

I773C - CONSORZIO BANCOMAT-COMMISSIONI BILL PAYMENTS

Provvedimento n. 26423

L'AUTORITÀ GARANTE DELLA CONCORRENZA E DEL MERCATO

NELLA SUA ADUNANZA del 22 febbraio 2017;

SENTITO il Relatore Dottoressa Gabriella Muscolo;

VISTA la legge 10 ottobre 1990, n. 287;

VISTA la propria delibera del 28 ottobre 2014 n. 25162, con la quale, ai sensi dell'articolo 14-ter, comma 1, della legge n. 287/90, sono stati resi obbligatori, per un periodo di tempo indeterminato, gli impegni nei confronti del Consorzio BANCOMAT, nei termini allegati alla medesima delibera e consistenti, per quanto di interesse in questa sede, in: A) ridefinizione, entro il 30 giugno 2014 e, successivamente con cadenza biennale entro la stessa data, della commissione interbancaria (MIF) relativa ai *Bill Payments* sulla base della metodologia allora in vigore, in conformità al procedimento I724 – *Commissione Interbancaria PagoBANCOMAT*, non modificando al rialzo la commissione interbancaria risultante dai dati di ciascuna rilevazione, rispetto a quella definita alla luce della precedente analisi dei costi. Inoltre, riduzione del valore della commissione interbancaria per i *Bill Payments* a 0,07 euro per operazione, mantenendo fermo il livello della commissione interbancaria a 0,07 euro anche nel caso in cui la successiva rilevazione dei costi, secondo la metodologia in uso, dovesse condurre a valori più elevati; B) pubblicazione sul sito *internet* del Consorzio BANCOMAT, entro 60 giorni dalla pubblicazione del provvedimento di accoglimento degli impegni, del valore della commissione interbancaria in esame, quale risulterà dalla prima ridefinizione (30 giugno 2014) e aggiornamento dello stesso valore in maniera conforme all'efficienza del sistema che orienta l'attività del Consorzio BANCOMAT;

VISTE le comunicazioni di ottemperanza agli impegni trasmesse dal Consorzio BANCOMAT in data 4 e 22 dicembre 2015;

VISTA la richiesta di informazioni inviata al Consorzio BANCOMAT in data 10 febbraio 2016 e le relative risposte, l'ultima delle quali del 12 maggio 2016;

VISTA l'istanza del Consorzio BANCOMAT, pervenuta in data 10 giugno 2016, volta ad ottenere, come specificato nella successiva memoria del 3 novembre 2016, la revoca degli impegni resi obbligatori con la delibera del 28 ottobre 2014 n. 25162, relativi alla definizione e revisione delle commissioni interbancarie per i *Bill Payments*, che corrispondono agli impegni A) e B) su descritti;

VISTA la propria delibera del 6 luglio 2016 n. 26102 con la quale è stato avviato il procedimento nei confronti del Consorzio BANCOMAT al fine di valutare l'istanza di revoca degli impegni di cui alla delibera del 28 ottobre 2014 n. 25162;

VISTA la Sintesi degli Elementi Istruttori trasmessa al Consorzio BANCOMAT in data 21 dicembre 2016;

VISTA la comunicazione del Consorzio BANCOMAT, pervenuta in data 20 gennaio 2017, con la quale esso ha ritirato l'istanza di revoca degli impegni resi vincolanti nell'ambito del procedimento I773;

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

CONSIDERATO quanto segue:

I. PREMESSA

1. In data 10 giugno 2016, il Consorzio BANCOMAT (di seguito, anche “Consorzio”) ha sottoposto un’istanza volta ad ottenere, come specificato nella successiva memoria del 3 novembre 2016, la revoca degli impegni dallo stesso presentati nell’ambito del procedimento I773 e resi obbligatori con delibera del 28 ottobre 2014 n. 25162, nella parte relativa alla definizione e revisione delle commissioni interbancarie per i *Bill Payments*, che corrispondono agli impegni A) e B) su descritti.

2. La richiesta di revoca è motivata in ragione del “nuovo contesto delineato dalla normativa europea” a seguito dell’entrata in vigore del Regolamento (UE) 2015/751¹ del 29 aprile 2015 (di seguito, anche “Regolamento MIF”).

3. L’avvento di quest’ultimo, infatti, avrebbe determinato, ad avviso del Consorzio: *i*) il riconoscimento, da parte del legislatore comunitario, della “validità dello strumento MIF, per assicurare la sostenibilità ed il funzionamento degli strumenti di pagamento, superando le relative preoccupazioni concorrenziali, purché il valore della MIF stessa sia economicamente giustificato e proporzionato agli obiettivi di funzionamento del sistema di pagamento e benessere degli utenti”; *ii*) l’affermazione “come unico parametro per la determinazione nel Regolamento del valore massimo delle MIF applicabili per le transazioni tramite carta, quello relativo allo stato di indifferenza dell’esercente nei confronti dei due mezzi di pagamento presi in considerazione a tali fini”; *iii*) “un giudizio a monte di compatibilità [dei livelli massimi delle commissioni interbancarie] con il mercato unico e con le norme di concorrenza”².

4. Pertanto, “in tale contesto, la persistente applicazione da parte del Consorzio [...] degli Impegni I773 rimarrebbe priva di giustificazione e di qualsiasi ancoraggio a livello comunitario”.

5. In particolare, secondo il Consorzio, in primo luogo “si determinerebbe nei [suoi] confronti la perdurante vigenza di limitazioni – aventi natura indeterminata – in un contesto in cui le disposizioni comunitarie appaiono intese a creare un level playing field per gli operatori a livello UE nell’ambito del quale a tutti i circuiti, anche nella prospettiva del superamento dell’attuale frammentazione dei mercati, dovrebbe essere consentito di adottare liberamente le proprie politiche commerciali, nel rispetto dei limiti individuati dal Regolamento”.

In secondo luogo, gli impegni precluderebbero al Consorzio di usufruire della possibilità derivante dalla eventuale scelta del legislatore nazionale di adottare una MIF media ponderata, vale a dire, di applicare MIF differenziate e incentivanti con riferimento a categorie di transazioni predeterminate.

Infine, gli impegni imporrebbero al Consorzio di adottare una metodologia per il calcolo della MIF che si porrebbe in contrasto con la metodologia sottesa al Regolamento MIF, il c.d. *Merchant Indifference Test* (MIT).

6. Nell’adunanza del 6 luglio 2016 l’Autorità ha, dunque, deliberato l’avvio di un’istruttoria per accertare, “in contraddittorio con la Parte ed eventuali terzi interessati”, se la “evoluzione del

¹ Cfr. Regolamento (UE) 2015/751 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 29 aprile 2015 relativo alle commissioni interbancarie sulle operazioni di pagamento basate su carta, in GUUE del 19 maggio 2015, L123.

² Cfr. doc. 8 del fascicolo istruttorio, p. 7.

settore interessato sia tale da giustificare la revoca o la revisione della parte degli impegni relativa alla definizione e revisione delle commissioni interbancarie per i Bill Payments”.

II. LA PARTE

7. Consorzio BANCOMAT è un consorzio al quale aderiscono banche, intermediari finanziari, istituti di pagamento e istituti di moneta elettronica, autorizzati dalle leggi nazionali ed europee ad operare nell'area dei servizi di pagamento in Italia e nell'Unione Europea; attualmente, vi aderiscono circa 500 soggetti. Scopo del Consorzio è la gestione dei circuiti di pagamento BANCOMAT e PagoBANCOMAT e delle relative carte di pagamento, utilizzabili per effettuare pagamenti su POS (*Point of Sale*) e/o prelievi presso gli sportelli automatici c.d. ATM (*Automated Teller Machine*).

III. L'ATTIVITÀ ISTRUTTORIA

8. Al fine di valutare l'istanza presentata dal Consorzio, nel corso del procedimento è stata acquisita ulteriore documentazione nonché nuove informazioni in merito al contesto di mercato, necessarie per accertare l'eventuale modifica delle dinamiche concorrenziali e, dunque, la necessità di confermare ovvero di revocare gli impegni oggetto dell'istanza in esame.

9. In particolare, è stato sentito in audizione il Consorzio, in data 28 settembre 2016; inoltre, sono stati sentiti Poste Italiane S.p.A. (di seguito, “Poste”) e LIS Istituto di Pagamento S.p.A. (di seguito, “LIS”), rispettivamente in data 7 novembre e 10 novembre 2016, in qualità di operatori interessati, presso i quali è possibile effettuare pagamenti di *bill payments* con carta. In data 26 ottobre 2016 sono state, altresì, inviate richieste di informazioni a MasterCard Europe SA (di seguito, “MasterCard”) e a VISA Europe Management Services Ltd (di seguito, “VISA”) in quanto circuiti di pagamento attivi nel medesimo settore.

10. In data 21 dicembre 2016 è stata, quindi, trasmessa al Consorzio la Sintesi degli Elementi Istruttori che ha evidenziato la presenza di criticità in caso di revoca degli impegni.

11. A tal fine, la Sintesi degli Elementi Istruttori ha innanzitutto evidenziato le specificità che caratterizzano i *bill payments* rispetto ai pagamenti tradizionali. Essi, infatti, si sostanziano nel pagamento di bollette e altre fatture commerciali effettuato presso un soggetto incaricato alla riscossione dal creditore; solo quest'ultimo, tuttavia, è il beneficiario effettivo della somma oggetto di pagamento³. Indipendentemente dalla modalità di pagamento utilizzata (contante o carta), dunque, i *bill payments* si distinguono dalle operazioni di pagamento tradizionali in quanto la somma versata dal consumatore non viene incassata direttamente dal creditore/beneficiario, ma da un soggetto terzo incaricato dal creditore/beneficiario alla riscossione. Quest'ultimo, che non è il beneficiario della somma di denaro oggetto del pagamento, eroga il servizio di riscossione a fronte di un corrispettivo costituito dalla c.d. commissione di incasso, di norma pagato dal consumatore finale (debitore), il quale è di importo fisso, e stabilito, nel suo ammontare, attraverso accordi commerciali tra chi esegue l'incasso e il terzo beneficiario della somma, e risulta di solito compreso tra 1 e 2 euro circa⁴.

³ Cfr. I773 – Consorzio Bancomat / Commissioni Bill Payments, provv. n. 24806 del 19 febbraio 2014.

⁴ Cfr. doc 12, 13 del fascicolo istruttorio.

12. Sempre in via preliminare, la Sintesi degli Elementi Istruttori ha dato conto dell'entrata in vigore del Regolamento (UE) 2015/751⁵ del 29 aprile 2015, il quale, per quel che rileva ai fini del presente procedimento, ha stabilito dei massimali per le commissioni interbancarie, distinguendo tra carte di debito e carte di credito.

13. In estrema sintesi, con specifico riguardo alle operazioni tramite carte di debito oggetto della presente istruttoria, il legislatore comunitario ha fissato il livello massimo delle commissioni interbancarie applicabili allo 0,2% del valore della transazione (art. 3).

Egli ha, inoltre, previsto che gli Stati Membri possano derogare a tale valore per le operazioni nazionali⁶: (i) attraverso l'applicazione di un massimale in percentuale inferiore e/o l'imposizione di un importo massimo fisso di commissione quale limite all'importo della commissione risultante dalla percentuale applicabile (art. 3.2.a); (ii) attraverso l'applicazione di una commissione fissa non superiore ad 0,05 euro, che può essere combinata con una percentuale massima non superiore allo 0,2% del valore dell'operazione, a condizione che la somma delle commissioni non superi lo 0,2% del valore totale annuo delle operazioni nazionali tramite carta di debito all'interno di ciascun circuito (art. 3.2.b).

Infine, ha stabilito che fino al 9 dicembre 2020, gli Stati membri possono (i) consentire l'applicazione di una commissione interbancaria media ponderata non superiore all'equivalente dello 0,2% del valore medio annuo di tutte le operazioni nazionali tramite carta di debito all'interno di ciascun circuito di carte di pagamento; e (ii) stabilire un massimale medio ponderato sulle MIF, applicabile a tutte le operazioni nazionali tramite carta di debito, che sia inferiore allo 0,2% (art. 3.3).

14. Allo stato, si segnala, tuttavia, che sebbene il legislatore italiano abbia dato attuazione al Regolamento MIF in due distinti testi normativi, vale a dire la c.d. Legge di stabilità 2016⁷, entrata in vigore il 1° gennaio 2016, e la cd. Legge di Delegazione Europea 2015⁸, in vigore dal 16 settembre 2016, ed abbia espressamente previsto l'esercizio delle opzioni su descritte attraverso l'adozione di un decreto ministeriale da parte del Ministero dell'Economia e delle Finanze, di concerto con il Ministero dello Sviluppo Economico, sentita la Banca d'Italia, tale decreto non risulta ancora adottato.

15. Infine, occorre evidenziare che il Regolamento MIF ha espressamente stabilito che *“l'applicazione del presente regolamento dovrebbe lasciare impregiudicata l'applicazione delle norme nazionali e dell'Unione in materia di concorrenza”*⁹.

16. Tutto ciò premesso, l'attività istruttoria ha dimostrato, in primo luogo, come l'eventuale revoca degli impegni potrebbe implicare il rischio di applicazione di una commissione interbancaria, quale quella stabilita dal Regolamento MIF, pari allo 0,2%, che non sia economicamente coerente con le caratteristiche dell'operazione di pagamento interessata. La commissione interbancaria

⁵ Cfr. Regolamento (UE) 2015/751 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 29 aprile 2015 relativo alle commissioni interbancarie sulle operazioni di pagamento basate su carta, in GUUE del 19 maggio 2015, L123.

⁶ Le operazioni di pagamento con carta sono transnazionali se l'issuer e l'acquirer sono situati in Stati membri differenti, pertanto, nel caso di operazioni nazionali l'issuer e l'acquirer sono situati sul medesimo territorio nazionale.

⁷ Cfr. la Legge 28 dicembre 2015, n. 208 – Disposizioni per la formulazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato.

⁸ Cfr. la Legge 12 agosto 2016, n. 170 - Delega al Governo per il recepimento delle direttive europee e l'attuazione di altri atti dell'Unione europea.

⁹ Cfr. Considerando 14 del Regolamento MIF.

oggetto di impegni è la commissione che la banca o il Prestatore dei Servizi di Pagamento (c.d. PSP) del soggetto che effettua l'incasso (banca/PSP *acquirer*) corrisponde alla banca/PSP che ha emesso la carta con la quale il pagamento è effettuato (banca/PSP *issuer*), per ogni transazione (*bill payments*) eseguita per mezzo di carte di debito PagoBANCOMAT.

Esemplificando, si consideri che, in caso di *bill payment*, il consumatore paga al *merchant* l'importo dovuto al beneficiario/creditore nonché la commissione di incasso. Il *merchant*, che effettua l'incasso per conto del beneficiario/creditore, trattiene la commissione di incasso - come detto, di importo fisso - e corrisponde al beneficiario l'ammontare del *bill payment*. Trattandosi di un'operazione di pagamento effettuata dal consumatore attraverso la propria carta di pagamento, la banca/PSP *acquirer* corrisponderà alla banca/PSP *issuer* la commissione interbancaria, mentre il *merchant*, che ha effettuato l'incasso per conto di un beneficiario terzo, corrisponderà alla propria banca/PSP *acquirer* la *merchant fee*, la quale è sempre definita in funzione della commissione interbancaria.

17. Pertanto, per i *bill payments*, in caso di applicazione di una commissione interbancaria calcolata in percentuale sull'importo della transazione (quale quella prevista dal Regolamento MIF), l'esercente, in caso di pagamenti di importo elevato, si troverà a pagare una *merchant fee* dipendente dalla commissione interbancaria il cui importo sarà parimenti elevato in quanto parametrato all'ammontare della transazione; e ciò nonostante egli non sia il beneficiario dell'intera somma di denaro ed il suo unico guadagno sia rappresentato dalla sola commissione di incasso fissa.

18. Tale distorsione non avrebbe luogo, invece, laddove la commissione interbancaria avesse un importo fisso, come attualmente stabilito negli impegni oggetto di istanza di revoca.

19. Da ciò discende la maggiore coerenza con le caratteristiche economiche dei *bill payments* di una commissione interbancaria ad importo contenuto e fisso, come quella resa vincolante dell'Autorità, rispetto ad una commissione calcolata in percentuale sul valore della transazione.

20. In secondo luogo, le evidenze istruttorie hanno mostrato come, anche in ragione delle peculiarità poc'anzi descritte, la rimozione degli impegni astrattamente potrebbe essere idonea a generare aumenti estremamente significativi dell'ammontare delle MIF applicate ai *bill payments* con un consequenziale aumento dei costi legati all'accettazione di tali pagamenti con carta. Come noto, le MIF rappresentano uno dei principali elementi di costo su cui vengono parametrize le commissioni pagate dall'esercente alla propria banca/PSP *acquirer* (c.d. *merchant fee*). Pertanto, i significativi aumenti degli importi delle MIF che risulterebbero connessi alla revoca degli impegni, si rifletterebbero in un aumento delle *merchant fee* e dei costi di accettazione dei pagamenti di *bill payments* tramite carte. Tale aumento dei costi di accettazione dei pagamenti è in grado di arrecare un danno ai consumatori declinabile sia in termini di un minore grado di accettazione dei pagamenti con carte, sia in termini di un aumento delle commissioni di incasso.

21. In terzo luogo, con specifico riferimento alle criticità concorrenziali sollevate in occasione dell'avvio del Procedimento I773, è emerso che la revoca degli impegni, ed il conseguente aumento del livello delle MIF applicate ai *bill payments*, potrebbe comportare una significativa riduzione dell'intensità della concorrenza di prezzo nel mercato dell'acquiring. Infatti, la MIF rappresenta una commissione uniforme definita al livello dei differenti circuiti, determinando una soglia minima al di sotto della quale la concorrenza tra *acquirer* non può ridurre la *merchant fee* agli esercenti, rappresentando una voce di costo comune per le banche e i PSP alla base della

definizione delle politiche commerciali nei confronti degli esercenti (c.d. *merchant*)¹⁰. La revoca degli impegni richiesta dal Consorzio, potendo astrattamente generare significativi aumenti al livello delle MIF applicate, comporterebbe conseguentemente l'innalzamento delle soglie minime oltre le quali gli *acquirer* non possono ridurre le commissioni applicate agli esercenti, con l'effetto di ridurre l'intensità concorrenziale attualmente presente nel mercato dell'acquiring attraverso una sostanziale riduzione degli attuali livelli di concorrenza di prezzo.

22. Infine, in data 20 gennaio 2017¹¹ è pervenuta la comunicazione del Consorzio BANCOMAT, con la quale esso ha ritirato l'istanza di revoca degli impegni.

IV. VALUTAZIONI

23. Considerato che il Consorzio BANCOMAT ha comunicato, in data 20 gennaio 2017, il formale ritiro dell'istanza di revoca degli impegni resi vincolanti nell'ambito del procedimento I773, sono venuti meno i presupposti per la sua valutazione. Risultano, pertanto, tuttora vigenti gli impegni assunti dal Consorzio ai sensi dell'art. 14-ter, comma 1, della legge n. 287/90 e resi vincolanti dall'Autorità con delibera del 28 ottobre 2014, n. 25162, ai quali il Consorzio ha, da ultimo, ottemperato con le comunicazioni del 4 e 22 dicembre 2015, il cui contenuto appare in linea con le misure indicate nel citato provvedimento di chiusura dell'istruttoria.

DELIBERA

che non vi è luogo a provvedere.

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

¹⁰ Cfr. I773 – Consorzio Bancomat / Commissioni Bill Payments, provv.24806 del 19 febbraio 2014.

¹¹ Cfr. doc. 36 all'indice del fascicolo.