidenziate.

18. In tale contesto, la Banca d'Italia ha previsto che i PSP rendano disponibili, anche attraverso le loro rappresentanze associative, «servizi opzionali aggiuntivi in grado di garantire che i livelli di

⁹ È stato altresì previsto che «la conservazione dei mandati conferiti dal pagatore nell'ambito di un servizio di addebito diretto da parte del beneficiario o di un terzo non costituisce servizio di pagamento e non è attività riservata a prestatori di servizi di pagamento» (art. 6) lasciando quindi aperta la possibilità a soggetti diversi dai PSP di offrire il servizio di conservazione dei mandati.

servizio dei bonifici e degli addebiti diretti previsti dal Regolamento 260/2012 siano almeno pari a quello dei corrispondenti servizi nazionali»¹⁰ (art. 8).

19. La creazione del servizio SEDA è stata prevista nella circolare ABI serie tecnica n. 14 del 10 giugno 2013, nella quale è specificato che *«il servizio SEDA, replicando – e per certi versi integrando e migliorando – le funzionalità della procedura nazionale AEA, consente ai beneficiari di inviare e ricevere le informazioni relative all'autorizzazione all'addebito sottoscritte dal Pagatore, attraverso un colloquio telematico con il proprio Prestatore di servizi di pagamento (cosiddetto "PSP di allineamento") il quale, a sua volta, colloquia con i PSP dei Pagatori»¹¹.*

20. Il servizio prevede che il PSP del beneficiario (PSP di allineamento) sottoscriva il contratto di adesione con il beneficiario stesso (l'impresa che utilizza il SEPA DD per ricevere i pagamenti delle proprie fatture) e svolga una serie di attività quali la gestione del contratto SEDA e la trasmissione, per conto del beneficiario, della messaggistica SEDA proveniente e/o destinata a tutti i PSP dei pagatori presso i quali sono domiciliati i mandati SEDA.

21. Il PSP del pagatore, invece, è quello presso il quale sono domiciliati i mandati. Il PSP del pagatore svolge la gran parte delle attività previste dal SEDA quali la ricezione e trasmissione della messaggistica SEDA da e per i beneficiari, il controllo di coerenza tra le informazioni presenti nelle richieste di addebito SEPA e quelle presenti nel mandato, il controllo dell'addebitabilità dei conti etc.¹². Nel modulo Avanzato è previsto anche che il PSP del pagatore acquisisca e conservi i mandati.

22. Il servizio SEDA si qualifica, perciò, come un servizio accessorio e eventuale offerto dal sistema bancario ai beneficiari/creditori i quali, per sostituire il precedente servizio di pagamento RID, possono scegliere tra le seguenti alternative:

- l'addebito diretto SEPA DD, ovvero il servizio *standard*, con il quale il debitore conferisce al creditore mandato per l'incasso sul conto corrente. Questo servizio è un servizio di base e si differenzia dal precedente RID perché non presenta la componente informativa e la gestione del mandato (acquisizione e conservazione) presso il PSP del pagatore;
- il SEPA DD in abbinamento al SEDA di base, ovvero il servizio con il quale il creditore, attraverso il proprio PSP, chiede alla banca del debitore anche la componente di allineamento (ovvero la verifica della correttezza dei dati e le comunicazioni conseguenti). Questo servizio, che presenta anche la componente informativa, si differenzia dal RID in quanto non contempla la gestione del mandato presso il PSP del pagatore;
- il SEPA DD abbinato al SEDA avanzato, che prevede oltre all'allineamento elettronico archivi anche la gestione del mandato. Questo servizio può ritenersi pienamente sostitutivo del precedente servizio RID.

¹⁰ Cfr. il già citato art. 8 provv. Banca d'Italia 85/2013.

¹¹ Cfr. circolare ABI 14/2013, p. 1 e 2.

¹² Il dettaglio delle attività che devono svolgere il PSP del pagatore e il PSP di allineamento (del beneficiario) è previsto nell'allegato 1 alla circolare serie tecnica n. 14 del 10 giugno 2013. In particolare, quando un beneficiario chiede di attivare una domiciliazione di un nuovo mandato, tramite il proprio PSP di allineamento trasmette il fax simile di mandato conferitogli dal proprio cliente al PSP di quest'ultimo il quale effettua una serie di verifiche: a) che il mandato non sia già presente e attivo in archivio; b) che l'IBAN indicato dal Pagatore individui un conto attivo e addebitabile tramite Sepa DD; c) che il sottoscrittore del mandato abbia la facoltà di operare sul conto di addebito, d) che il codice del beneficiario (creditor identifier) risulti censito all'interno dell'anagrafica dei beneficiari aderenti a SEDA. In caso di esito positivo dei controlli effettuati, il PSP del pagatore attiva la domiciliazione. Il PSP del pagatore interviene, con verifiche simili a quelle appena descritte, anche in caso di richiesta di modifica dei dati del mandato ad iniziativa del beneficiario; comunicazione della revoca del mandato ad iniziativa del beneficiario; segnalazioni di modifica del mandato ad iniziativa del PSP del pagatore (ad esempio la modifica delle coordinate bancarie relative al pagatore all'interno del PSP); segnalazioni di revoca del mandato ad iniziativa del PSP del Pagatore. In caso di adesione al modulo avanzato, inoltre, il PSP del pagatore comunica al beneficiario, sempre per il tramite del PSP di allineamento, le nuove domiciliazioni acquisite per conto del beneficiario aderente al modulo avanzato.

23. I PSP sono obbligati ad offrire il servizio SEPA DD, per effetto del regolamento (UE) n. 260/2012. I PSP aderenti ad ABI, inoltre, sono obbligati ad offrire anche il servizio SEDA di base, in base al paragrafo IV, lettera a) della circolare ABI serie tecnica 14 del 10 giugno 2013. Alla data del 1° luglio 2015 aderivano al SEDA un totale di 591 Prestatori di Servizi di Pagamento, di cui 17 aderenti al modulo base e 574 al modulo avanzato, rappresentanti il 96% circa del potenziale aderenti, inteso come il totale dei PSP partecipanti allo schema base di addebito diretto europeo che operano in Italia¹³.

24. Per quanto riguarda le aziende clienti, al 3 luglio 2015 il numero di aderenti era pari a 2.358 di cui 963 aderenti al modulo base e 1.395 al modulo avanzato¹⁴.

V.2 Il sistema di remunerazione

25. ABI ha strutturato un sistema di remunerazione del servizio SEDA interamente bilaterale, ovvero senza alcuna definizione di MIF, che prevede che il creditore remunererà direttamente la banca del debitore sulla base di prezzi massimi stabiliti da ogni banca e pubblicati sul sito internet www.sepaitalia.eu.

26. Un soggetto che beneficia del servizio SEDA pagherà, perciò, due commissioni. La prima, sempre presente, al proprio PSP, denominata “commissione di incasso”, che remunera esclusivamente il servizio di pagamento SEPA DD. L'altra, eventuale, in quanto correlata all'adesione al SEDA, al PSP del soggetto pagatore. Tale commissione, in assenza di contrattazione bilaterale tra il creditore e il PSP del pagatore, corrisponde a quella massima fissata unilateralmente dal PSP del pagatore e pubblicata sul sito internet www.sepaitalia.eu.

27. Il modello di remunerazione del SEDA è, quindi, radicalmente differente rispetto a quello del RID. Quest'ultimo servizio, infatti, come si è visto, prevedeva un rapporto diretto tra creditore/beneficiario e propria banca con il pagamento di una commissione per singolo RID riscosso.

28. Il nuovo modello SEDA prevede, invece, un meccanismo strutturato su due rapporti contrattuali: a) beneficiario – PSP del beneficiario e b) beneficiario – PSP del pagatore. Il beneficiario pagherà una commissione di incasso al proprio PSP (che remunera esclusivamente il servizio SEPA DD e potrebbe anche remunerare il SEDA), e una commissione al PSP del pagatore (che remunera il SEDA). Con specifico riferimento alle commissioni SEDA che, secondo quanto previsto nell'architettura definita dall'ABI, il beneficiario/creditore (che può scegliere solo il proprio PSP) è tenuto a corrispondere al PSP del pagatore/debitore (che invece è scelto dal pagatore, sulla base di altre e differenti variabili economiche – ad esempio costi di tenuta e movimentazione del conto corrente), si evidenziano le seguenti caratteristiche:

a) la commissione viene pagata trimestralmente moltiplicando l'ammontare della commissione per il numero di mandati attivi, ovvero indipendentemente dal fatto che nello stesso trimestre siano state eseguite richieste di addebito¹⁵;

¹³ Cfr. Risposta a richiesta di informazioni di ABI del 23 settembre 2015, p. 1.

¹⁴ Cfr. Risposta a richiesta di informazioni di ABI del 23 settembre 2015, p. 2.

¹⁵ Sul punto cfr. circolare ABI serie tecnica n. 6 del 31 marzo 2015, pp.1 e 2, allegata al verbale di audizione del 20 aprile 2015, che prevede che «Il corrispettivo, applicato su base trimestrale dai PSP dei Pagatori a ciascun Beneficiario aderente al servizio, viene calcolato applicando il prezzo previsto (quello massimo indicato in “Tabella” o l'eventuale prezzo più favorevole concordato in deroga) per il numero dei mandati gestiti tramite il servizio SEDA che sono risultati attivi per almeno un giorno nel trimestre di riferimento (indipendentemente dal fatto che nel trimestre stesso siano state eseguite richieste di addebito a valere del mandato medesimo)[...] si considerano attivi in SEDA i mandati riferiti ai Beneficiari aderenti al servizio che siano stati sottoscritti in conformità agli schemi SEPA Direct Debit come pure quelli che, seppur sottoscritti secondo lo schema nazionale (deleghe RID), siano stati migrati agli schemi SEPA in conformità con quanto previsto dalla circolare ABI di Serie Tecnica n. 10 del 23 aprile 2013 [...] Non si considerano attivi i mandati per i quali:

b) in mancanza di accordo bilaterale tra beneficiario/creditore e PSP del pagatore circa l'ammontare della commissione, questa è pari alla commissione massima definita dal PSP del pagatore/debitore e pubblicata sul sito www.sepaitalia.eu;

c) le commissioni pubblicate sul sito hanno validità semestrale e i cambiamenti devono essere comunicati all'ABI due mesi prima dell'entrata in vigore della nuova tabella prezzi;

d) la commissione varia a seconda che il mandato di pagamento sia conservato dal beneficiario/creditore stesso (SEDA Base) o dal PSP del pagatore/debitore (SEPA Avanzato);

e) la commissione non comprende le commissioni per le c.d. operazioni R, da versare a parte.

29. La circolare ABI n. 14/2013 prevede anche che *«il corrispettivo eventualmente applicato dal PSP d'allineamento ai Beneficiari sarà direttamente contrattualizzato tra gli interessati non necessariamente nell'ambito del contratto per la gestione del servizio SEDA»*¹⁶.

30. Deve precisarsi che, allo stato, per effetto dell'assestamento del sistema, si sono verificati periodi di interruzione della rendicontazione dei pagamenti. In particolare ABI ha da ultimo comunicato che, per effetto del cambiamento di regime fiscale applicato al servizio SEDA, *«le attività di rendicontazione e addebito dei corrispettivi SEDA, attualmente sospese, saranno riprese a partire da gennaio 2016. Precisamente, a gennaio del 2016, i PSP invieranno i messaggi di rendicontazione, le disposizioni di addebito SEPA e le fatture riferiti al 2°, al 3° e al 4° trimestre 2015»*¹⁷.

31. Nonostante la sopra descritta attuale mancanza di regolarità nell'applicazione dei prezzi SEDA, alla luce delle interruzioni nelle rendicontazioni, dalle informazioni fornite dai principali utenti del servizio SEDA, ovvero le grandi imprese fatturatrici, risulta che, ad una prima stima, il passaggio dal RID al SEDA abbia comportato un significativo aumento delle commissioni complessivamente pagate. In particolare, alcune imprese e associazioni di imprese hanno evidenziato aumenti variabili per un minimo del 30% fino ad arrivare all'80%.

VI. VALUTAZIONI

VI.1 Il mercato rilevante

32. L'accordo oggetto del presente procedimento riguarda il settore dei servizi di pagamento, con particolare riferimento al servizio Sepa DD. In particolare, come si è visto, l'accordo interessa un servizio accessorio opzionale al SEPA DD denominato SEDA che ha ad oggetto *i*) la fornitura di informazioni complementari utili per il miglior funzionamento del SEPA DD (esistenza del conto corrente di addebito, capienza dello stesso etc.) e *ii*) la conservazione dei mandati (SEDA Avanzato).

33. Il SEDA è un servizio opzionale nazionale che viene offerto in abbinamento al SEPA DD, e ha ragione di esistere solo in relazione al SEPA DD. Antecedentemente all'entrata in vigore del Reg. 260/2012 il servizio era inglobato nel servizio di pagamento RID e, nei precedenti dell'Autorità, il mercato rilevante era stato ritenuto coincidente con quello del servizio RID stesso¹⁸.

- Il PSP del Pagatore ha segnalato o ricevuto una revoca [...] e quelli per i quali il PSP del pagatore non abbia ricevuto per un periodo superiore a 36 mesi alcuna richiesta di addebito;

- Il PSP del Pagatore ha ricevuto [...] un messaggio di comunicazione della revoca del mandato ad iniziativa del Beneficiario». È altresì previsto che «il pagamento dei corrispettivi SEDA viene eseguito mediante una disposizione SEPA Direct Debit Core inviata d'iniziativa del PSP del Pagatore al PSP del beneficiario, con un importo pari al rendiconto previsionale che era stato precedentemente inviato al beneficiario».

¹⁶ Cfr. circolare ABI serie tecnica n. 14 del 10 giugno 2013, paragrafo 3, p. 4.

¹⁷ Cfr. Risposta a richiesta di informazioni di ABI del 23 settembre 2015, p. 4.

¹⁸ Cfr. il già citato caso I725 *Accordi interbancari "RIBA-RID-Bancomat"*.

34. Deve sul punto osservarsi che, per consolidata giurisprudenza del Consiglio di Stato¹⁹, nella valutazione di un'intesa, l'individuazione del mercato è tesa alla delimitazione dell'ambito nel quale la stessa può restringere o falsare le dinamiche concorrenziali. Nel presente caso il mercato rilevante sembra coincidere con quello dei servizi accessori al servizio SEPA DD – allo stato esclusivamente il SEDA – ma non si esclude che l'oggetto dell'intesa possa essere più ampio e esteso anche al servizio di pagamento SEPA DD.

35. Dal punto di vista geografico, l'accordo oggetto del presente procedimento riguarda servizi offerti su tutto il territorio italiano dalla totalità delle banche attive in Italia. L'accordo è fissato in modo centralizzato e uniforme per tutto il territorio nazionale dall'ABI. Ai fini della valutazione, pertanto, il mercato geografico rilevante ha dimensione nazionale.

VI.2 Le condotte contestate

36. Dagli elementi raccolti durante l'attività preistruttoria svolta è emerso che l'accordo interbancario per l'offerta del servizio SEDA, così come definito dall'ABI nella circolare serie tecnica n. 14 del 10 giugno 2013 e offerto dalle banche agli operatori del mercato a partire dal 14 ottobre 2013, con particolare riferimento al sistema di remunerazione ivi delineato, potrebbe costituire un'intesa restrittiva della concorrenza ai sensi dell'art. 101 TFUE.

L'ABI, infatti, ha definito, a livello associativo, condizioni di transazione che si sostanziano in un sistema di remunerazione del servizio in cui la determinazione del prezzo da parte del PSP del pagatore è slegata da ogni pressione concorrenziale e perciò idonea a determinare un sensibile aumento dei prezzi.

37. Con riferimento al profilo soggettivo, l'ABI, attraverso la circolare ABI serie tecnica n. 14 del 10 giugno 2013, ha introdotto il servizio SEDA prevedendo: *i)* le caratteristiche; *ii)* lo schema contrattuale e il sistema di remunerazione e *iii)* l'obbligo di adesione (per il modello Base) da parte di tutti i PSP aderenti ad ABI, *iv)* la designazione dell'ABI quale gestore del SEDA.

38. In linea con i precedenti dell'Autorità²⁰ e della Commissione²¹ in tema di fissazione di regole a livello centralizzato su servizi di pagamento, si ritiene che anche nella presente ipotesi la fattispecie possa costituire un'intesa restrittiva della concorrenza *sub specie* di delibera di associazione di imprese in quanto l'ABI, nell'adottare la circolare serie tecnica n. 14 del 10 giugno 2013 ha agito - come forma istituzionalizzata di coordinamento del comportamento delle banche - esattamente al fine di coordinare gli operatori bancari fissando le regole del SEDA e sovrintendendo alla loro applicazione.

39. Sotto il profilo oggettivo, il comportamento in questione, consiste nell'elaborazione di un servizio aggiuntivo al SEPA DD, destinato ad essere applicato in modo generalizzato dagli operatori bancari, che, per le sue caratteristiche di funzionamento e remunerazione, è idoneo a restringere la concorrenza e potrebbe costituire perciò un'intesa restrittiva ai sensi dell'art. 101 TFUE.

40. Oggetto dell'accordo è, infatti, la definizione di un sistema di *pricing* per la corresponsione delle commissioni SEDA che, generando il *lock-in* del beneficiario del servizio che paga la corrispondente commissione, inibisce le normali spinte concorrenziali, non consentendo a chi deve pagare la commissione per il servizio di scegliere il PSP a cui pagarlo sulla base del (minore)

¹⁹ Sul punto cfr. tra le tante Consiglio di Stato, sezione IV, sent. n. 127/06 del 10 marzo 2006, in relazione al caso Telecom Italia S.p.A. A351, più di recente Consiglio di Stato, 13 giugno 2014, n. 3032, nel caso I731- *Gare campane*.

²⁰ Cfr. da ultimo i casi I725 *Accordi Interbancari "Riba – Rid – Bancomat"*, I720, *Carte di Credito*, provv. 21768 del 3 novembre 2010, cit..

²¹ Cfr. casi *Mastercard* e in particolare la sentenza della Corte di Giustizia 11 settembre 2014, causa C-382/12P, punti 62 e ss..

livello delle commissioni applicate. La conseguente assenza di pressione concorrenziale è idonea a determinare la fissazione di prezzi a livelli non competitivi grazie all'annullamento dei meccanismi che regolano la fissazione dei prezzi sulla base dell'incontro tra domanda e offerta. Dalle informazioni fornite dalle imprese più direttamente interessate risulterebbe peraltro che, già nei primi mesi di applicazione, tali criticità abbiano condotto ad un significativo aumento complessivo delle commissioni versate dalle imprese alle banche²².

41. Alla luce degli elementi sopra delineati, si ritiene che il sistema di remunerazione contenuto nell'accordo interbancario per l'offerta del servizio SEDA possa costituire un'intesa restrittiva della concorrenza ai sensi dell'art. 101 TFUE in quanto idonea a pregiudicare il commercio tra Stati Membri e avente per oggetto e/o per effetto di impedire, restringere o falsare la concorrenza all'interno del mercato.

VI.3 L'applicabilità del diritto comunitario

42. La sussistenza del pregiudizio al commercio fra Stati membri dipende da un complesso di fattori (da valutare singolarmente e nei loro effetti cumulativi) che, tra l'altro, includono: la natura degli accordi, la natura dei prodotti o servizi e la posizione delle imprese interessate²³.

43. Secondo il costante orientamento della giurisprudenza comunitaria, inoltre, è suscettibile di pregiudicare gli scambi intracomunitari l'intesa che, sulla base di una serie di elementi oggettivi di diritto e di fatto, possa esercitare un'influenza diretta o indiretta, attuale o potenziale, sulle correnti di scambio tra Stati membri, in una misura che potrebbe nuocere alla realizzazione degli obiettivi di un mercato unico²⁴.

44. In particolare, l'accordo interbancario sopra descritto relativo al servizio SEDA, investe l'intero territorio italiano e interessa la totalità delle banche che prestano in Italia servizi bancari alla clientela *retail* e *business*.

45. In aggiunta, con riferimento alla natura del servizio in questione si deve osservare che, a seguito dell'introduzione dell'Euro e della entrata in vigore della direttiva PSD e del regolamento (UE) n. 260/2012, il processo di integrazione europea nel campo dei servizi di pagamento ha avuto un notevole sviluppo ed è uno degli obiettivi fondamentali del mercato unico.

46. Tanto la natura di tale accordo, quanto i servizi coinvolti, nonché la rilevanza (per numero e dimensione) delle banche e delle imprese aderenti all'accordo SEDA, conducono a ravvisare un pregiudizio al commercio a livello comunitario.

RITENUTO che, per quanto esposto, l'intesa in esame sia idonea a pregiudicare sensibilmente, in via attuale e potenziale, il commercio fra Stati membri;

RITENUTO altresì che, per quanto esposto, la condotta sopra descritta, relativa alla creazione e attuazione, da parte dell'ABI, del servizio SEDA, con particolare riferimento al sistema di remunerazione ivi previsto, è suscettibile di configurare un'intesa in violazione dell'articolo 101 TFUE;

²² Cfr. ad esempio le dichiarazioni rese in audizione da Federutility (ora Utilitalia) il 20 maggio 2015, e Assotelecomunicazioni (ASSTEL) il 10 giugno 2015.

²³ Cfr. la Comunicazione della Commissione europea sulla nozione del pregiudizio al commercio fra Stati membri di cui agli articoli 81 e 82 Trattato CE (Comunicazione 2004/C 101/07, in GUCE C 101/81 del 27 aprile 2004).

²⁴ Cfr. sentenza della Corte di giustizia dell'11 luglio 2005, *Remia BV ed altri c. Commissione delle Comunità europee*, C-42/84.

DELIBERA

- a) l'avvio dell'istruttoria ai sensi dell'articolo 14, della legge n. 287/90, nei confronti dell'Associazione Bancaria Italiana - ABI, per accertare l'esistenza di una violazione dell'articolo 101 TFUE;
- b) la fissazione del termine di giorni 60 decorrente dalla notificazione del presente provvedimento per l'esercizio da parte dei legali rappresentanti delle parti, o di persone da essi delegate, del diritto di essere sentiti, precisando che la richiesta di audizione dovrà pervenire alla Direzione "Credito" della Direzione Generale per la Concorrenza di questa Autorità almeno quindici giorni prima della scadenza del termine sopra indicato;
- c) che il responsabile del procedimento è la dott.ssa Valentina Depau;
- d) che gli atti del procedimento possono essere presi in visione presso la Direzione "Credito" della Direzione Generale per la Concorrenza di questa Autorità dai rappresentanti legali delle parti, nonché da persona da essi delegata;
- e) che il procedimento deve concludersi entro il 31 marzo 2017.

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

IL SEGRETARIO GENERALE
Roberto Chieppa

IL PRESIDENTE
Giovanni Pitruzzella
