



*Autorità Garante
della Concorrenza e del Mercato*

L'AUTORITÀ GARANTE DELLA CONCORRENZA E DEL MERCATO

NELLA SUA ADUNANZA del 28 aprile 2017;

SENTITO il Relatore Dottoressa Gabriella Muscolo;

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

VISTA la legge 10 ottobre 1990, n. 287;

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

VISTO il decreto del Presidente della Repubblica 30 aprile 1998, n. 217;

VISTA la propria delibera del 21 gennaio 2016, con la quale è stata avviata un'istruttoria ai sensi dell'articolo 14, della legge n. 287/90, nei confronti dell'Associazione Bancaria Italiana (ABI) volta ad accertare eventuali violazioni dell'art. 101 TFUE poste in essere attraverso l'ideazione del modello di remunerazione del servizio denominato *Sepa Compliant Electronic Database Alignment* (di seguito SEDA), attraverso la circolare serie tecnica n. 14 del 10 giugno 2013;

VISTA la propria delibera del 13 aprile 2016 con la quale ha esteso oggettivamente e soggettivamente il procedimento nei confronti di Unicredit S.p.A., Intesa SanPaolo S.p.A., ICCREA Banca S.p.A.– Istituto Centrale del Credito Cooperativo, Istituto Centrale delle Banche Popolari Italiane S.p.A., Banca Nazionale del Lavoro S.p.A., Banca Monte dei Paschi di Siena S.p.A., UBI Banca S.p.A., Cassa di Risparmio di Parma e Piacenza S.p.A., Credito Valtellinese S.C.P.A., Banca del Piemonte S.p.A., Banca Sella S.p.A. al fine di accertare l'esistenza di attività di concertazione volte alla definizione del

sistema di remunerazione del SEDA e all'applicazione delle commissioni alle preesistenti deleghe RID, con finalità anticompetitive tese a mantenere elevato il prezzo del servizio SEDA;

VISTA la comunicazione del 20 luglio 2016 con la quale le Parti hanno presentato due gruppi alternativi di impegni, ai sensi dell'articolo 14-ter della legge n. 287/90;

VISTA la propria delibera del 4 agosto 2016 con la quale l'Autorità ha stabilito il rigetto degli impegni in quanto è stato ritenuto sussistente l'interesse ad accertare l'eventuale infrazione;

VISTA la Comunicazione delle Risultanze Istruttorie, inviata alle Parti in data 26 gennaio 2017, ai sensi dell'articolo 14 del D.P.R. 30 aprile 1998, n. 217;

VISTA la proroga del termine di chiusura del procedimento alla data del 30 aprile 2017, deliberata su istanza delle Parti con provvedimento del 7 febbraio 2017;

VISTE le memorie finali dell'associazione ABI e delle società Unicredit S.p.A., Intesa SanPaolo S.p.A., ICCREA Banca S.p.A.– Istituto Centrale del Credito Cooperativo, Istituto Centrale delle Banche Popolari Italiane S.p.A., Banca Nazionale del Lavoro S.p.A., Banca Monte dei Paschi di Siena S.p.A., UBI Banca S.p.A., Cassa di Risparmio di Parma e Piacenza S.p.A., Credito Valtellinese S.C.P.A., Banca del Piemonte S.p.A., Banca Sella S.p.A. pervenute in data 6, 7 e 10 aprile 2017;

SENTITI in audizione finale i rappresentanti dell'associazione ABI e delle società Unicredit S.p.A., Intesa SanPaolo S.p.A., ICCREA Banca S.p.A.– Istituto Centrale del Credito Cooperativo, Istituto Centrale delle Banche Popolari Italiane S.p.A., Banca Nazionale del Lavoro S.p.A., Banca Monte dei Paschi di Siena S.p.A., UBI Banca S.p.A., Cassa di Risparmio di Parma e Piacenza S.p.A., Credito Valtellinese S.C.P.A., Banca del Piemonte S.p.A., Banca Sella S.p.A. in data 13 aprile 2017;

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

CONSIDERATO quanto segue:

1 Premessa

1. Il 21 gennaio 2016 l’Autorità ha avviato, ai sensi dell’art. 14 della legge n. 287/90, un’istruttoria nei confronti dell’Associazione Bancaria Italiana (ABI) volta ad accertare eventuali violazioni dell’art. 101 TFUE poste in essere attraverso l’ideazione del modello di remunerazione del servizio denominato *Sepa Compliant Electronic Database Alignment* (di seguito SEDA), attraverso la circolare serie tecnica n. 14 del 10 giugno 2013. La documentazione concernente l’accordo interbancario oggetto dell’avvio è stata presentata dall’ABI all’Autorità il 17 dicembre 2013 e poi successivamente integrata. In seguito agli accertamenti ispettivi svolti presso l’ABI, alla luce della documentazione che faceva emergere una serie di comportamenti ulteriori rispetto a quelli ipotizzati nel provvedimento di avvio, posti in essere non solo da ABI nella sua qualità di associazione di categoria ma anche da alcune banche tra cui i principali gruppi bancari italiani, il 13 aprile 2016 l’Autorità ha esteso oggettivamente e soggettivamente il procedimento nei confronti di Unicredit S.p.A., Intesa SanPaolo S.p.A., ICCREA Banca S.p.A.– Istituto Centrale del Credito Cooperativo, Istituto Centrale delle Banche Popolari Italiane S.p.A., Banca Nazionale del Lavoro S.p.A., Banca Monte dei Paschi di Siena S.p.A., UBI Banca S.p.A., Cassa di Risparmio di Parma e Piacenza S.p.A., Credito Valtellinese S.C.P.A., Banca del Piemonte S.p.A., Banca Sella S.p.A. al fine di accertare l’esistenza di attività di concertazione volte alla definizione del sistema di remunerazione del SEDA e all’applicazione delle commissioni alle preesistenti deleghe RID, con finalità anticompetitive tese a mantenere elevato il prezzo del servizio SEDA.

2 Le Parti del procedimento

2. **L’Associazione Bancaria Italiana** (si seguito anche ABI) è una associazione volontaria senza finalità di lucro i cui associati rappresentano, direttamente o indirettamente, la totalità delle aziende di credito italiane o operanti in Italia e la parte più significativa degli intermediari finanziari. In particolare all’ABI sono associate 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). Nel 2016 le quote associative versate ad ABI sono state pari a €38.468.524,00.

3. Banca del Piemonte S.p.a. (di seguito anche Banca del Piemonte) è una banca di dimensione infraregionale attiva prevalentemente in Piemonte. Banca del Piemonte è attiva nei diversi segmenti dell'attività bancaria e finanziaria tra i quali il settore degli Incassi e Pagamenti domestici e internazionali per Famiglie e Imprese. Banca del Piemonte offre sia il servizio di pagamento Sepa Direct Debit (SDD) che il servizio SEDA. Nel 2016 il fatturato di Banca del Piemonte è stato pari a €75.638.317,00¹.

4. Banca Monte dei Paschi di Siena S.p.A. (di seguito anche MPS) è la *holding* a capo dell'omonimo gruppo attivo nei diversi segmenti dell'attività bancaria e finanziaria. MPS è uno tra i principali gruppi bancari italiani con quote di rilievo in tutte le aree di *business* in cui opera. MPS offre sia il servizio di pagamento Sepa Direct Debit (SDD) che il servizio SEDA. Il fatturato realizzato da MPS nel 2016 è stato pari a €5.806.206.041,00.

5. Banca Nazionale del Lavoro S.p.A. (di seguito anche BNL) è una delle principali banche italiane attiva nei diversi segmenti dell'attività bancaria e finanziaria. BNL fa parte del gruppo BNP Paribas, uno tra i principali gruppi bancari europei. BNL offre sia il servizio di pagamento Sepa Direct Debit (SDD) che il servizio SEDA. Il fatturato realizzato da BNL nel 2015 è stato pari a €3.215.167.000,00.

6. Cassa di risparmio di Parma e Piacenza s.p.a. (di seguito anche Cariparma) è una banca italiana attiva nei diversi segmenti dell'attività bancaria e finanziaria. Cariparma fa parte del gruppo Crédit Agricole, uno tra i principali gruppi bancari europei. Cariparma offre sia il servizio di pagamento Sepa Direct Debit (SDD) che il servizio SEDA. Il fatturato

¹ Per il calcolo dei fatturati delle imprese bancarie è stato preso a riferimento il criterio indicato dal legislatore comunitario all'art. 5, para 3, lett. a del Regolamento CE n. 139/2004. In particolare, i fatturati sono stati calcolati sommando i valori assunti dalle seguenti voci del conto economico, previste dagli schemi di bilancio disciplinati dalla Circolare n. 262 del 22 dicembre 2005 della Banca d'Italia:

- 10 Interessi attivi e proventi assimilati;
- 40 Commissioni attive;
- 70 Dividendi e proventi simili;
- saldo – ove non negativo – della somma delle voci:
- i. 80 Risultato netto dell'attività di negoziazione,
- ii. 100 Utili/perdite da cessione o riacquisto,
- iii. 110 Risultato netto delle attività e passività finanziarie valutate al fair value;
- proventi di gestione contenuti nella voce 190 Altri oneri/proventi di gestione, al netto dei recuperi di imposte versate all'erario per conto dei clienti.

realizzato da Cariparma nel 2015 è stato pari a €1.692.632.300,00.

7. Banca Piccolo Credito Valtellinese S.p.A. (di seguito anche Creval) è la società risultante dalla trasformazione di Credito Valtellinese S.C. per azioni in società per azioni. Creval è a capo del gruppo Credito Valtellinese attivo nei diversi segmenti dell'attività bancaria e finanziaria. Creval offre sia il servizio di pagamento Sepa Direct Debit (SDD) che il servizio SEDA. Il fatturato realizzato da Creval nel 2015 è stato pari a €1.692.632.300,00.

8. Istituto Centrale delle Banche Popolari Italiane S.p.A., (di seguito anche ICBPI) è la capogruppo del Gruppo bancario che fornisce servizi e infrastrutture, per la competitività e la crescita di banche, istituzioni finanziarie e assicurative, Pubblica Amministrazione². ICBPI ha, quale attività prevalente, quella di rendere più intensa ed efficace l'opera delle banche popolari italiane, alle cui finalità è ispirata la propria azione. ICBPI è specializzata nella gestione dei *Payment Services*, nazionali – internazionali, e in quella dei *Securities Services*. ICBPI è una banca di secondo livello non abilitata a svolgere servizi *retail*. ICBPI offre il servizio SEDA gratuitamente per i beneficiari dei pagamenti dovuti dai propri correntisti, esclusivamente dipendenti della banca. ICBPI offre il servizio SDD. Il fatturato realizzato da ICBPI nel 2015 è stato pari a €315.158.337,00.

9. ICCREA Banca - Istituto Centrale del Credito Cooperativo (di seguito anche ICCREA) è al vertice del Gruppo bancario ICCREA. ICCREA è una banca di secondo livello che fornisce servizi alle banche di credito cooperativo che ne detengono, in modo parcellizzato, il capitale. ICCREA ha partecipato alle riunioni e ai tavoli tecnici dell'ABI come da prassi in casi analoghi, quale rappresentante istituzionale delle BCC³. ICCREA non offre il servizio SEDA ma offre il servizio di “tramitazione” della messaggistica tra le singole BCC e il Clearing Mechanism EBA Clearing. ICCREA non offre il servizio SDD. Il fatturato realizzato da ICCREA nel 2015 è stato pari a €717.148.812,00.

10. Intesa SanPaolo S.p.A. (di seguito anche Intesa) è la capogruppo dell'omonimo gruppo bancario. Il gruppo Intesa SanPaolo, nato dall'integrazione di Banca Intesa S.p.A. e Sanpaolo IMI S.p.A., è attivo nell'offerta dei servizi bancari, finanziari ed assicurativi ed è uno dei principali gruppi bancari in Italia con una rete diffusa a livello nazionale e

² In seguito alla concentrazione M.7711, decisa dalla Commissione con provvedimento del 16 settembre 2015, ICBPI è attualmente controllata, tramite Mercury UK HoldCo, da Bain Capital Investors L.L.C. ed Advent International Corporations, società specializzate nell'acquisizione di partecipazioni societarie mediante fondi di investimento. Antecedentemente il capitale sociale di ICBPI era detenuto da circa 50 istituti di credito per la maggior parte di natura popolare, nessuno dei quali esercitava il controllo.

³ Cfr. memoria ICCREA doc. 1395, p. 32.

con quote di rilievo in tutte le aree di *business* in cui opera. Intesa offre sia il servizio di pagamento Sepa Direct Debit (SDD) che il servizio SEDA. Il fatturato realizzato da Intesa nel 2015 è stato pari a € 25.951.000.000,00.

11. Banca Sella S.p.A. (di seguito anche Banca Sella) è attiva nell'erogazione di vari servizi bancari-finanziari e di sistemi di pagamento e fa parte dell'omonimo gruppo bancario. Banca Sella offre sia il servizio di pagamento SEPA Direct Debit (SDD) che il servizio SEDA. Il fatturato realizzato da Banca Sella nel 2015 è stato pari a €558.226.837,00.

12. UBI Banca S.p.A. (di seguito anche UBI) è la capogruppo dell'omonimo gruppo bancario attivo nell'offerta dei servizi bancari, finanziari ed assicurativi. Il gruppo UBI è uno dei principali gruppi bancari in Italia con una rete diffusa a livello nazionale e quote rilevanti in tutte le aree di *business* in cui opera. UBI offre sia il servizio di pagamento SEPA Direct Debit (SDD) che il servizio SEDA. Il fatturato realizzato da UBI nel 2015 è stato pari a €3.989.714.000,00.

13. Unicredit S.p.A. (di seguito anche Unicredit) è la capogruppo dell'omonimo gruppo bancario, riorganizzato a seguito del perfezionamento dell'operazione di fusione per incorporazione di Capitalia S.p.A. in UniCredito Italiano S.p.A.. In Italia, il gruppo Unicredit è attivo nell'offerta di servizi bancari, finanziari ed assicurativi. Unicredit è uno tra i principali gruppi bancari italiani con quote di rilievo in tutte le aree di *business* in cui opera. Unicredit offre sia il servizio di pagamento SEPA Direct Debit (SDD) che il servizio SEDA. Il fatturato realizzato da Unicredit nel 2015 è stato pari a €13.729.919.887,00.

3 L'Attività Istruttoria Svolta

14. Dal 2013 sono state raccolte numerose informazioni, sia in fase preistruttoria che istruttoria, al fine di approfondire il sistema di remunerazione del servizio SEDA e rilevare eventuali criticità che si fossero presentate sul mercato.

15. Con riferimento alla fase preistruttoria, gli Uffici dell'Autorità - hanno inviato richieste di informazioni ad ABI nelle seguenti date: 11 marzo 2014⁴; 2 luglio 2014⁵; 21 novembre 2014⁶; 1 aprile 2015⁷; 12 agosto 2015⁸.

⁴ Cfr. doc. 2, la richiesta è stata evasa il 3 aprile 2014. Cfr. doc. 3.

⁵ Cfr. doc. 5, la richiesta è stata evasa il 4 agosto 2014. Cfr. doc. 7.

⁶ Cfr. doc. 8, la richiesta è stata evasa il 18 dicembre 2014. Cfr. doc. 27.

⁷ Cfr. doc. 31, la richiesta è stata evasa il 20 aprile 2015. Cfr. doc. 33.

⁸ Cfr. doc. 42, la richiesta è stata evasa il 23 settembre 2015. Cfr. doc. 45.

ABI è stata più volte sentita in audizione, in particolare il 17 dicembre 2013⁹; 3 aprile 2014¹⁰; 24 luglio 2014¹¹; 18 dicembre 2014¹²; 20 aprile 2015¹³ e 22 settembre 2015¹⁴.

16. Il 24 novembre 2014 sono state fatte richieste di informazioni a Unicredit¹⁵; BNL¹⁶; Intesa¹⁷; MPS¹⁸; Banca Popolare di Sondrio¹⁹; Banca Popolare di Milano²⁰; Banco di Sardegna²¹; Banca di credito cooperativo di Cambiano²². Il 29 settembre 2015 sono state fatte richieste di informazioni a vari soggetti beneficiari del servizio SEDA quali: A2A S.p.A.²³; Acquedotto Pugliese S.p.A.²⁴; Enel Energia S.p.A.²⁵; Enel servizio elettrico S.p.A.²⁶; Hera S.p.A.²⁷; Iren S.p.A.²⁸; Sorgenia S.p.A.²⁹ Telecom Italia S.p.A.³⁰; Tiscali Italia S.p.A.³¹; Fastweb S.p.A.³²; Acea S.p.A.³³; American Express Services Europe Limited³⁴. Sono, inoltre, stati sentiti in audizione le associazioni Federutility (ora Utilitalia) il 20 maggio 2015³⁵, Assotelecomunicazioni (ASSTEL) il 10 giugno 2015³⁶, e la società Eni S.p.A. il 15 luglio 2015³⁷.

17. Successivamente all'avvio dell'istruttoria, l'ABI è stata sentita in audizione il 22 marzo 2016³⁸; il 31 marzo 2016³⁹; il 12 aprile 2016⁴⁰; il 21

⁹ Cfr. doc. 1.

¹⁰ Cfr. doc. 3.

¹¹ Cfr. doc. 6.

¹² Cfr. doc. 28.

¹³ Cfr. doc. 33.

¹⁴ Cfr. doc. 44.

¹⁵ Cfr. doc. 10, la richiesta è stata evasa il 19 dicembre 2014. Cfr. doc. 29.

¹⁶ Cfr. doc. 9, la richiesta è stata evasa il 15 dicembre 2014. Cfr. doc. 24.

¹⁷ Cfr. doc. 11, la richiesta è stata evasa il giorno 8 gennaio 2015. Cfr. doc. 30.

¹⁸ Cfr. doc. 12, la richiesta è stata evasa il giorno 11 dicembre 2014. Cfr. doc. 22.

¹⁹ Cfr. doc. 13, la richiesta è stata evasa il 2 dicembre 2014. Cfr. doc. 17.

²⁰ Cfr. doc. 14, la richiesta è stata evasa il 16 dicembre 2014. Cfr. doc. 25.

²¹ Cfr. doc. 15, la richiesta è stata evasa il 17 dicembre 2014. Cfr. doc. 26.

²² Cfr. doc. 16, la richiesta è stata evasa il 2 dicembre 2014. Cfr. doc. 17.

²³ Cfr. doc. 46, la richiesta è stata evasa il 15 ottobre 2015. Cfr. doc. 64.

²⁴ Cfr. doc. 47, la richiesta è stata evasa il giorno 8 ottobre 2015. Cfr. doc. 60.

²⁵ Cfr. doc. 48, la richiesta è stata evasa il 27 ottobre 2015. Cfr. doc. 66.

²⁶ Cfr. doc. 49, la richiesta è stata evasa il 27 ottobre 2015. Cfr. doc. 66.

²⁷ Cfr. doc. 50, la richiesta è stata evasa il 14 ottobre 2015. Cfr. doc. 61.

²⁸ Cfr. doc. 51.

²⁹ Cfr. doc. 52, la richiesta è stata evasa il 15 ottobre 2015. Cfr. doc. 65.

³⁰ Cfr. doc. 53, la richiesta è stata evasa il 14 ottobre 2015 ed integrata il 29 ottobre 2015. Cfr. doc. 62 e 67.

³¹ Cfr. doc. 54.

³² Cfr. doc. 55.

³³ Cfr. doc. 56.

³⁴ Cfr. doc. 57, la richiesta è stata evasa il 15 ottobre 2015. Cfr. doc. 63.

³⁵ Cfr. doc. 36.

³⁶ Cfr. doc. 37.

³⁷ Cfr. doc. 41.

³⁸ Cfr. doc. 747.

³⁹ Cfr. doc. 750.

⁴⁰ Cfr. doc. 754.

aprile 2016⁴¹; il giorno 8 settembre 2016⁴² e il 9 gennaio 2017⁴³.

18. Le altre Parti del procedimento sono state sentite in audizione tra il 28 luglio 2016⁴⁴ e il 7 ottobre 2016⁴⁵.

19. Le Parti hanno proposto impegni ai sensi dell'art. 14-ter l. 287/90 il 20 luglio 2016⁴⁶. Gli impegni sono stati rigettati dall'Autorità con provvedimento del 4 agosto 2016 comunicato alle Parti in data 8 agosto 2016⁴⁷ in quanto nel caso di specie, si è ritenuto, in linea con l'ordinamento comunitario nonché con quanto espressamente previsto al paragrafo 6 della "*Comunicazione sulle procedure di applicazione dell'articolo 14-ter della legge n. 287/90*", di non accogliere gli impegni proposti e di procedere all'accertamento dell'eventuale infrazione anche considerata la sussistenza dell'interesse dell'Autorità a rilevare la sussistenza dell'illiceità delle condotte adottate.

20. Come si vedrà meglio infra, ABI e le banche coinvolte nel procedimento hanno partecipato ad alcune audizioni tenutesi al fine di esporre un possibile sistema alternativo di remunerazione del SEDA compatibile con le regole antitrust. In tale ambito l'ABI e le altre Parti del procedimento sono state sentite in audizione il 17 ottobre 2016⁴⁸; il 28 ottobre 2016⁴⁹; il 14 novembre 2016⁵⁰; il 21 novembre 2016⁵¹ e il 22 dicembre 2016⁵² e il 13 gennaio 2017⁵³.

21. Le Parti del procedimento hanno tutte più volte esercitato il diritto di accesso agli atti, da ultimo, in data 10 e 11 aprile 2017.

22. Nel corso del procedimento sono state, inoltre, sentite in audizione ENEL S.p.A.⁵⁴; American Express Services Europe Limited⁵⁵ e Telecom

⁴¹ Cfr. doc. 991.

⁴² Cfr. doc. 1096.

⁴³ Cfr. doc. 1232.

⁴⁴ Cfr. doc. 1071, verbale di audizione di MPS.

⁴⁵ Cfr. doc. 1156, verbale audizione di ICCREA. Le altre parti sono state sentite: Unicredit il giorno 26 settembre 2016, cfr. doc. 1132; ICBPI il 26 settembre 2016, cfr. doc. 1133; Cariparma il 27 settembre 2016, cfr. doc. 1135; Banca del Piemonte il 28 settembre 2016, cfr. doc. 1137; Banca Sella il 28 settembre 2016, cfr. doc. 1138; Creval il 29 settembre 2016, cfr. doc. 1139; Intesa il 29 settembre 2016, cfr. doc. 1141; Ubi il 30 settembre 2016, cfr. doc. 1142; BNL il 3 ottobre 2016, cfr. doc. 1144.

⁴⁶ Cfr. doc. 1055 e 1066.

⁴⁷ Cfr. doc. da 1079 a 1090.

⁴⁸ Cfr. doc. 1187.

⁴⁹ Cfr. doc. 1197.

⁵⁰ Cfr. doc. 1205.

⁵¹ Cfr. doc. 1214.

⁵² Cfr. doc. 1220.

⁵³ Cfr. doc. 1222 e 1240.

⁵⁴ Cfr. doc. 1052.

⁵⁵ Cfr. doc. 1054.

S.p.A.⁵⁶. Sono state inviate richieste di informazioni a HSBC Bank plc Italy⁵⁷ e Citibank n.a.⁵⁸.

23. La Banca d'Italia è stata sentita in audizione il 17 ottobre 2016⁵⁹.

24. Le Parti hanno presentato memorie scritte e precisazioni nel corso del procedimento, i cui contenuti sono stati presi in debita considerazione nella redazione del presente provvedimento⁶⁰.

25. In data 26 gennaio 2017 sono state inviate alle Parti le Risultanze Istruttorie del procedimento.

26. Tra il 27 gennaio e il 1° febbraio 2017 sono pervenute istanze di proroga dei termini infraprocedimentali dell'istruttoria da parte di tutte le Parti del procedimento, motivate dalla necessità di potere esercitare pienamente il diritto di difesa e di svolgere gli approfondimenti dovuti, tra l'altro, alla complessità del caso e all'ingente mole di documenti sui quali esercitare il contraddittorio. Tali istanze sono state accolte dall'Autorità che, al fine di dare piena applicazione al principio del contraddittorio, ha prorogato il termine di chiusura del procedimento al 30 aprile 2017, con delibera del 7 febbraio 2017.

27. In data 7 aprile 2017 è pervenuta istanza, da parte della società Monte dei Paschi di Siena, di riduzione della sanzione, in ragione della asserita incapacità contributiva della società istante.

28. In data 13 aprile 2017 si è tenuta l'audizione finale, dinnanzi al Collegio, dei rappresentanti dell'associazione ABI e delle società Unicredit S.p.A., Intesa SanPaolo S.p.A., ICCREA Banca S.p.A.– Istituto Centrale del Credito Cooperativo, Istituto Centrale delle Banche Popolari Italiane S.p.A., Banca Nazionale del Lavoro S.p.A., Banca Monte dei Paschi di Siena S.p.A., UBI Banca S.p.A., Cassa di Risparmio di Parma e Piacenza S.p.A., Credito Valtellinese S.C.P.A., Banca del Piemonte S.p.A., Banca Sella S.p.A..

4 La normativa di riferimento

29. Nell'ambito del processo di creazione del mercato comune dei pagamenti (Single Euro Payments Area – SEPA) che trova nelle cc.dd. direttive europee sui “servizi di pagamento” (Payments Service Directive

⁵⁶ Cfr. doc. 1150.

⁵⁷ Cfr. doc. 1217, evasa il 23 dicembre 2016. Cfr. doc. 1221.

⁵⁸ Cfr. doc. 1218, evasa il 28 dicembre 2016 e integrata il 17 gennaio 2017. Cfr. doc. 1222 e 1240.

⁵⁹ Cfr. doc. 1198.

⁶⁰ Cfr. doc. 1224, doc. 1230, doc da 1393 a 1405.

(PSD 1 e 2) la sua cornice normativa⁶¹, 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. 924/2009⁶².

30. 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»*⁶³ (n.d.r.: enfasi aggiunta).

31. Il Regolamento (UE) 260/2012, agli artt. 5 e ss., disciplina il Sepa Direct Debit (SEPA DD), che è lo strumento di pagamento che consente al pagatore, attraverso un “mandato”, di esprimere il consenso e l'autorizzazione nei confronti del beneficiario e della propria banca (di seguito anche Prestatore di Servizi di Pagamento o PSP di solito l'istituto di pagamento nel quale ha in essere un rapporto di conto corrente) ad addebitare il proprio conto di pagamento per una somma corrispondente a quanto di volta in volta dovuto al proprio creditore/beneficiario (es. Utility di energia elettrica, gas, acqua etc.).

32. Il Regolamento (UE) n. 260/2012 interviene sia per garantire *standard* uniformi a livello comunitario, che consentano l'operatività del SEPA DD a

⁶¹ 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 (PSD 1) e (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 (PSD 2)).

⁶² In GUUE del 30 marzo 2012, L 94/22.

⁶³ 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»*.

livello transnazionale, sia per dettare delle regole sulla remunerazione dello strumento che consentano di limitare i costi per gli utilizzatori (imprese e consumatori). Sotto questo profilo, il Regolamento (UE) n. 260/2012, all'art. 8, dispone che *«alle operazioni di addebito diretto non si applica alcuna MIF⁶⁴ né altra forma concordata di remunerazione avente oggetto o effetto equivalente»*. Per effetto di tale disposizione, pertanto, ogni banca decide in autonomia come ottenere la remunerazione del servizio fissando delle commissioni di incasso che possono essere a carico del beneficiario, a carico del consumatore che autorizza l'addebito o a carico di entrambi.

33. In Italia il sistema di pagamento preesistente al SEPA DD era il RID. Tale sistema sommava in un unico strumento due servizi: il servizio di pagamento ed un servizio informativo (Allineamento Elettronico Archivi) che consentiva ai beneficiari di ottenere informazioni sui conti correnti dei soggetti pagatori che avevano autorizzato l'addebito in conto. Il SEPA DD, invece, è uno strumento di pagamento puro che non associa un sistema di rendicontazione.

34. 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 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»⁶⁵* (art. 8).

35. Il Servizio SEDA costituisce un servizio opzionale aggiuntivo (AOS) al SEPA DD che, in Italia, è stato percepito dalle imprese che utilizzano il SEPA DD come essenziale per continuare ad utilizzare quest'ultimo e per completare il processo di migrazione abbandonando definitivamente il pregresso sistema RID.

⁶⁴ 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»*.

⁶⁵ 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.

36. Il Regolamento (UE) n. 260/2012, pur non disciplinando espressamente gli AOS, ha espressamente previsto che agli stessi non si applica il divieto di MIF⁶⁶.

5 Le interlocuzioni con l’Autorità

37. Il 10 aprile 2009 ABI, in seguito ad una richiesta di informazioni formulata dall’Autorità, ha inviato una lettera in cui, oltre a descrivere lo stato di avanzamento dell’adeguamento del sistema bancario italiano alla SEPA, ha annunciato che, in seguito a richieste delle imprese, l’ABI stava studiando l’adozione di servizi opzionali aggiuntivi (AOS). In particolare, ABI ha precisato che *«le banche sono state sollecitate a realizzare un AOS, denominato SEPA Electronic Database Alignment (SEDA), avente lo scopo di rendere disponibili per gli strumenti di addebito diretto SEPA le funzionalità della procedura di allineamento elettronico archivi previste dallo schema nazionale RID»*⁶⁷. Sotto il profilo della remunerazione del servizio, ABI ha precisato che: *«poiché i costi sostenuti dalla banca del debitore per il servizio di allineamento non dovrebbero essere traslati sul debitore, che peraltro non sarebbe nelle condizioni di scegliere se avvalersi o meno del servizio aggiuntivo, si ritiene che l’unico meccanismo possibile per sostenere il modello SEDA dal punto di vista della compatibilità economica sia quello di prevedere una commissione interbancaria a favore della banca del debitore a carico della banca del creditore. Nel corso dei lavori di analisi i rappresentanti delle imprese non hanno manifestato dubbi o perplessità circa l’introduzione di un meccanismo di compensazione dei costi»*⁶⁸.

38. Il 30 ottobre 2012 l’ABI ha presentato in audizione agli uffici il servizio SEDA, specificando che *«in linea con le indicazioni del Regolamento è stata individuata una ipotesi di remunerazione strettamente collegata all’oggetto del servizio opzionale aggiuntivo SEDA: il modello di remunerazione dei servizi opzionali SEDA si basa su una commissione per singolo mandato corrisposta dal beneficiario ai PSP dei pagatori ai quali il beneficiario stesso ha chiesto la domiciliazione SEDA del mandato»*⁶⁹.

⁶⁶ 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»*.

⁶⁷ Cfr. doc. 002, p. 8.

⁶⁸ Cfr. doc. 002, p. 9.

⁶⁹ Cfr. doc. 3, Allegato, p. 4.

39. Nella risposta alla richiesta di informazioni dell’Autorità del giorno 11 gennaio 2013, ABI ha precisato che *«posto che in virtù di quanto stabilito dall’art. 8 del già citato Regolamento CE n. 260/2012 non è consentita l’adozione di un modello di remunerazione basato sullo scambio interbancario di commissioni, di qualsiasi forma, legate a operazioni di addebito diretto e, considerata la circostanza che il servizio SEDA è un servizio opzionale separato dal servizio di addebito SEPA sottostante, si è posta la necessità di individuare un meccanismo idoneo a remunerare le attività svolte dal PSP del Pagatore nei confronti dei Beneficiari nell’ambito del nuovo servizio SEDA, nel rispetto dei vincoli tecnico-normativi sopra richiamati. La scelta di ancorare la remunerazione del servizio alla gestione continuativa del mandato svolta dal PSP del Pagatore, che in effetti costituisce la caratteristica prioritaria del servizio SEDA, è stata ritenuta la soluzione più efficiente e maggiormente rispondente all’oggetto del servizio aggiuntivo, tenuto conto dei predetti vincoli»* (enfasi in originale n.d.r.)⁷⁰.

40. In seguito a tali interlocuzioni, il 18 marzo 2013 l’Autorità ha inviato all’ABI una lettera in cui ha osservato *«che si tratta di un servizio facoltativo e aggiuntivo rispetto allo schema base SEPA Direct Debit, il quale è, allo stato, ancora in fase di progettazione. In particolare, come espressamente riportato nella Vs comunicazione del 14 gennaio 2013, il ‘modello di remunerazione del servizio ... come pure i connessi aspetti di carattere contrattuale e regolamentare (accordo interbancario) non risultano definiti. L’Autorità si riserva, pertanto, ogni valutazione ai sensi della legge 287/90 anche alla luce delle concrete modalità di erogazione del servizio SEDA e dei conseguenti effetti prodotti sul mercato»*⁷¹.

41. Il 17 dicembre 2013 l’ABI ha presentato in audizione all’Autorità il servizio SEDA nella sua versione definitiva. In seguito a tale comunicazione l’Autorità ha formulato diverse richieste di informazioni⁷² al fine di acquisire gli elementi conoscitivi necessari a comprendere il funzionamento del sistema di remunerazione del servizio⁷³.

⁷⁰ Cfr. doc. 006, p. 8.

⁷¹ Cfr. doc. 0.16, p. 2. Sul punto nel verbale ufficiale del Comitato Tecnico del 19 marzo 2013 è precisato che: *«quanto al modello di remunerazione, che ABI ho posto all’attenzione dell’Autorità Garante della concorrenza e del Mercato [...] l’AGCM ha trasmesso ad ABI una comunicazione nella quale chiarisce che si riserva ogni valutazione ai sensi della legge 287/90 anche alla luce delle concrete modalità di erogazione del servizio SEDA e dei conseguenti effetti prodotti sul mercato ...»*. Cfr. doc. 91.

⁷² Cfr. doc. 2, richiesta informazioni dell’11 marzo 2014; doc. 5, richiesta di informazioni del 2 luglio 2014, doc. 8, richiesta di informazioni del 21 novembre 2014, doc. 31, richiesta di informazioni del 1 aprile 2015 e doc. 42, richiesta di informazioni del 12 agosto 2015.

⁷³ Cfr. doc. 91.

6 Il servizio SEDA: funzionamento e modello di remunerazione

6.1 Il servizio SEDA

42. I soggetti coinvolti nell'erogazione del servizio SEDA sono il creditore e la sua banca (c.d. banca di allineamento) ed il soggetto debitore/pagatore e la sua banca. Il creditore, ovvero il soggetto beneficiario del servizio SEDA, è rappresentato generalmente da un'impresa (ad esempio le *utilities*) che emette delle fatture che devono essere pagate dai propri clienti, ovvero i debitori/pagatori.

43. Il servizio SEDA è stato attivato attraverso la 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 AEA⁷⁴, 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»⁷⁵.*

44. Il servizio prevede che la banca del beneficiario/creditore (Prestatore di Servizi di Pagamento – PSP- di allineamento) sottoscriva il contratto di adesione con il beneficiario/creditore 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/creditore, della messaggistica SEDA proveniente e/o destinata a tutti i PSP dei pagatori presso i quali sono domiciliati i mandati SEDA.

45. 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/creditori, 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.⁷⁶. Nel modulo Avanzato è previsto anche

⁷⁴ Allineamento Elettronico Archivi: si tratta del precedente servizio di rendicontazione compreso nel RID

⁷⁵ Cfr. circolare ABI 14/2013, p. 1 e 2.

⁷⁶ 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 *facsimile* 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

che il PSP del pagatore acquisisca e conservi i mandati mentre in caso di adesione al solo modulo base tale attività (che prima era generalmente svolta dalla banca) deve essere svolta dal beneficiario/creditore stesso (impresa fatturatrice ad es. Enel, Telecom etc.) con mezzi propri.

46. Il servizio SEDA si qualifica, perciò, come un servizio accessorio 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 utilizzato in tutta Europa e definito da *standard* comunitari, 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.

6.2 Il modello di remunerazione e le differenze rispetto al RID

47. Il SEDA è stato elaborato per replicare alle funzionalità del RID, ma il sistema di remunerazione costruito dalle banche è totalmente differente rispetto a quello del precedente strumento domestico.

48. Sul punto si ricorda che il sistema di remunerazione del RID prevedeva la presenza di una commissione interbancaria (MIF)⁷⁷ fissata, a livello

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.

⁷⁷ 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

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 eventuale commissione stabilita dalla banca del beneficiario per remunerare i servizi resi. In caso di pagamenti c.d. "on us" la commissione poteva essere inferiore alla MIF⁷⁸.

49. Il creditore adesso paga di regola due commissioni: una relativa al SEPA DD da corrispondere al proprio PSP, denominata "commissione di incasso", che remunera esclusivamente il servizio di pagamento SEPA DD; l'altra, da versare al PSP del pagatore, relativa al servizio SEDA, in caso di adesione allo stesso. Tale commissione, in assenza di diverso accordo 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. Dagli elementi acquisiti in ispezione è emerso, come meglio descritto nel prosieguo, che il creditore in alcuni casi paga anche una terza commissione alla banca di allineamento, commissione che remunera i servizi resi in relazione al SEDA.

50. Pertanto, le commissioni che il beneficiario/creditore si trova a pagare sono almeno due e talvolta tre: 1) la commissione di incasso relativa al

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. 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 nel quale l'Autorità, conformemente ai principi comunitari, ha considerato le MIF come intese restrittive della concorrenza ai sensi dell'art. 101 TFUE. Nel corso del procedimento I725 la MIF per il RID disposizione di incasso era pari a €0,26. Durante procedimento I725 ABI ha proposto impegni ai sensi dell'art. 14-ter l. 287/90, i quali prevedevano, per quanto specificamente interessa nel presente caso:

a) riconfigurazione metodologica nell'ottica di rendere evidenti le caratteristiche comuni del RID e del servizio SEPA DD e gli elementi di specificità del servizio di incasso nazionale, come segue:

1. servizio di incasso
2. allineamento elettronico archivi
3. gestione dell'insoluto.

b) riduzione della MIF come segue :

1. per il servizio di incasso: da €0,173 a €0,08;
2. per il servizio allineamento elettronico archivi €0,071;
3. per la gestione dell'impagato: da 0,0833 a €0.
4. MIF totale 0,16.

Con nota del 28 giugno 2012 ABI ha comunicato l'intenzione di azzerare, a far data dal 2 novembre 2012, la componente della MIF relativa al servizio di incasso. Per effetto di tale rimodulazione, a partire dal 2 novembre 2012 la MIF per il RID ordinario era pari a €0,07 mentre la MIF per il RID veloce era pari a €0,17.

⁷⁸ La transazione si definisce *on-us* solamente se c'è coincidenza tra la banca del pagatore e quella scelta dal creditore, ossia il beneficiario del servizio SEDA. Infatti, sia il pagatore che il creditore scelgono autonomamente le banche a cui rivolgersi, se la scelta ricade sulla medesima banca la transazione è di tipo *on-us*, in quanto avviene all'interno della stessa banca.

SEPA DD; 2) la commissione relativa al servizio SEDA (corrisposta dal creditore alla banca del pagatore); 3) l'eventuale commissione per i servizi di allineamento (pagata dal creditore alla propria banca). Si ricorda che con il precedente sistema RID il beneficiario pagava un'unica commissione comprensiva della componente di incasso e di quella di rendicontazione.

7 Le Risultanze istruttorie

7.1 Il funzionamento di ABI: GDL e Comitati tecnici

51. Come si vedrà, l'elaborazione del modello di remunerazione del SEDA, a quanto consta dalla documentazione in atti, è avvenuta principalmente nell'ambito di riunioni di due organi collegiali di ABI: i) il Gruppo di Lavoro (GDL) incassi e ii) il Comitato Tecnico per i servizi di pagamento e regolamento.

52. In generale, i GDL coadiuvano l'attività dell'ABI attraverso l'esame tecnico delle principali tematiche connesse all'operatività bancaria. Essi hanno carattere temporaneo e si sciolgono al raggiungimento dell'obiettivo per il cui perseguimento sono stati costituiti. L'istituzione, le competenze e la composizione dei Gruppi di lavoro sono deliberate dal Comitato esecutivo. I Comitati tecnici coadiuvano gli Organi dell'Associazione nello svolgimento della loro attività attraverso il perseguimento di specifici obiettivi o la verifica dell'evoluzione di una determinata materia. L'istituzione, le competenze e la composizione dei Comitati tecnici sono deliberate dal Comitato esecutivo⁷⁹.

53. Con specifico riferimento al caso di specie, si precisa fin d'ora che dai documenti agli atti emerge, da un lato, che non sempre alle riunioni partecipano tutti i membri e, dall'altro, che tutti i partecipanti vengono comunque informati dall'ABI sia prima che dopo la riunione in merito agli argomenti trattati e al contenuto degli stessi attraverso l'invio di documenti di lavoro sui quali i membri sono chiamati a confrontarsi e, successivamente alle riunioni, attraverso l'invio del verbale delle stesse.

⁷⁹ Cfr. artt. 24 e 25 dello Statuto di ABI, disponibile sul sito www.abi.it.

7.2 Ideazione ed implementazione del modello di remunerazione SEDA: le riunioni del 17/18 luglio e 25 luglio 2012

54. L'ideazione dell'intero servizio SEDA ha avuto luogo progressivamente nel corso del 2012 e se, in un primo momento, il sistema di remunerazione immaginato dall'ABI e dalle banche era orientato ad un modello basato sulla commissione interbancaria (MIF), preferito, a quanto risulta dai documenti ispettivi, sulla base di ragioni di efficienza, con il passare del tempo e con l'approfondimento della tematica le banche e l'ABI hanno ritenuto più conveniente concordare un sistema di remunerazione che, limitando la pressione concorrenziale, consentisse di applicare prezzi non aderenti ai costi e sganciati dalla pressione competitiva. Le Parti, quindi, hanno ideato il nuovo modello SEDA proprio al fine di ottenere una maggiore remunerazione.

55. Si noti sul punto che oggetto di contestazione non è, in sé, l'abbandono del modello basato sulle MIF ma il fatto che le banche, partendo da tale modello, abbiano ideato un sistema ancor più restrittivo al fine di aumentare i margini di guadagno e di applicare un prezzo svincolato dai costi.

56. Tali scelte sono maturate nel corso di tutto il 2012 e definitivamente messe in chiaro in due occasioni cruciali di luglio 2012: le riunioni del Gruppo di Lavoro incassi del 17 e 18 luglio e la riunione del Comitato tecnico del 25 luglio.

Le scelte assunte nella riunione da ultimo citata sono state riproposte nella riunione del Comitato Tecnico del 21 settembre 2012 in cui si è deliberato di presentare il modello all'Autorità⁸⁰. Tali scelte sono state definitivamente confermate nella riunione dell'11 dicembre 2012⁸¹ nella quale, come si vedrà, i temi già decisi sono stati riproposti all'attenzione del comitato tecnico per una definitiva conferma.

57. In particolare, in questi contesti, le banche partecipanti hanno ideato un sistema di remunerazione che consentisse loro sia di aumentare i margini rispetto al precedente sistema RID, sia di recuperare i ricavi che si sarebbero persi a causa dell'eliminazione delle MIF sul SEPA DD⁸² evitando al

⁸⁰ Cfr. doc. 85.

⁸¹ Cfr. verbale del Comitato tecnico doc. 84.

⁸² Cfr. doc. 103 in cui ABI affrontando la tematica del pricing SEDA, afferma: «*In termini complessivi di remunerazione dei servizi, occorre considerare inoltre che a partire dal 1° febbraio 2014 non saranno più operanti le commissioni interbancarie per i servizi di addebito diretto SEPA sia nazionali che cross border.[...] Tale circostanza determina una riduzione sulle fee corrisposte dai Beneficiari per le operazioni interbancarie di addebito diretto che, nel caso di clientela di prima fascia, è sostanzialmente immediata e speculare alla riduzione della commissione interbancaria*»

contempo ingerenze dell’Autorità, in particolare, sul livello delle MIF stesse. Tali riflessioni sono state effettuate malgrado la consapevolezza piena che:

- a) Il SEDA, come afferma ABI, è «*ampiamente sovrapponibile con il servizio AEA*»⁸³, vale a dire con il servizio di rendicontazione del RID.
- b) Scopo del Regolamento (UE) 260/2012 è anche la diminuzione dei prezzi dei servizi di pagamento⁸⁴.

58. Come si evince dalla tabella sotto riportata, sulla base dei documenti in atti è stato possibile identificare i soggetti che hanno partecipato alle riunioni in cui si è definito il sistema di remunerazione del SEDA. Sul punto deve precisarsi che il sistema di remunerazione è parte integrante dell’accordo interbancario a cui partecipano tutti i soggetti iscritti ad ABI (circa 600). La sua ideazione è stata tuttavia posta in essere da un numero ristretto di soggetti.

Tabella 1: incontri decisivi in ABI sul SEDA anno 2012

<i>Data</i>	17-18/07/2012	25/07/2012
<i>Tipo di riunione</i>	GDL	Comitato tecnico
ABI	X	X
Unicredit	X	X
MPS	X	X
ICCREA	X	X
ICBPI	X	X
Intesa	X	X
UBI	X	X
BNL	X	X
Credito valtellinese		X
Banca del Piemonte		X
Cariparma		
Sella		X

Fonte: documenti ispettivi

⁸³ Cfr. doc. 628, email di ABI con bozza verbale del Comitato tecnico del 21 settembre 2012, in cui si legge: «*E’ illustrata al Comitato la configurazione dell’AOS SEDA che costituisce la base dell’interlocuzione con gli stakeholders. [...] Viene richiesto inoltre di mettere in evidenza quali componenti del servizio SEDA risultino essere da un lato la riproposizione delle funzionalità di Allineamento Elettronico Archivi e quali invece le innovazioni ABI ricorda che, dal punto di vista delle funzionalità di allineamento mandati, il servizio SEDA è ampiamente sovrapponibile con il servizio AEA, al netto del servizio di trasferibilità del RID*».

⁸⁴ Sul punto si veda, ad esempio, il doc. 99, nota introduttiva al comitato tecnico del 11 febbraio 2013, nel quale ABI sottolinea «*Si ricorda che tutte le autorità europee e nazionali hanno sempre sottolineato che il passaggio alla SEPA non deve rappresentare un’occasione di aumento del costo dei servizi di pagamento (tra le premesse del provv. attuativo di Banca d’Italia del Reg. 260/2012 si legge “considerata l’importanza di favorire modalità di passaggio agli strumenti SEPA che non comportino aumenti complessivi dei prezzi per gli utilizzatori dei servizi di pagamento in generale e per i consumatori in particolare”)* e la grande attenzione dell’AGCM al riguardo».

59. Dai documenti agli atti emerge l'esistenza di un gruppo di banche che, insieme ad ABI, ha ideato il sistema di remunerazione del SEDA prevedendo meccanismi in grado di consentire la fissazione di prezzi più elevati di quanto sarebbe stato possibile con gli altri sistemi di remunerazione presi in esame di volta in volta. Cariparma, pur non essendo presente alle riunioni sopra citate era informata ed ha contribuito all'assunzione delle decisioni in quanto comunque membro del GDL incassi e più volte attiva in scambi di mail aventi ad oggetto sia il contenuto delle riunioni sopra indicate sia la definizione del modello di remunerazione⁸⁵.

60. Infine, nella riunione dell'11 dicembre 2012, le banche presenti hanno confermato un sistema di remunerazione già ampiamente definito (e già presentato all'Autorità)⁸⁶.

61. Dai documenti agli atti risulta, pertanto, che i soggetti che, insieme ad ABI, hanno ideato il sistema di remunerazione SEDA, poi formalizzato nella circolare n. 14 del 10 giugno 2013 sono: Unicredit, Intesa, MPS, ICCREA Banca, ICBPI, BNL, UBI, Cariparma, Banca del Piemonte, Banca Sella e Credito Valtellinese.

62. Le banche sopra menzionate hanno deciso di creare il SEDA prevedendo un modello di remunerazione che garantisse il superamento della logica delle commissioni interbancarie (il cui livello si andava riducendo) a favore di un modello in cui il prezzo del servizio aggiuntivo prevedesse l'applicazione di un margine di profitto ("*mark-up*") e consentisse anche di recuperare ulteriori profitti in seguito all'azzeramento delle MIF sul nuovo servizio di incasso: il SEPA DD.

63. Tale decisione, alla base dell'accordo interbancario, è stata adottata nelle citate riunioni del GDL Incassi del 17/18 luglio e comitato Tecnico del 25 luglio 2012. Tali riunioni sono state precedute da altri incontri in ABI in cui le banche hanno iniziato ad affrontare il tema della remunerazione del servizio SEDA e del superamento del previgente sistema MIF, in ragione della sua scarsa remuneratività. Le tappe decisionali vengono riassunte di seguito a partire dal gennaio 2012, periodo in cui, a causa dell'approssimarsi

⁸⁵ Cfr. ad esempio doc. 676, allegato, email inviata da Cariparma a MPS, INTESA, Unicredit, UBI, ICCREA e ABI il 30 novembre 2012 su alcuni aspetti del modello di remunerazione. Questa mail viene commentata successivamente da Unicredit Cfr. doc. 823, mail allegata. Si vedano altresì doc. 979, convocazione alla riunione del GDL del 17/18 luglio 2012, doc. 906, comunicazione della bozza del verbale del Comitato tecnico del 25 luglio 2012, doc. 900, invio del documento "Ipotesi e complessità del modello di remunerazione del SEDA" discusso nel Comitato tecnico del 25 luglio 2012.

⁸⁶ Dai documenti è emerso, infatti, che alcune banche volevano modificare alcuni aspetti del sistema e a tal fine hanno richiesto ad ABI di sottoporre nuovamente al Comitato Tecnico le decisioni già assunte nel Comitato Tecnico del 25 luglio 2012, al fine di ottenere un definitivo pronunciamento.

dell'*end date* dell'entrata in vigore del Regolamento SEPA, le riflessioni si sono concretizzate.

64. Nella prima riunione in cui risulta agli atti che il GDL Ristretto Incassi si sia occupato di remunerazione del SEDA (26 gennaio 2012) si dava per scontata l'applicazione delle MIF. In particolare, nella presentazione inviata alle banche quale documento di lavoro, si legge: *«L'AOS SEDA è richiesto e svolto nell'interesse del Beneficiario, ma è basato sull'operatività prevalente della Banca del Pagatore. Il meccanismo basato sull'applicazione di una commissione interbancaria multilaterale è il più efficiente per remunerare i servizi resi dalla Banca del Pagatore»*⁸⁷. Nelle Parti successive della presentazione si evidenzia che il Regolamento (UE) 260/2012 prevede la possibilità di utilizzare le MIF per i servizi aggiuntivi opzionali (AOS) come il SEDA⁸⁸ e ci si sofferma su quale elemento utilizzare per quantificare la commissione interbancaria. Nel verbale della riunione si legge: *«con riferimento al modello di business del servizio SEDA, dopo la rappresentazione al gruppo di lavoro delle previsioni del Regolamento sulla MIF, nell'ottica che ai servizi aggiuntivi opzionali non si applicherebbe il divieto sancito per gli addebiti diretti, sono sottoposti al Gruppo di Lavoro due possibili modi di applicazione di una commissione interbancaria. Nel primo, la commissione sarebbe collegata alla transazione di addebito diretto (con flag SEDA), nel secondo agli eventi del ciclo di vita del mandato. Sono richiamate dalle banche anche altre possibili modalità di remunerazione della banca del debitore, già emerse durante la fase di definizione delle funzionalità del servizio, quali l'applicazione di un canone annuo. Sulla preferenza ad una delle modalità ipotizzabili, le banche si sono riservate di effettuare verifiche e valutazioni interne»*⁸⁹.

65. Tale visione inizia a mutare nella riunione del Comitato tecnico del 18 aprile 2012 nella quale si affaccia per la prima volta la possibilità che il servizio SEDA venga remunerato non recuperando solo i costi ma in una prospettiva di "business". Nel corso della riunione, a fronte della

⁸⁷ Cfr. doc. 220. Si tratta di una presentazione inviata da ABI a Cariparma, ICBPI, BNL, UBI, MPS, Intesa, ICCREA, Pop. Vicenza, Banca Sella e Unicredit.

⁸⁸ Si noti che tale possibilità è stata inserita su apposita richiesta delle Autorità Italiane. Cfr. doc. 90, resoconto del Comitato tecnico del 18 aprile 2012 in cui il rappresentante di Banca d'Italia *«interviene per confermare l'importanza della realizzazione dell'AOS SEDA a prescindere dalla definizione del modello di business sottostante e ricorda che la delegazione italiana ha sostenuto l'esclusione nel testo del Regolamento del divieto di MIF per i servizi aggiuntivi anche in un'ottica di realizzazione del servizio SEDA»*. Si veda anche il doc. 206, verbale del comitato tecnico del 13 dicembre 2011, in cui Banca d'Italia interviene affermando che: *«è stato raggiunto l'obiettivo dell'Italia di aver garantito il mantenimento della MIF sui servizi aggiuntivi»*. Tale circostanza è confermata dalle dichiarazioni che la Banca d'Italia ha reso in audizione di fronte agli uffici, su cui si veda *infra* par. 9. Cfr. doc. 1219.

⁸⁹ Cfr. doc. 278

dichiarazione di ABI per cui *«la definizione della commissione del servizio AEA servirà da base per la costruzione del modello di business sottostante il SEDA»*⁹⁰ il Presidente del comitato (esponente di Banca Sella) *«fa notare che oltre al nuovo Regolamento, sono presenti in questo momento storico diverse spinte che tendono a cercare di ridurre nonché azzerare i costi dei servizi bancari, [...] e in considerazione del fatto che qualunque tipo di servizio che gli utenti utilizzano è soggetto ad una remunerazione, ritiene opportuno salvaguardare tale principio anche per i servizi bancari. Sostiene questa tesi anche (...) (UBI banca n.d.r.) che aggiunge l'importanza di evidenziare le differenze tra il servizio nazionale RID e il servizio SDD con i necessari investimenti che il sistema bancario dovrà sostenere... in ragione di ciò, la determinazione delle commissioni per il servizio SEDA dovrà tener conto della voce di costo degli investimenti, non presente nell'attuale rilevazione sull'AEA»*⁹¹. Emerge pertanto la condivisione tra le Parti della finalità di caricare sul nuovo servizio SEDA gli investimenti necessari per l'adeguamento del sistema bancario alle nuove normative SEPA, pur trattandosi di servizi distinti.

66. Di rilievo anche le considerazioni di MPS a margine di un documento ABI sul sistema di remunerazione in cui si legge: *«è stato condiviso che il meccanismo attualmente in essere per i servizi di incasso nazionali, basato sull'applicazione di una commissione interbancaria multilaterale, corrisposta a fronte di ciascuna operazione di incasso dalla banca del beneficiario alla banca del pagatore, sia quello più efficiente per remunerare i servizi resi dalla Banca del Pagatore [...] L'AGCM ha peraltro di recente approvato una proposta di impegni dell'ABI nella quale è prevista, anche in ottica di migrazione alla SEPA, una componente di remunerazione interbancaria per il servizio nazionale di allineamento*

⁹⁰ Cfr. doc. 105.

⁹¹ Cfr. doc. 105. In una email di MPS, di resoconto ad una riunione interna del 12 aprile 2012, si legge: *«altra questione analizzata riguarda le MIF (commissioni interbancarie multilaterali) che sono ammesse solo per le cd "R-transaction" (storni, revoche, rifiuti, richiami, riaccrediti ecc.); l'eliminazione delle MIF sugli addebiti diretti sono previste: per il 01/11/2012 se in ambito trasfrontaliero e per il 01/2/2017 se in ambito domestico (art. 6). Questo aspetto dovrà essere bene analizzato al nostro interno (funzioni commerciali), per definire il modello di business che garantisca la corretta remunerazione servizio. A tale proposito si rammenta che a breve AGCM prevederà una revisione delle MIF e, da questo, ci si aspetta una ulteriore drastica riduzione; per tale motivo il tema dei ricavi si pone come uno dei più rilevanti e da affrontare quanto prima. Si precisa che le commissioni sono consentite per i servizi opzionali aggiuntivi, laddove essi siano chiaramente ed inequivocabilmente distinti dai servizi di addebito diretto di base e laddove i PSP e gli USP siano liberi di offrire o utilizzare tali servizi (si veda il servizio SEDA legato all'SDD sul quale le MIF sono ammissibili)». Cfr. doc. 773, Mail allegata R: progetto SEPA-verbale incontro del 12/4/2012 analisi Reg. 260/2012.*

archivi e di gestione del database in fase di addebito della collection. »⁹². In commento a tale informazione MPS precisa: «se perseguiamo questa strada (applicazione MIF per operazione di incasso), oltre ai dubbi legati al rispetto reg 260 (divieto MIF per operazioni standard di incasso cross border da ottobre 2012 e nazionali da febbraio 2017. Non mi sembra invece che stabilisca divieti di MIF per AOS. Tale MIF verrebbe applicata solamente alle operazioni di incasso targate SEDA?), l'importo applicabile sarebbe comunque molto limitato in quanto da precedenti impegni presentati ad AGCM la componente del processo legata all'allineamento è pari a 0,071 €. L'importo della MIF è attualmente in corso di revisione da AGCM ma come da impegni non potrà superare gli importi precedenti»⁹³. (enfasi aggiunta n.d.r.)

67. Nella riunione del 17/18 luglio si è deciso di modificare il modello basato sulle MIF. In una mail interna ad ABI, con riferimento alla riunione del 17/18 luglio, si legge: «... MPS [...] ha posto in modo reiterato nel corso della riunione l'accento sulla necessità di: [...] “aumentare la remunerazione sensibilmente rispetto a oggi che lavoriamo in perdita dopo le diminuzioni verticali dei valori delle MIF degli ultimi anni”. In riunione si è cercato smussare in modo netto questa posizione “politica” e alcune banche (UBI e ICCREA che fra l'altro sono percettori netti) hanno affermato esplicitamente che non si può pretendere di incassare una cifra sensibilmente più alta di quella oggi rappresentata dalla MIF (che però anche nella testa dei moderati è basata sullo € 0,16 di luglio e non sullo 0,07 del prossimo novembre⁹⁴). Sollecitati a ragionare del contesto istituzionale nel quale si cala SEDA per avere una posizione realistica sulla remunerazione, MPS ha spostato il tema sulle modalità di approccio nel

⁹² Cfr. doc. 771, Mail allegata “I: GDL SEDA _ documentazione lavoro per riunioni...”, documento dal titolo “Commenti documento analisi SEDA di ABI”.

⁹³ Cfr. doc. 771, mail allegata “I: GDL SEDA _ documentazione lavoro per riunioni...”, documento dal titolo “Commenti documento analisi SEDA di ABI”. Cfr. anche doc. 259, presentazione allegata, slide 25 e ss. nella quale sono riportati i tre modelli di remunerazione ipotizzabili: 1) MIF collegata alle transazioni SEDA (sistema uguale al RID); 2) commissione collegata agli eventi di vita del mandato (costituzione del mandato, modifica dei dati, revoca, una tantum per attivazione) e 3) remunerazione collegata alla gestione ed alla manutenzione dell'archivio mandati. Cfr. anche doc. 259, verbale allegato, in cui si legge: «Dopo l'esame dei tre macro-modelli proposti (cfr. slide 26, 27, 28), il GdL esprime favore - sotto un profilo strettamente tecnico - per il modello di business 3 (canone forfettario periodico per ciascuna domiciliazione SEDA attiva nel database). [...]. Viene tuttavia osservato che una bilateralità pura comporterebbe delle criticità perché implicherebbe un contratto di servizio fra tutti i PSP dei pagatori e la vasta platea dei Beneficiari. [...]».

⁹⁴ N.D.R.: si ricorda che, per effetto del provvedimento AGCM sul caso I725 RIBA RID Bancomat, la MIF del RID è stata azzerata sulla componente di incasso ed è rimasta solo sulla componente di allineamento. L'ammontare complessivo della MIF è perciò passato da 0,16 € (comprensiva anche della componente di incasso) a (0,07 €) euro (solo componente di rendicontazione -AEA) nel novembre 2012.

confronto con AGCM (partiamo così ... facciamocelo dire da loro....etc). Anche i moderati hanno comunque parlato di “business” e non di mero “recupero costi”.

Su questo punto è stato chiesto un orientamento strategico del Comitato tecnico su come bisogna impostare il confronto prima di incontrare AGCM»⁹⁵.

68. Le posizioni espresse da MPS nel GDL di luglio vengono riportate anche in un'altra email interna ad ABI del 23 luglio 2012 nella quale, facendo riferimento alle posizioni di MPS nel GDL, si legge « *diciamo che le sue posizioni erano tutte volte a valorizzare i punti che lasciassero le mani più libere rispetto all'Antitrust, la sensazione è che fosse preoccupato per quello*»⁹⁶.

69. È la stessa MPS che, in un resoconto interno, descrive i contenuti della riunione del 17/18 luglio 2012:

«- *È stato ribadito da tutti che si deve quindi superare il modello MIF, per evitare interventi al ribasso di AGCM (questo è lo scenario attuale, con interventi continui di AGCM volti a ridurre le commissioni interbancarie sui servizi incasso), ancorché le MIF siano ammesse anche post-2017 sugli AOS (come nel caso di Seda)*»⁹⁷.

70. La decisione di definire a livello interbancario un diverso modello di remunerazione in ragione della scarsa remuneratività del precedente (basato sulle MIF), è stata confermata nella riunione del Comitato Tecnico del 25 luglio 2012. In particolare, è stata reperita una bozza di verbale del Comitato Tecnico nella quale emergono le diverse e reali posizioni dei partecipanti alle riunioni, non riportate nelle versioni ufficiali⁹⁸ dei verbali, che collegano le ragioni del superamento della MIF non a questioni tecniche o di rischio di restrizione della concorrenza, ma a motivazioni di profittabilità del *business* e di opportunità di evitare il controllo dell'Autorità sul valore delle MIF stesse. In tale bozza si legge: « ... (MPS n.d.r.) *interviene evidenziando come il modello di servizio sia radicalmente diverso dal passato. Occorre*

⁹⁵ Cfr. doc. 213.

⁹⁶ Cfr. doc. 200.

⁹⁷ Doc. 772, mail allegata, “R: esito incontro ABI del 17/7/2012 ...”.

⁹⁸ In particolare la versione, riconosciuta veritiera ma non adatta ad essere veicolata e resa pubblica, viene modificata all'interno di ABI. Cfr. doc. 201 in cui si scrive: « *Questa versione del verbale è solo ad uso personale di ... [omissis si tratta dell'autore del verbale presente alla riunione]. Non lo farei assolutamente circolare. Una versione pubblica del verbale dovrebbe essere particolarmente “leggera” e non ricondurre le posizioni ai nomi*». Nella versione pubblica del verbale (doc. 79), infatti, si legge: «*si concorda pertanto nel considerare superata l'impostazione basata sugli “oneri interbancari”. I partecipanti condividono la considerazione che SEDA è un servizio e un investimento che devono trovare remunerazione in quanto tali...».*

prendere atto e rendere tutti gli stakeholders consapevoli che, nel nuovo contesto, non si può considerare il servizio di addebito diretto SEPA come una mera prosecuzione del vecchio modello RID/AEA e in questo senso si rende necessario rafforzare la comunicazione. Pertanto è favorevole a considerare superata l'impostazione basata sugli oneri interbancari a prescindere da eventuali considerazioni volte a mantenere le MIF[...]. (ICBPI n.d.r.) condivide il superamento della MIF ma ritiene anche che possa essere conservata come opzione qualora l'AGCM fosse orientata a preservare tale modello. [...]. (ICCREA n.d.r.) ricorda che la MIF è ormai legata al recupero dei soli costi diretti peraltro calcolati sulla base di medie efficientanti sempre meno legate alla realtà dei costi effettivamente sostenuti mentre in questo caso si tratta di remunerare un servizio aggiuntivo ed opzionale. Si dichiara quindi favorevole al suo superamento e contrario ad ogni possibilità di preservarlo. [...] (INTESA n.d.r.) concorda che occorre distaccarsi dalla logica delle MIF e dunque è favorevole ad abbandonare tale opzione anche se fosse caldeggiata dall'AGCM. Rimarca che SEDA è un servizio e che deve trovare remunerazione in quanto tale ed in particolare rappresenta la necessità di superare, anche nel linguaggio, il riferimento ad alcuni modelli di servizio non più applicabili e quindi ad abbandonare la terminologia "oneri interbancari".[...] (UBI n.d.r.) è favorevole al superamento della MIF.[...] (UNICREDIT n.d.r.) concorda sull'abbandono della MIF. [...] (BNL n.d.r.) si dichiara d'accordo con il superamento della MIF»⁹⁹.

71. In una mail interna ad MPS contenente il resoconto della riunione del 25 luglio 2012 si legge: «*niente mif per nessuna ragione*»¹⁰⁰.

72. Con riferimento alla riunione del comitato strategico del 25 luglio 2012 rileva anche una mail del 25 luglio 2012 interna ad MPS, antecedente alla riunione predetta, in cui si dà conto di un accordo con Unicredit e Intesa sul sistema di remunerazione SEDA senza MIF: «*Sentiti ieri al tel ... (Unicredit) e ... (Intesa) Concordano sul fatto che: [...] Cancellazione di qualunque riferimento a aea e mif – è un nuovo servizio e non ha mif*»¹⁰¹.

⁹⁹ Cfr. doc. 210.

¹⁰⁰ Cfr. doc. 772, mail allegata "R: AL GDL RISTRETTO INCASSI_Documento SEDA".

¹⁰¹ Cfr. doc. 771. Mail allegata "I: URGENTE conference call...". Nella mail si legge: «*sentiti ieri a tel ... (Unicredit) e ... (Intesa) Concordano sul fatto che*

1. *Seda base possa essere "obbligatorio" ammesso che ci siano gli spazi legali*
2. *Seda avanzato facoltativo con contestuale comunicazione delle banche aderenti (e noi aderiremo, salvo mi diciate che non ci conviene)*
3. *No prezzo massimo, ma prezzo libero e concordato*
4. *Accordi solo tra creditore e banca d'allineamento*

73. Anche Unicredit, in un resoconto interno, descrive che nel corso della riunione: *«tutte le banche si sono espresse a favore del canone con l'abbandono quindi del modello legato alla MIF in quanto in netto contrasto con quanto disposto dal Regolamento 260/2012 (cfr. documento allegato)¹⁰²; vedono rischiosità nel medio lungo periodo non potendo escludere interventi AGCM su meccanismi basati su applicazioni di MIF (la storia dei provvedimenti AGCM sulle MIF dal 1999 ad oggi ne sono una prova)...»¹⁰³.*

74. La preoccupazione relativa alla scarsa redditività della MIF si legge anche nei documenti interni reperiti presso alcune banche. Ad esempio in una mail di BNL successiva all'avvio del presente caso del 24 febbraio 2016 in cui si commenta il provvedimento di avvio: *«... per non parlare poi degli impatti devastanti per le Banche in caso di rivisitazione del modello di remunerazione da parte di AGCM (modello MIF in luogo dell'attuale) che se da una parte potrebbe sanare il tema IVA dall'altra potrebbe voler dire smantellare l'attuale impianto, con impatti tecnici (Fortis) ed economici (diminuzione revenues)»¹⁰⁴.*

7.3 Le altre evidenze ispettive sul modello di remunerazione

75. Le banche coinvolte nell'intesa e l'ABI, come emerge dalle riunioni sopra descritte, hanno deciso all'unanimità di non utilizzare la MIF al fine di poter applicare alle imprese un prezzo sganciato dai costi sostenuti e non

5. *Cancellazione di qualunque riferimento a aea e mif – è un nuovo servizio e non ha mif*». La preoccupazione che l'Autorità intervenga nel controllare che un'eventuale MIF SEDA sia aderente ai costi (come successo in passato con il caso I725/Riba-Rid) emerge anche in altri documenti. Ad esempio, in una presentazione sul modello di *business* SEDA, con riferimento al modello "MIF like" mentre tra i "PRO" si legge *«L'applicazione di una commissione sulla collection SDD non richiederebbe lo sviluppo di nuovi applicativi/processi ad hoc da parte dei PSP dei Pagatori. L'applicazione della commissione interbancaria non ha impatti a livello gestionale per i PSP di Allineamento. Il modello è il più semplice ed efficiente per i Beneficiari»*, tra i contro si segnala: *«La commissione interbancaria per i servizi opzionali aggiuntivi è soggetta alla normativa sulla tutela della concorrenza (l'importo sarebbe vincolato all'analisi dei costi e agli step previsti dagli Impegni ABI resi vincolanti dall'AGCM)»*. Cfr. doc. 119, presentazione allegata, slide 15

¹⁰² N.D.R.: in realtà, come è noto, il divieto di MIF non sussiste per i servizi opzionali aggiuntivi come SEDA. Cfr. Regolamento 260/2012 UE, considerando 20.

¹⁰³ Cfr. doc. 463.

¹⁰⁴ Cfr. doc. 881. Si veda anche doc. 621, mail di ICCREA in cui, con riferimento ad una riunione del comitato strategico del marzo 2013, si legge: *«MIGRAZIONE SEPA: Il prodotto SEDA è obbligatorio per provvedimento BDI. Intervento ... (ICCREA n.d.r.): se il seda è obbligatorio renderlo come banca, occorre chiarire che tale impostazione ha dei costi che a questo punto vengono sostenuti e che devono essere remunerati, in relazione ad un AOS facoltativo reso obbligatorio, dai clienti. Pertanto i costi non sono assimilabili ad una MIF e non possono essere considerati alla stregua di un pagamento (costo vivo + 10%): CONDIVISA DAL GDL. ... »* Rileva, sotto lo stesso profilo, anche il doc. 105, stralcio del verbale del comitato tecnico del 18 aprile 2012, nel quale ABI sembra ritenere corretto parametrare la remunerazione del servizio SEDA al valore della MIF per il servizio dell'allineamento elettronico archivi, che in effetti remunera l'attività della banca del pagatore.

verificabile da parte dell’Autorità. La struttura del modello di remunerazione nel suo complesso è stata, inoltre, oggetto di vari approfondimenti e, a conclusione di tale processo, le banche e ABI hanno ideato un sistema di remunerazione del servizio privilegiando le soluzioni che, ad avviso delle banche, erano ritenute sul momento idonee a generare i guadagni maggiori, come di seguito precisato.

76. Gli aspetti salienti del modello di remunerazione, che verranno di seguito analizzati, sono riconducibili a:

- soggetti coinvolti nel pagamento del prezzo: modello “1 a 1” vs modello “1 a molti”;
- definizione del modello di prezzo (prezzo libero, prezzo massimo).

7.3.1 Modello “1 a 1” vs “1 a molti”

77. Dal punto di vista dei soggetti tenuti al pagamento della commissione SEDA, le banche hanno discusso in merito a due possibili alternative. Il modello prescelto dalle banche, già descritto *supra*, è identificato come modello “1 a molti” laddove “1” è il soggetto creditore (beneficiario/creditore ad esempio i grandi fatturatori come le *Utilities*) e i “molti” sono le differenti banche scelte dai debitori (ovvero ad esempio i clienti/utenti delle *Utilities*), ovvero le banche a cui il creditore è tenuto a corrispondere la commissione per il servizio SEDA. Tale modello si contrappone a quello “1 a 1”, in cui il creditore paga il servizio alla propria banca (c.d. banca di allineamento) e quest’ultima retrocede una parte della commissione alla banca del pagatore.

78. Una volta abbandonato il modello di remunerazione basato sulla MIF, le banche avevano dapprima pensato di adottare il c.d. modello “1 a 1” e tale decisione era stata formalizzata nella riunione del GDL del 17/18 luglio 2012. In un documento di lavoro elaborato come base per le decisioni da assumere nel Comitato Tecnico del 25 luglio 2012 si legge, infatti: «*il GdL ristretto (con orientamento di maggioranza e dopo una complessa discussione) ha valutato preferibile, perché più semplice sotto un profilo legale/operativo, un modello nel quale l’obbligo di corrispondere il canone periodico alla Banca del Pagatore per mandato attivo è posto sulla Banca d’Allineamento (dalla normativa interbancaria) [...] Sotto un profilo tecnico, la scelta semplifica le attività del Beneficiario poiché riceverà un unico addebito periodico per i servizi SEDA ricevuti e consente di evitare la ricerca di soluzioni contrattuali “convenzionali” per la remunerazione “uno*

a molti” dei servizi resi. Sempre sotto un profilo tecnico, la scelta “interbancaria” rende necessario lo sviluppo in casa di ogni Banca d’Allineamento di un applicativo che - una volta gestita la fatturazione dei canoni verso le “n” Banche dei Pagatori con le quali lavora il Beneficiario (è plausibile che nella fatturazione delle grandi utility l’insieme tenda a coincidere con tutte le banche commerciali retail) – accorpa i saldi e sulla base della propria politica commerciale di ciascuna applica un pricing complessivo al cliente Beneficiario che tiene conto (ovviamente) dei canoni da corrisponderesti alle Banca dei Pagatori»¹⁰⁵.

79. Il modello “1 a 1” è stato scartato nel comitato tecnico del 25 luglio 2012 a favore del modello, attualmente vigente, “1 a molti”. All’esito di quella riunione ABI ha proposto di «*impostare dei servizi di semplificazione offerti dalla Banca d’Allineamento al Beneficiario per agevolare la gestione del pagamento dei corrispettivi alle Banche dei pagatori*». Tale soluzione sembra raccogliere il consenso di tutti ad eccezione di MPS che ha formalizzato la propria contrarietà al modello nel comitato del 11 dicembre 2012¹⁰⁶.

80. Sul punto deve precisarsi che tra le banche si è da subito manifestato un disaccordo in merito al modello da adottare, dovuto alla diversa natura degli istituti di credito coinvolti nella decisione. In particolare, le banche di grandi dimensioni prediligevano un modello “1 a 1” mentre le banche come ICCREA, aggregatrici degli interessi di banche più piccole, prediligevano il modello “1 a molti”. Ciò emerge da numerosi documenti sotto descritti. Si osserva fin d’ora, comunque, che ciò non ha impedito il raggiungimento di un accordo di massima sul sistema di remunerazione da adottare che venisse incontro agli interessi di tutte le Parti coinvolte.

81. Si deve citare, in primo luogo, una email interna a BNL che contiene il resoconto delle riunioni del 17/18 luglio 2012, in cui si legge: «**MODALITÀ DI REMUNERAZIONE** Anche qui ancora poca chiarezza [...]».

Al momento sono previsti due scenari:

- *Scenario 1 (Intesa, Unicredit, MPS) [modello 1 a 1 n.d.r.]*
Ciascuna Banca domiciliataria invia SDD a Banca di allineamento del Creditore indicando in causale numero mandati gestiti per Creditor ID nel periodo di riferimento. Banca di allineamento addebita il Creditore secondo accordi intrapresi col beneficiario sia

¹⁰⁵ Cfr. doc. 103 e 529. Si veda anche il doc. 213 che riassume le posizioni assunte dalle banche nel GDL del 17-18 luglio 2012

¹⁰⁶ Cfr. doc. 84.

in termini di prezzo che di rendicontazione (unico addebito, più addebito secondo quante sono le banche domiciliatarie). Intesa, Unicredit, MPS spingono per questo modello per avere una leva commerciale lato creditore (abbattere canone per mandati gestiti per ricevere più flussi).

- *Scenario 2 (ICCREA) [modello 1 a molti n.d.r.]*

Ciascuna Banca domiciliataria invia SDD a Banca di allineamento del Creditore indicando in causale numero mandati gestiti per Creditor ID nel periodo di riferimento. Banca di allineamento addebita il Creditore indicando chiaramente l'addebito di ciascuna banca domiciliataria. ICCREA spinge per questo modello per dare massima trasparenza al Creditore circa tariffa applicata da ciascuna banca domiciliataria»¹⁰⁷.

82. Come si evince dalla lettura dei documenti, quindi, il modello adottato è quello “1 a molti” (il beneficiario paga direttamente la banca del debitore). Tale soluzione, che inizialmente vedeva contrarie le banche maggiori (come Unicredit e Intesa) è alla fine accettata in quanto è comunque prevista la possibilità per la banca del beneficiario di offrire servizi accessori per la gestione della mole di transazioni SEDA da effettuare. Si tratta, quindi, di un modello “misto” in cui le banche di maggiori dimensioni possono offrire servizi ulteriori ai propri clienti che manifestino la necessità di gestire le complesse dinamiche negoziali e contabili riconducibili al SEDA e al nuovo sistema di remunerazione.

83. In estrema sintesi, mentre il modello “RID” prevedeva il pagamento di un'unica commissione (che il beneficiario/creditore pagava alla propria banca di allineamento), l'attuale sistema, in caso di adesione al SEDA, prevede che il beneficiario/creditore paghi fino a tre commissioni:

1. Commissione di incasso per il SEPA DD alla propria banca;
2. Commissione SEDA alle (potenzialmente circa 600) diverse banche dei propri clienti;

¹⁰⁷ Cfr. doc. 902. Sul punto si veda anche doc. 213 in cui viene precisato che: « *Le banche grandi hanno imposto (a ICCREA e ICBPI) un modello interbancario (e il veto su qualsiasi schema di diverso avviso sul punto) basato sull'obbligo della Banca del Creditore (e non del Creditore stesso) di corrispondere la remunerazione alla Banca del pagatore. Cioè vogliono la libertà della Banca del Creditore di inglobare nel prezzo complessivo che fanno al Creditore tutte le varie componenti di servizio (incluso il canone corrisposto alla banca del pagatore). In sostanza è lo stesso modello della MIF solo con un canone periodico per mandato attivo al posto di un fee per operazione di addebito. Anche MPS è su questa impostazione. ICBPI e soprattutto ICCREA sono invece a favore di un modello innovativo nel quale la fatturazione per i servizi di gestione del mandato resi intercorre direttamente fra la banca del pagatore e il Beneficiario (in nome della trasparenza e per fare un dispetto alle banche grandi che su certi clienti meno addentro nelle cose dei pagamenti riuscirebbero a fare un margine superiore)».*

3. Commissione di allineamento alla propria banca, che remunera l'attività di gestione dei pagamenti di cui al precedente punto 2.

84. Si noti che i servizi accessori sopra richiamati, a cui è collegata una commissione di allineamento, sono dei servizi di semplificazione erogati nei confronti dei creditori, i quali sono resi necessari dalle difficoltà gestionali ed operative intrinseche nel modello di remunerazione del SEDA (1 a molti) così come definito dalle banche stesse.

85. Si segnala che, relativamente a tale specifico aspetto del modello scelto (1 a molti) anche all'interno del gruppo che lo ha adottato venivano evidenziate le criticità di natura concorrenziale che tuttavia non hanno impedito alle Parti di raggiungere un accordo complessivo sul nuovo sistema di remunerazione nel suo complesso. Si richiama, ad esempio, il doc. 119 nel quale si legge che *«Si rileva inoltre sotto il profilo della concorrenza che in questo modello la maggiore libertà concorrenziale è solo teorica visto che:*

1) Il beneficiario non entra in una vera e propria contrattazione con i PSP dei pagatori (prende atto del loro tariffario)

2) Il tariffario del singolo PSP è standard e prescinde quindi dalle imprese (eventuali possibili variazioni al ribasso aumentano la complessità di una gestione accentrata della liquidazione/rendicontazione accentrata)»¹⁰⁸.

86. Anche Unicredit avanza dei dubbi in tal senso. In una email del 17 settembre 2012 si legge: *« come ho già anticipato a [dipendente Unicredit] mi risulta molto strana la posizione di diverse Banche sul tema.*

In particolare :[...]non è pensabile che ogni Cliente debba avere relazioni con 700 Banche e pertanto confermiamo che la nostra posizione è quella che ogni banca del Creditore faccia da provider per tutto il sistema e addebiti i costi del servizio. La possibilità che ogni banca addebiti i costi ad ogni Società sembra molto difficile da comprendere»¹⁰⁹ (enfasi aggiunta n.d.r.).

87. Analogamente in una email interna del 24 gennaio 2013 di Unicredit, si legge: *«L'utilizzo del SEPA Direct Debit per addebitare le commissioni di servizio SEDA (Servizio Base /Avanzata) potrebbe aver senso a mio avviso solo nel contesto in cui il Creditore accetta di essere addebitato da ogni singola banca del pagatore. La Banca del debitore istruisce tanti SEPA Direct debit quanti sono i Creditori , aggregando le informazioni per "Creditor Identifier" e tipo servizio (Base / Avanzato).*

Svantaggi :

¹⁰⁸ Cfr. doc. 119, presentazione allegata, slide 19.

¹⁰⁹ Cfr. doc. 460.

- ASSURDO : impone al Creditore di gestire fino a 700/800 addebiti per servizio base (per le banche aderenti) più N addebiti per il servizio avanzato.
... Un'eventuale soluzione potrebbe essere quella **TORNARE INDIETRO** nelle decisioni e di far tariffare i singoli messaggi SEDA, andando a gestire un "charge amount" sull'importo»¹¹⁰ (enfasi aggiunta).

88. Come si è detto, MPS ha espresso la sua posizione contraria su tale singolo specifico aspetto del modello di remunerazione del SEDA nella riunione del 11 dicembre 2012¹¹¹ nonché successivamente, come emerge da una mail interna del 22 novembre 2012: «*Ho riparlato al ns interno del modello di business Seda e saremmo dell'avviso di proporre una call urgente del Comitato Tecnico (per esempio il 29/11 p.v. magari al pomeriggio), per sottoporre nuovamente la questione del modello di business (1 a molti non funziona sul piano commerciale come le aziende ci hanno rappresentato nell'incontro del 5/10 u.s. e vorremmo riproporre quello 1 a 1: 1 azienda creditrice v/ 1 banca di allineamento = 1 prezzo, con relativa remunerazione per la banca di allineamento per il servizio di gestione della relazione con il sistema)*»¹¹².

89. Più in generale, con riferimento al modello di remunerazione del servizio, si osserva, inoltre, che un dipendente di ICCREA che, in precedenza, era un dipendente di ABI coinvolto nell'elaborazione del modello SEDA, ha commentato così il SEDA: «*Cmq il modello di remunerazione è un mega trust Mi sconvolge che non si siano fatti dare un ok sul modello da AGCM Ora ti faccio il film dei prossimi mesi/anni: le banche spareranno canoni per recuperare parte della redditività perduta negli anni, le imprese confronteranno i costi sostenuti nel 2013 con quelli del 2014 e s'incasseranno Memori dei clamorosi successi degli anni precedenti andranno tutti a piangere dall'AGCMe l'agcm inizierà ad attaccare l'ABI che con un modello come questo (un trust parabolico fatto di regole e regolette che ingabbiano il pricing in una struttura rigida solo apparentemente libera) sarà ricattabile Fra l'altro non si rendono conto che il profilo di SEDA sarà paneuropeo quindi potrebbero entrare in gioco variabili antitrust europee ... e là sono cavolacci amari!*»¹¹³.

¹¹⁰ Cfr. doc. 513.

¹¹¹ Cfr. doc. 82.

¹¹² Cfr. doc. 845.

¹¹³ Cfr. doc. 680. Si veda anche, in linea generale, il doc. 820 contenente commenti all'apertura dell'istruttoria da parte di MPS, Cariparma, Intesa e Unicredit.

7.3.2 Definizione del modello di prezzo: prezzo libero, prezzo massimo

90. Una volta stabilite le caratteristiche essenziali del modello di remunerazione (calcolo sulla base della gestione del mandato e modello “1 a molti”) le Banche si sono concentrate sui meccanismi di definizione del prezzo da applicare al servizio SEDA, decidendo che il prezzo del SEDA sarebbe stato definito liberamente da ciascuna banca e fissato, nel suo valore massimo, distinto per SEDA Base e SEDA Avanzato, attraverso la pubblicazione su *internet* all’indirizzo www.sepaitalia.eu.

91. In un primo momento le Parti, in seno al GDL, avevano adottato una soluzione che prevedeva «*due canoni prefissati nell’importo massimo (uno per il servizio SEDA di base e l’altro per il servizio avanzato) in virtù di accordi interbancari, secondo la logica tipica delle MIF. Tale impostazione risponde all’esigenza di dare certezza e semplificare la gestione sul versante beneficiario dello Schema poiché gestire prezzi differenziati su oltre 600 prestatori è complesso ed oneroso; inoltre, essa è ritenuta cautelativa rispetto al rischio di una corsa al rialzo generalizzata dei canoni*»¹¹⁴.

92. In particolare nel GDL del 17/18 luglio 2012 si era deciso di adottare un modello basato sul prezzo massimo anche se alcune banche si erano professate contrarie. Ad esempio nel doc. 213, che fornisce un resoconto delle riunioni, si legge: «*MPS ha posto in modo reiterato nel corso della riunione l’accento sulla necessità di: [...] lasciare la definizione del canone alla libera determinazione della banca del pagatore [n.d.r. quello che poi si è fatto] La proposta, vista come foriera di una corsa al rialzo del canone verso il livello che garantisce la massimizzazione dei profitti, è stata bocciata all’unanimità dalle banche, per ragioni varie, chi perché si troverebbe a pagarli i canoni liberamente determinati, cioè le banche grandi, chi perché ha paura che il servizio non “decollì”. Tutte le banche sono assolutamente d’accordo a che si definisca una struttura omogenea di pricing condivisa fra tutte per garantire la confrontabilità alla clientela*»¹¹⁵ (enfasi aggiunta).

93. Nell’ambito dei GDL si è altresì provveduto a dare un *benchmark* sul livello della commissione del servizio SEDA attraverso l’analisi di tre diversi livelli di MIF (0,07 €, 0,16 € e 0,26€)¹¹⁶ e al fine di consentire alle banche una riflessione su un’eventuale prezzo massimo da applicare per il

¹¹⁴ Cfr. doc. 103 p. 11. Si tratta del più volte citato documento di lavoro elaborato da ABI e sottoposto al comitato tecnico del 25 luglio 2012.

¹¹⁵ Cfr. doc. 213, documento allegato, “aggiornamento sul modello di remunerazione del SEDA” p. 1.

¹¹⁶ Cfr. doc. 103.

SEDA ottenendo una remunerazione in grado di generare ricavi almeno uguali a quelli ottenuti tramite l'applicazione delle MIF suddette sul servizio RID¹¹⁷ anche se, come si è già detto, il servizio SEPA DD – che sostituisce il RID - è già remunerato attraverso la commissione di incasso.

94. La circostanza emerge dal più volte citato doc. 103 nel quale (nella versione integrale discussa) si legge: «*Alcune ipotesi di valori “sostenibili” del canone periodico hanno considerato il prezzo di break even fra le remunerazioni attuali corrisposte sotto forma di MIF alle Banche dei Pagatori e quelle che verrebbero percepite mediante il canone*»¹¹⁸.

95. Successivamente l'impostazione basata sull'importo massimo è stata abbandonata a favore di un prezzo fissato liberamente da ogni PSP del pagatore da pubblicare sul sito *internet* dedicato. Tale prezzo è derogabile, sulla base di accordi bilaterali, nel senso più favorevole al soggetto che lo paga (beneficiario/fatturatore). La decisione è stata assunta nel Comitato Tecnico del 25 luglio 2012¹¹⁹.

96. Sul punto rileva anche una mail interna ad MPS, di resoconto alla riunione del Comitato Tecnico del 25 luglio 2012, in cui si legge: «*Confermo che noi ci eravamo espressi nel senso del “prezzo libero” – come poi passato nel Comitato Tecnico di luglio - per non metterci in posizione di inferiorità nei confronti dell'AGCM e quindi non definire un prezzo di sistema (ancorché ovviamente da tutti auspicato) ci sembrava potesse meglio garantirci ed evitare di rientrare nella logica “MIF”*»¹²⁰.

97. L'adozione del prezzo libero, invece del prezzo massimo, è stata messa in discussione nuovamente dopo il Comitato tecnico del 25 luglio 2012. In particolare, il comitato tecnico convocato per l'11 dicembre 2012 era stato sollecitato a ripensare il modello, ma sono stati paventati ulteriori elementi a sostegno della soluzione del prezzo libero, quali la maggiore redditività del modello e l'ipotizzata assenza di vigilanza antitrust, come si evince dal documento 205 in cui si legge: «*posto che la definizione di un prezzo massimo unico a livello di sistema lato PSP dei pagatori potrebbe semplificare sotto il profilo operativo la rilevazione e liquidazione degli oneri, è stato considerato che tale soluzione potrebbe non essere perseguibile sotto il profilo antitrust? Peraltro, anche ove si reputasse una tale soluzione percorribile, si è considerato che una scelta di questo tipo potrebbe ridurre la concorrenzialità e determinare una compressione dei*

¹¹⁷ Tali MIF erano comprensive della componente “incasso” e della componente AEA.

¹¹⁸ Cfr. sul punto anche il doc. 902 che contiene un resoconto delle riunioni effettuato da BNL.

¹¹⁹ Cfr. doc. 210, documento allegato, p. 5 e ss.

¹²⁰ Cfr. doc. 850.

margini per i PSP dei pagatori oltre che esporre il settore bancario a costanti attenzioni dell'AGCM?» (enfasi aggiunta n.d.r.)¹²¹. Si noti che, anche in questo caso, l'ABI ha poi fatto circolare un documento differente, depurato dagli aspetti che evidenziano le vere ragioni sottostanti alla scelta del modello, e di cui si trova traccia nel documento citato, in cui si legge: «*Posto che la definizione di un prezzo massimo unico a livello di sistema lato PSP dei pagatori potrebbe semplificare sotto il profilo operativo la rilevazione e liquidazione degli oneri, è stato considerato che tale soluzione potrebbe ripresentare le problematiche della MIF?»*¹²²

98. Nel Comitato tecnico dell'11 dicembre 2012 il modello del prezzo definito liberamente dalle banche dei pagatori e pubblicato nel suo ammontare massimo sul sito internet *www.sepaitalia.eu* (attualmente in vigore) è stato definitivamente approvato¹²³.

7.4 Il trattamento dei mandati acquisiti con il previgente sistema RID

99. Le banche si sono accordate, con la collaborazione di ABI, anche sulle modalità di applicazione delle commissioni SEDA ai vecchi mandati RID già depositati presso le banche prima dell'entrata in vigore della SEPA. Tale profilo, concernente il perimetro di applicazione della commissione SEDA, risulta di particolare rilievo, in primo luogo, perché ben poteva essere lasciato alla libera determinazione delle Parti e, pertanto, mostra come l'attività di concertazione delle Parti si sia spinta, anche in tale occasione, oltre il grado necessario a garantire il corretto funzionamento in circolarità del servizio; in secondo luogo, l'accordo trovato su tale profilo garantisce che l'intesa restrittiva si applichi non solo ai nuovi mandati ma anche ai vecchi che identificano, in termini numerici, la parte preponderante della clientela del SEDA.

100. In particolare, nell'accordo SEDA (art. 5)¹²⁴ è previsto che il beneficiario corrisponde trimestralmente a ciascun PSP del pagatore un corrispettivo determinato dall'applicazione del prezzo unitario per ogni Mandato SEDA; «*il prezzo unitario, determinato autonomamente da ciascun PSP del Pagatore, può essere diversificato a seconda che il mandato venga*

¹²¹ Cfr. doc. 205, presentazione allegata, slide 16. Si tratta di una presentazione destinata ad essere inviata dall'ABI prima della riunione del Comitato Tecnico del 11 dicembre 2012 ai partecipanti di quest'ultimo.

¹²² Cfr. doc. 978, presentazione allegata, slide 16. Si tratta della presentazione effettivamente inviata dall'ABI.

¹²³ Cfr. doc. 84, verbale del Comitato tecnico del 13 dicembre 2012.

¹²⁴ Cfr. doc. 1, allegato.

rilasciato e conservato presso il Beneficiario o presso il PSP del pagatore. Tale ultima fattispecie ricorre nei seguenti casi:

- *Adesione del Beneficiario al modulo “Avanzato”;*
- *Quando il PSP del Pagatore conserva Mandati rilasciati secondo lo schema nazionale (deleghe RID) che risultano attivi ai fini degli addebiti diretti SEDA»¹²⁵.*

101. Nel caso in cui il PSP del pagatore conservi mandati rilasciati secondo lo schema nazionale (deleghe RID) si può applicare, quindi, la commissione prevista per il SEDA Avanzato.

102. La commissione SEDA si applica, quindi, non solo ai nuovi mandati ma anche a quelli preesistenti, rispetto ai quali il beneficiario dovrà corrispondere la commissione più alta (SEDA Avanzato).

103. Si noti che, anche relativamente a tale profilo, le Parti hanno scelto insieme la soluzione più remunerativa, ovvero l'applicazione delle nuove tariffe SEDA anche ai vecchi mandati RID.

104. L'importanza sotto il profilo remunerativo dell'applicazione delle nuove commissioni SEDA ai vecchi mandati RID emerge chiaramente in una serie di email del 22 giugno 2013 tra ABI e le altre Parti in cui, a fronte della proposta di un consulente esterno di non prezzare i mandati già esistenti di creditori migrati a SEDA, viene chiaramente specificato *«credo che non sfugga a nessuno che una simile decisione, tenuto conto che i mandati provenienti dalle deleghe RID sono e saranno per molto tempo il 99% dell'intero parco mandati, cambia completamente il business plan del servizio per ogni banca domiciliataria. Potrebbe perfino essere lei stessa ad essere disincentivata ad offrire il SEDA Avanzato, dato il risibile numero di mandati su cui andrebbe applicato! »*. Nella catena di email interviene MPS che, riferendosi al consulente, scrive che lo stesso *«propone pertanto la gratuità del “vecchio”, che non riteniamo accettabile, visto che effettivamente è proprio l'archivio del “vecchio” che ci consente di rientrare (forse!) dagli investimenti sulla SEDA, ancorché con una tariffa minimale»¹²⁶»*.

105. Di rilievo anche una mail di UBI di commento alla proposta di ABI in cui si legge: *«l'idea, anche se "politicamente corretta", di applicare un unico prezzo non mi piace molto. Quanto ho letto nelle ultime mail mi è chiaro, il nocciolo della questione è che il differenziale dei due prezzi SEDA è dato dalle attività di acquisizione e conservazione delle autorizzazioni,*

¹²⁵ Cfr. doc. 1, allegato.

¹²⁶ Cfr. Doc. 117.

attività che in riferimento a deleghe RID migrate a SEPA, e riferite a Beneficiari non aderenti SEDA, non vengono “prezzate”. Su questo punto ci possiamo ragionare oppure è un dato di fatto e quindi il prezzo deve essere unico? »¹²⁷.

106. Le banche discutono, quindi, di strategie commerciali strettamente attinenti al prezzo del servizio non collegate alla circolarità dello stesso né funzionali alla sua corretta implementazione. Non era, infatti, necessario stabilire una linea comune.

8 La definizione dei prezzi del SEDA e della relativa redditività

107. Nel corso delle ispezioni sono stati acquisiti diversi documenti che testimoniano le modalità seguite dalle banche per la definizione del prezzo SEDA da cui emerge, come si vedrà, che le banche applicano sui costi sostenuti un considerevole ricarico, così come condiviso durante le riunioni ABI sopra descritte. Inoltre, attraverso il SEDA, le banche hanno cercato anche di recuperare gli introiti persi per effetto della normativa comunitaria che ha imposto il passaggio dal RID al SEPA.

108. Con riferimento ad MPS rileva, in primo luogo, il doc. 848 in cui si legge: *«Per quanto riguarda nello specifico il pricing della Banca Domiciliataria (canone trimestrale per singolo mandato attivo) sono stati considerati i costi complessivi diretti fissi/variabili, alcuni dei quali applicati una tantum, ripartiti considerando secondo la durata media di un singolo mandato e l’operatività media prevista. E’ stato inoltre considerato il recupero del margine annuo derivante dall’azzeramento della commissione interbancaria (saldo tra commissioni attive e passive sostenute) attualmente in essere per il RID, non prevista nel servizio SEPA Direct Debit*

Si riportano di seguito i valori dei listini standard identificati:

➤ *Banca Domiciliataria:*

- *SEDA Base: canone trimestrale per mandato attivo 0,25 € (costo complessivo banca [0,10-0,20]* €)*

- *SEDA Avanzato: canone trimestrale per mandato attivo 0,50 € (costo complessivo banca [0,20-0,30] €)*

➤ *Banca di Allineamento:*

- *Canone annuo: [omissis] € (costo complessivo banca [omissis]€)*

- *Commissione per singolo messaggio: [omissis] €*

¹²⁷ Cfr. doc. 812.

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

L'applicazione del pricing, considerando ipotesi di sconto ed operatività media annua, si ipotizza possa comportare il seguente andamento di nuovi ricavi annui:[...].

IPOTESI RICAVI (€)	2014	2015	2016
SEDA BASE	1.000.000-1.500.000	1.500.000-2.000.000	1.500.000-2.000.000
SEDA AVANZATO	500.000-1.000.000	500.000-1.000.000	500.000-1.000.000
BANCA D'ALLINEAMENTO	0-500.000	0-500.000	0-500.000
tot	2.000.000-2.500.000	2.000.000-2.500.000	2.500.000-3.000.000

I valori identificati e sopra riportati, da informazioni rilevate informalmente, sembrerebbero essere in linea con quanto attiene il mercato ed anche con le aspettative delle aziende ».

109. Nell'allegato a tale documento, contenente i dettagli della simulazione effettuata per definire i livelli di prezzo del SEDA, viene specificato che MPS ha applicato un mark-up per il SEDA Base ed Avanzato pari rispettivamente al [90-100%] ed al [70-80%]¹²⁸.

110. Con riferimento ad UBI rileva, in primo luogo, il doc. 923, già in parte citato, in cui si precisa che : «I numeri principali degli incassi SEDA per trimestre sono i seguenti :

- [500-1000]k incasso totale teorico se tutti pagassero a prezzi di listino
- [500-1000]k incasso effettivo al netto degli sconti ([<500] k, quindi, lo sconto totale)

Il [90-100%] del mancato incasso per gli sconti concessi è dovuto agli sconti concessi ai primi [10-20] clienti di UBI presentatori di SDD (quindi con potere di negoziazione) [...].

Del totale di [500-1.000]k di incassi, [500-1.000]k sono riconducibili al SEDA base (di cui [<500]k relativi a clienti che pagano il prezzo di listino e [<100]k a clienti che pagano un prezzo derogato) e [<100]k al SEDA avanzato (di cui [<100] k relativi a clienti che pagano il prezzo di listino e [<50] k a clienti che pagano un prezzo derogato).

[...]

Proposta di revisione dei prezzi di listino

Se decidessimo di avvalerci di questa opportunità, potremmo riposizionare il nostro prezzo listino del servizio a decorrere dal II semestre 2015, considerato che oggi abbiamo una visione più nitida degli elementi di costo sopportati dal gruppo per lo sviluppo e gestione del servizio e per far fronte

¹²⁸ Cfr. doc. 848, allegato BC nuovo servizio SEDA, ove anche ampi riferimenti ai costi sostenuti. Sul punto cfr. anche doc. 863 e 874 in cui emerge che le stime sui ricavi vengono effettuate tenendo in considerazione la possibile scontistica da applicare.

ad un eventuale conferma circa l'applicabilità del regime IVA sui canoni in questione.

In considerazione dei vari fattori in campo, si propone di:

- *aumentare i prezzi di listino del SEDA Base da 0,25 € a 0,50 €*
- *aumentare i prezzi di listino del SEDA Avanzato da 0,50 € a 0,90 €*
- *richiedere alle Banche Rete di ricontrattualizzare bilateralmente con la clientela derogata, possibilmente applicando gli stessi tassi incrementali.*

Ipotizzando una redemption¹²⁹ del 15% sulla clientela derogata e dell'80% sulla clientela non derogata, la revisione dei prezzi porterebbe al seguente quadro reddituale TRIMESTRALE:

SEDA base clienti non derogati: da [<500] k a [500-1000]k

SEDA base clienti derogati: da [<100]k a [>100] K

SEDA avanzato clienti non derogati: da [<100] K a [<100]k

SEDA avanzato clienti derogati: da [<100] K a [<100] k

L'importo trimestrale complessivo passerebbe pertanto da [500-1.000] k ([2.000-2.5000] k annuali) a [500-1.000] k ([3.000-3.500] k annuali) con un incremento nella redditività annuale di [1000-1500]k euro.”

111. Dal documento emerge anche la trasparenza generata dalla pubblicazione dei prezzi:

«A livello di Sistema Bancario italiano il prezzo medio per Seda Base (il servizio più utilizzato) è di 0,29€ e i prezzi distribuiti nelle seguenti fasce:

<i>Prezzo</i>	<i># banche</i>
<i>Gratis</i>	<i>30</i>
<i>fino a 0,10</i>	<i>28</i>
<i>da 0,11 a 0,20</i>	<i>178</i>
<i>da 0,21 a 0,30</i>	<i>254</i>
<i>da 0,31 a 0,50</i>	<i>71</i>
<i>oltre 0,50</i>	<i>33</i>

[...]

[...] Dalle nostre evidenze riteniamo che anche le altre banche stanno effettuando le riflessioni del caso sull'opportunità di riposizionare il proprio listino SEDA. Su questo non è possibile avere alcun riscontro certo, dato che il meccanismo di pubblicazione del prezzo (su sito internet di sistema) è finalizzato ad evitare accordi di massima che possano realizzare di fatto un

¹²⁹ N.d.r. su richiesta degli uffici UBI, nel corso dell'audizione del 30 settembre 2016, ha chiarito che «tale dicitura ha a che fare con la misura dell'esito di eventuali iniziative della banca». Cfr. doc. 1142.

cartello sulle condizioni. Sapremo il posizionamento definitivo solo all'atto della pubblicazione dei dati contenuti nel sito internet.

Di fronte alla certezza che anche gli altri attori del mercato stanno valutando il da farsi, rimane per noi la consapevolezza che la nuova manovra porterebbe il nostro listino in una fascia di prezzo medio-alta nel sistema [...]. Nel caso di clienti con dinamiche commerciali e relazioni sensibili con il nostro gruppo, peraltro già sperimentato con i top [10-20] sopra richiamati, è sempre possibile riposizionare il pricing a livello concordato con la controparte»¹³⁰.

112. Sempre con riferimento ad UBI rileva, infine, un *memorandum* inviato ai Direttori Generali delle Banche Rete del Gruppo UBI il 9 settembre 2013, in cui da un lato è specificato che con il RID UBI aveva un margine totale, nel 2012, pari a [17-18 milioni] € mentre complessivamente per il servizio SDD e connessi (comprensivo anche di SEDA) è previsto un margine di [18-19 milioni] €. Tali calcoli tengono conto dei prezzi effettivi e non dei prezzi massimi pubblicati.

In secondo luogo in tale documento sono specificate le linee guida del gruppo per la gestione delle deroghe sul prezzo SEDA: «*resta ferma la possibilità di negoziare con i creditori dei valori inferiori rispetto ai massimi comunicati. A tal proposito si segnala però che:*

- 1) tali deroghe devono essere riconosciute solo a clienti di elevato standing*
- 2) devono essere utilizzate come leva per l'incremento / mantenimento di flussi di presentazione infragruppo e la loro validità deve essere subordinata a periodica verifica dell'effettiva veicolazione dei flussi infragruppo*
- 3) le negoziazioni dovranno essere gestite secondo una logica di Gruppo e non di singola Banca Rete, per rafforzare il potere contrattuale della nostra banca: in altre parole, le banche pivot di tali clienti potranno prendere impegni sui canoni SEDA applicati anche dalle altre Banche del Gruppo; inoltre, qualora vi sia più di una banca pivot, queste a fronte di richieste da parte della clientela dovranno allinearsi per definire un'offerta comune. Sul tema abbiamo allineato i Vostri Staff Pricing e Pianificazione Commerciale»¹³¹.*

113. Venendo ad Unicredit, rileva, in primo luogo, il doc. 490 in cui, nel corso di una presentazione per il *country manager* sulla strategia di pricing SEDA, vengono specificati i prezzi applicati e le modalità di calcolo con

¹³⁰ Cfr. doc. 923 che fornisce i dati relativi ai ricavi successivamente all'entrata in vigore del SEDA. Altri documenti forniscono delle stime effettuate precedentemente come ad esempio i docc. 912 e 936.

¹³¹ Cfr. doc. 936.

prezzi, costi e margini. In particolare rileva la *slide* di seguito riportata che definisce la modalità di calcolo. Partendo dalla MIF per la componente di rendicontazione, e aggiungendo un costo per il *clearing* EBA¹³², il prezzo annuo del SEDA sarebbe stato [0,40-0,50] euro per transazioni “*not on us*” e [0,40-0,50] euro per transazioni “*on us*”¹³³.

Figura 1. Composizione del prezzo Unicredit (versione omissata)

Banca Domiciliataria	
PREZZO ANNUALE	NOTE SULLA COMPOSIZIONE DEL PREZZO
Servizio BASE (CMF) Per mandato attivo NOT ON US € [0,40+0,50] Per mandato attivo ON US € [0,40+0,50]	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Applicazione MIF agli incassi medi per mandato → € 0,07 X 6 incassi medi all'anno = € 0,42 ▪ Costo Clearing EBA in media per mandato → € [0,025+0,050] ▪ Nessun mark up applicato ▪ Prezzo <ul style="list-style-type: none"> ▪ NOT ON US → €[0,40+0,50] + €[0,025+0,050] = € [0,40+0,50] ▪ ON US = € [0,40+0,50]
	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Stesse assunzioni del servizio CMF con integrazione di 1/3 del costo medio di gestione RID in filiale → €[1,25+1,50/3] = circa €[0,40+0,50] ▪ Nessun mark up applicato ▪ Prezzo <ul style="list-style-type: none"> ▪ NOT ON US → €[0,40+0,50] + €[0,40+0,50] = circa € [0,90+1,00] ▪ ON US → €[0,40+0,50] + €[0,40+0,50] = circa €[0,80+0,90] ON US
Servizio AVANZATO (DMF) Per mandato aperto in filiale NOT ON US € [0,90+1,00] Per mandato aperto in filiale ON US € [0,80+0,90]	

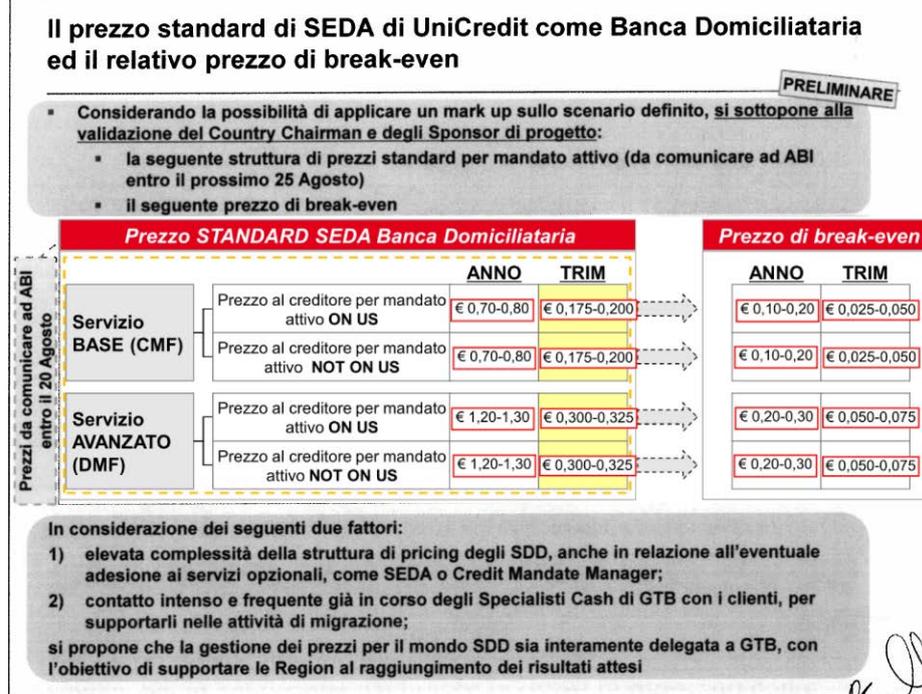
114. Nella *slide* seguente viene, invece, riportato il prezzo ed il *mark-up* effettivamente applicato e comunicato ad ABI per la pubblicazione.¹³⁴

¹³² EBA Clearing è la società che gestisce i servizi di clearing per il SEDA.

¹³³ La transazione si definisce *on-us* solamente se c'è coincidenza tra la banca del pagatore e quella scelta dal creditore, ossia il beneficiario del servizio SEDA. Infatti, sia il pagatore che il creditore scelgono autonomamente le banche a cui rivolgersi, se la scelta ricade sulla medesima banca la transazione è di tipo *on-us*, in quanto avviene all'interno della stessa banca.

¹³⁴ Cfr. doc. 490, in particolare slide 11 e 12. Cfr. anche doc. 481 e 477.

Figura 2: Definizione del prezzo Unicredit (versione omissata)



Fonte: doc. 490, estratto.

115. Nello stesso documento è inserita una stima delle *revenues*¹³⁵ ed è precisato: «lo sforzo commerciale è pari al 40% di incremento nelle transazioni e 20% di incremento dei margini netti [...] questo prodotto è strategico per mantenere la relazione complessiva con questa tipologia di clienti, in quanto rappresenta la fonte principale di incassi»¹³⁶.

116. Nella slide sotto riportata si evince, inoltre, che Unicredit aveva previsto di applicare il prezzo di *break even*¹³⁷ ai clienti “top biller”, rappresentanti il [70-80%] dei mandati, e di applicare il prezzo di listino ai restanti clienti rappresentanti il [30-40%] dei mandati. Come si evince dal documento, il [30-40%] dei mandati genera, nelle previsioni di Unicredit, ricavi maggiori da quelli generati dai clienti con alto potere contrattuale derogati.

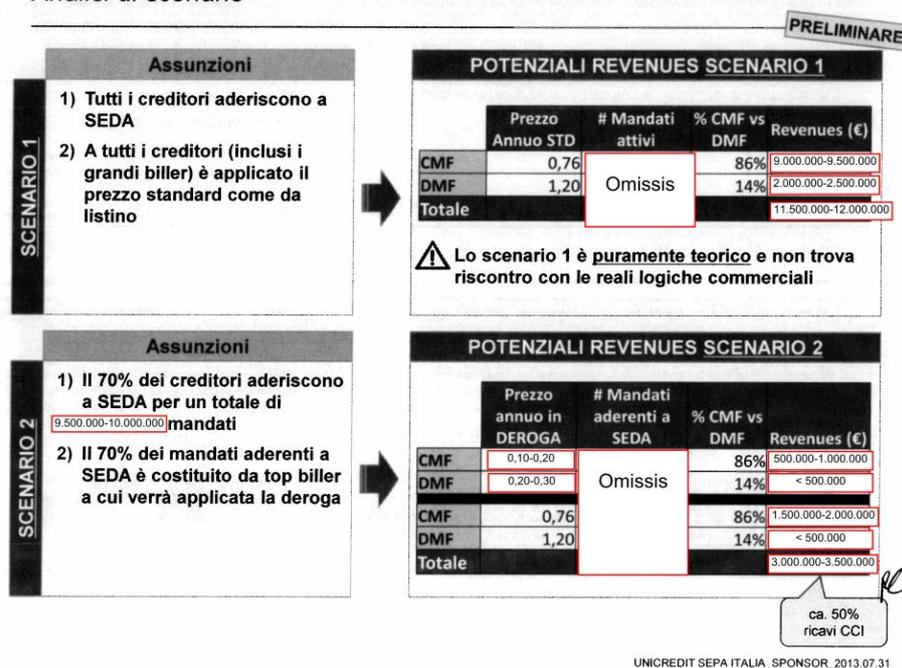
¹³⁵ Cfr. doc. 490, slide 13 in cui vengono considerati due scenari. (1) Tutti i creditori aderiscono a SEDA; a tutti i creditori (inclusi i grandi biller) è applicato il prezzo di listino. Tale scenario, definito puramente teorico in quanto non trova riscontro con le reali logiche commerciali, genera ricavi pari a [11,5-12] mln di euro ([9-9,5] mln SEDA BASE e [2-2,5] mln per l'Avanzato). (2) il [70-80%] dei creditori aderiscono al SEDA per un totale di [9,5-10] mln di mandati; il [70-80%] dei mandati aderenti a SEDA è costituito da top biller a cui verrà applicata la deroga. I ricavi generati sono pari a [3-3,5] mln di euro, di cui circa [500-1.000] k da prezzi derogati. I prezzi derogati applicati sono quelli di break-even.

¹³⁶ Cfr. doc. 490, slide 14.

¹³⁷ Per break even si intende un prezzo che consenta il recupero almeno dei costi variabili.

Figura 3: stima potenziali revenues Unicredit (omissata)

Stima potenziali revenues generate da SEDA (servizio opzionale)
Analisi di scenario



117. Venendo, infine, a Cariparma, in una email interna di analisi dei ricavi SEPA/SEDA del novembre 2012, scrive che l’impatto della SEPA, con riferimento al RID, sarà pari a circa [omissis] di euro¹³⁸. Vengono stimati i possibili ricavi generati dai nuovi servizi, precisando che «è possibile recuperare redditività attraverso nuovi servizi»¹³⁹ tra i quali viene citato esplicitamente «gestione completa dei mandati di addebito diretto AOS SEDA»¹⁴⁰.

118. Sempre con riferimento a Cariparma, sono stati acquisiti numerosi documenti che illustrano le modalità di negoziazione del prezzo SEDA. In particolare dal doc. 985 del novembre 2013 si evince in primo luogo il legame commerciale tra i volumi di SDD veicolati dal fatturatore e il prezzo del SEDA e, in seconda battuta, il fatto che, anche considerando il forte sconto richiesto dal fatturatore rispetto al prezzo di listino, i costi industriali risultano abbondantemente coperti.

Nella email si legge, infatti:

« [primaria società fatturatrice n.d.r.] [...] Ho cercato di trattare ed il risultato è stato che se vogliamo avere un volume di rid canalizzati almeno

¹³⁸ Cfr. doc. 988, presentazione allegata.

¹³⁹ Cfr. doc. 988, presentazione allegata.

¹⁴⁰ Cfr. doc. 988, presentazione allegata, slide 9. Sul punto nella presentazione si specifica che i potenziali nuovi ricavi da SDD sono per il 2013 compresi tra [2,5-3 e 4-4,5] milioni di euro che diventano, nel 2014, compresi tra [2-2,5 e 3-3,5] milioni di euro.

superiore ai [omissis] mln annui dovremmo posizionarci su una commissione almeno pari a [omissis] €. (per SDD n.d.r.) La questione è ovviamente anche legata al pricing che proporremo per SEDA. Il punto è cercare di arrivare il più vicino possibile ai richiesti [omissis] €. Da parte mia ritengo che a [omissis] potremmo cercare di trattare. [...]»¹⁴¹. Con riferimento a [primaria società fatturatrice n.d.r.], si legge: «considerando che il Gruppo non ha rapporti con il nostro Istituto di Credito e non abbiamo dati di lavoro su cui ragionare in termini di operatività ti invio i pricing relativi alla quotazione Seda. La quotazione è chiaramente strutturata considerando il pricing "consigliato" da [omissis] che corrisponde a [omissis]€ su base annuale contro un totale di nr. [omissis] deleghe domiciliate sul nostro Gruppo Bancario. La contribuzione lorda corrisponde a € [100.000-200.000] ed il costo industriale sostenuto di € [<50.000]»¹⁴².

119. Sempre con riferimento a Cariparma, rileva il doc. 983 che, a livello prospettico, prevede: «I ricavi del servizio SEDA ammontano a ~ [3,5-4] mio € nell'ipotesi di base che "battono" del ~ [10-20%] il valore di ricavi potenziali comunicati al Comitato Guida (28/01/13). Lo scenario alternativo stimato con ipotesi più puntuali porterebbe a ricavi intorno ai [4,5-5] mio €»¹⁴³.

9 La posizione di Banca d'Italia

120. Banca d'Italia è stata sentita in audizione il 17 ottobre 2016 ed ha confermato quanto già emerso in sede di istruttoria, ovvero che la propria posizione sul SEDA non ha riguardato l'aspetto della remunerazione, lasciato alla libera definizione delle banche. La Banca d'Italia, inoltre, ha sottolineato di aver sostenuto l'esclusione del divieto di MIF per i servizi opzionali aggiuntivi dal Regolamento 260/2012 UE in sede Europea¹⁴⁴. In particolare, durante l'audizione, Banca d'Italia ha affermato che: «il SEDA, [...], è stato sviluppato su richiesta delle imprese per mantenere i livelli di

¹⁴¹ Cfr. doc. 985.

¹⁴² Cfr. doc. 986. I dati si riferiscono esclusivamente al SEDA. Nel file allegato è specificato che il costo industriale (trimestrale) per il SEDA è pari a [$<0,1$] €

¹⁴³ Tali stime fanno riferimento alle varie ipotesi definite puntualmente in merito alle possibili modalità di adesione dei differenti clienti. Cfr. doc. 983, presentazione allegata, slide 6.

¹⁴⁴ Cfr. ad esempio doc. 90 in cui un rappresentante di Banca d'Italia, partecipante al Comitato Tecnico presso ABI del 18 aprile 2012 interviene per sottolineare «l'importanza della realizzazione dell'AOS SEDA a prescindere dalla definizione del modello di business sottostante e ricorda che la delegazione italiana ha sostenuto l'esclusione nel testo del Regolamento del divieto di MIF per i servizi aggiuntivi anche in ottica di realizzazione del servizio SEDA».

servizio forniti dall'addebito diretto nazionale (RID) [...]; il 26 gennaio 2009, il Comitato nazionale di migrazione alla SEPA dà mandato al Forum di consultazione banche-imprese di “dare avvio alla realizzazione del SEDA in tempi il più possibile contenuti...”. Nell'ambito dell'istruttoria dell'AGCM sul RID (provvedimento 21615 del 2010), con la collaborazione della Banca d'Italia viene dato autonomo rilievo ed evidenza alla componente MIF del servizio di incasso separandola da quella relativa al servizio informativo (AEA e gestione dell'archivio dati). Questo intervento tiene conto della prospettiva di sviluppo paneuropea del servizio di addebito e, in particolare, dell'obiettivo di affermare il principio di neutralità tariffaria per i servizi a valore aggiunto (separandoli da quelli di base). Detto obiettivo viene sancito dal Regolamento sulla SEPA migration end date (260/2012): nel corso del negoziato presso il Consiglio UE, la Delegazione italiana richiede e ottiene, infatti, di non estendere il divieto di MIF imposto sul servizio di addebito diretto ai servizi a valore aggiunto. In particolare il Regolamento 260/2012 prevede: a) la possibilità di applicare la MIF ai servizi opzionali aggiuntivi “laddove essi siano chiaramente e inequivocabilmente distinti dai servizi di addebito diretto di base...” [considerando 20]; b) l'eventualità che il mandato sia conservato da un terzo per conto del beneficiario [art. 5, comma 3 a)ii)]. In considerazione dell'esigenza manifestata dalle imprese, la Banca d'Italia nel proprio provvedimento del febbraio 2013 – applicativo del Regolamento SEPA - prevede all'art. 8 (Servizi opzionali aggiuntivi) che: “I prestatori di servizi di pagamento, anche attraverso le loro rappresentanze 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”. Con riferimento al modello di remunerazione del SEDA, nella Comunicazione della Banca d'Italia del 31 luglio 2013 al Comitato Nazionale di migrazione alla SEPA viene affermato quanto segue :

- a) “Nell'ambito dei lavori del Comitato nazionale di migrazione alla SEPA, sono state rappresentate congiuntamente da rappresentanti delle banche e delle imprese tematiche attinenti al modello di remunerazione del Servizio SEDA....”;*
- b) “Con riferimento a quanto sopra richiamato - stante l'urgenza di rispettare le scadenze previste dal legislatore europeo per la*

migrazione agli standard SEPA e tenuto altresì conto dell'esigenza di assicurare la fase di entrata a regime nel corso del primo anno di attività del servizio - si prende atto di quanto comunicato. Alla scadenza dell'anno di avvio, alla luce dell'esperienza maturata, la soluzione adottata potrà essere sottoposta a verifica anche alla luce delle concrete funzionalità del servizio offerto”.

c) *Il servizio SEDA è offerto alle imprese dall'ottobre 2013»¹⁴⁵.*

121. Banca d'Italia, dopo aver messo in luce la situazione di urgenza in cui il servizio SEDA è nato e dopo aver precisato che *«la disponibilità di SEDA ha consentito alle imprese di portare a termine la migrazione in sicurezza e di poter disporre dei livelli di servizio precedentemente fruiti»¹⁴⁶*, ha rimarcato *«l'impegno posto dalla Banca d'Italia per assicurare sia la regolarità della migrazione alla SEPA sia, attraverso la realizzazione del SEDA, il mantenimento dei livelli di servizio che caratterizzavano il modello domestico di addebito diretto. Con riferimento a questo secondo obiettivo, l'attenzione dell'Istituto si è concentrata sui profili di funzionamento del servizio SEDA senza interferire sulla scelta del modello di remunerazione, che è stato liberamente definito dai rappresentanti delle banche e delle imprese nell'ambito dell'autonomia organizzativa ad esse riconosciuta»¹⁴⁷.*

10 La posizione dei terzi

122. Dai documenti reperiti in sede ispettiva è emerso che durante il periodo di definizione del modello di remunerazione del servizio SEDA le banche, in seno all'ABI, hanno incontrato soggetti terzi interessati quali i beneficiari del servizio (le aziende fatturatrici), Confindustria ed alcune associazioni di categoria, per recepire commenti e valutazioni in merito al modello di remunerazione SEDA.

123. I commenti presentati formalmente dall'AITI nel 2012¹⁴⁸, condivisi anche da Confindustria¹⁴⁹, ed inviati all'ABI, sottolineano le criticità concorrenziali del modello di remunerazione del SEDA. Infatti, l'associazione di categoria prende una posizione contraria al modello di

¹⁴⁵ Cfr. doc. 1198, audizione Banca d'Italia.

¹⁴⁶ Cfr. doc. 1198 audizione Banca d'Italia.

¹⁴⁷ Cfr. doc. 1198 audizione Banca d'Italia.

¹⁴⁸ Cfr. lettera ufficiale del 22 ottobre 2012 doc. 186.

¹⁴⁹ Nel verbale del GDL ristretto del 16 maggio 2012 si legge: *«ABI informa che Confindustria ha riferito di condividere e supportare il documento AITI sulla migrazione e che i rappresentanti di AITI si sono espressi a favore del modello di business basato sulla MIF calcolata secondo i requisiti di efficienza dettati dall'AGCM».* Cfr. doc. 215.

business SEDA: «Non è invece condivisibile il proposto meccanismo di formulazione dei prezzi applicati per l'erogazione del servizio da parte delle banche aderenti. La soluzione ipotizzata di consentire ai singoli prestatori di servizi di applicare commissioni dagli stessi unilateralmente definite, non garantisce la formulazione di prezzi basati sui meccanismi di mercato e dalla libera concorrenza, ex art. 81 del Trattato CEE. Si potrebbero determinare livelli di remunerazione non coerenti con i livelli di costo del servizio, favorendo la creazione di rendite di posizione, contrarie ai principi che presidiano il funzionamento dei mercati. La negoziazione del prezzo per i servizi erogati [...] risulterebbe estremamente dispersiva ed onerosa, di fatto accessibile ai soli grandi utilizzatori del servizio e nei confronti dei fornitori di maggiori dimensioni. Sarebbe certamente non accessibile ai piccoli utilizzatori del servizio AOS abbinato al SEPA Direct Debit: piccole e medie imprese, enti pubblici minori, istituti scolastici, soggetti no profit, ecc., che subirebbero, di fatto, i prezzi definiti dalle banche aderenti fuori dal raggiungimento di un accordo negoziato. AITI ha valutato che il modello proposto non rappresenti la migliore soluzione per la formulazione dei prezzi praticati alle imprese per l'erogazione dei servizi previsti dall'AOS SEDA. Ciò sia per le richiamate difficoltà operative nella gestione di tavoli negoziali con molteplici controparti, sia per le caratteristiche stesse dello strumento SEPA Direct Debit, nel quale la scelta della banca domiciliataria pertiene al debitore. Nei fatti, non sempre tale banca intratterrebbe relazioni contrattuali con il creditore, anzi, in un numero significativo dei casi potrebbe non averne, rendendo di fatto minimo, se non nullo, il potere contrattuale del creditore nei confronti delle banche aderenti all'AOS.

AITI ritiene preferibile la definizione di prezzi di riferimento di sistema per l'erogazione dei servizi forniti dalle banche domiciliatarie al creditore, determinati sulla base dei costi direttamente correlati alla gestione/scambio delle informazioni sui mandati. Tali prezzi di riferimento dovrebbero essere applicati da tutte le banche aderenti all'AOS, a meno di specifiche riduzioni concordate su base bilaterale tra banche ed aziende creditrici¹⁵⁰».

Si noti che tale posizione di contrarietà rispetto al modello di *business SEDA* è stata portata all'attenzione delle banche, sia inviando il documento via email ¹⁵¹, sia nel corso dei Gruppi di Lavoro del 5 ottobre 2012 e 12 dicembre 2012¹⁵².

¹⁵⁰ Cfr. doc. 186.

¹⁵¹ Cfr. doc. 837.

¹⁵² Cfr. doc. 809 e 978.

124. Ulteriori commenti provenienti dal mondo delle imprese fatturatrici, ovvero i beneficiari del servizio SEDA, evidenziano ancora (i) una generale preferenza per un modello di remunerazione basato sulla MIF, (ii) l'aspettativa che la migrazione verso il sistema SEPA+SEDA non avrebbe comportato un aumento delle commissioni.

125. In particolare, l'ABI ha fatto presente alle banche partecipanti al GDL che *«le rappresentanze di imprese hanno peraltro più volte dichiarato, anche in occasioni pubbliche, il loro favore per il modello basato sulle MIF purché soggetto a requisiti stringenti di fissazione dei valori e al controllo dell'Autorità»*¹⁵³.

126. Inoltre, durante il comitato Tecnico del 11 febbraio 2013, ABI ha precisato che *«le aziende creditrici hanno inoltre la generalizzata aspettativa che nel passaggio da RID a SDD non si abbia un aumento complessivo del costo del servizio, quanto piuttosto una "scomposizione" dello stesso tra una ridotta commissione sul mero servizio di incasso (SDD) e una remunerazione collegata all'eventuale adesione/remunerazione del servizio SEDA (i cui prezzi validi fino a giugno 2014 sono considerati comunque troppo elevati)»*¹⁵⁴.

127. Rilevano, inoltre, vari documenti interni alle banche dai quali emerge la consapevolezza di tali criticità. Ad esempio un documento interno ad Unicredit sottolinea che *«l'abolizione della MIF apre di fatto il mercato ad una rivisitazione delle strategie di pricing da parte di tutti gli operatori del mercato. Le aziende creditrici hanno l'aspettativa di riduzione delle tariffe corrisposte alle proprie banche assuntrici in relazione alla scomparsa dell'onere interbancario»*¹⁵⁵.

128. Presso ICBPI sono emersi documenti che recitano *«Sui costi vi confermo che nei giorni scorsi allo SPIN il tema di "VOGLIAMO PAGARE POCO..." è venuta fuori forte da tutte le imprese presenti (ENI in prima fila)»*¹⁵⁶. Infine, un documento acquisito presso ICCREA illustra la posizione di Enel, *«Con riferimento al pricing, vi confermiamo l'orientamento che abbiamo maturato in occasione dell'entrata in vigore della SEPA. In quella circostanza, vi rappresentammo infatti che - a nostro modo di vedere - non sussistono motivazioni perché il costo complessivo del "servizio*

¹⁵³ Cfr. doc. 103.

¹⁵⁴ Cfr. doc. 99.

¹⁵⁵ Cfr. doc. 474. Si tratta dell'onere interbancario (MIF) relativo al SEPA DD, abolito per effetto del più volte ricordato Regolamento UE 260/2012.

¹⁵⁶ Cfr. doc. 593.

SDD+SEDA” debba essere superiore rispetto a costo dell’ex “servizio RID”»¹⁵⁷.

129. Nel corso della procedura sono state sentite in audizione varie imprese fatturatrici e associazioni che hanno manifestato le loro perplessità nei confronti del sistema di remunerazione del SEDA.

130. In particolare, in una prima fase sono state convocate in audizione, nell’ordine, Utilitalia (ex Federutility) ovvero l’associazione che rappresenta i soggetti operanti nei servizi pubblici dell’Acqua, dell’Ambiente, dell’Energia Elettrica e del Gas; Asstel, l’associazione che rappresenta le imprese della tecnologia dell’informazione esercenti servizi di telecomunicazione fissa e mobile e ENI S.p.A..

131. Tutti i soggetti sentiti in sede di audizione hanno sostenuto che il sistema SEDA, e in particolare il modello SEDA Avanzato, è stato introdotto con lo scopo di sostituire il vecchio sistema RID, in quanto il servizio SEPA DD, non garantisce i sistemi di allineamento che erano presenti nel RID.¹⁵⁸

132. Utilitalia e Asstel hanno affermato che le imprese loro associate, con l’introduzione del nuovo sistema SEDA, hanno registrato un aumento dei costi rispetto al vecchio RID. In particolare, secondo stime preliminari di Utilitalia *«il passaggio al sistema SEPA DD e SEDA [ha] generato un incremento di costi, rispetto al RID, pari a circa il 40-45%»¹⁵⁹*. Utilitalia, in risposta ad una richiesta di informazioni effettuata in audizione, ha inviato una stima dell’incidenza del costo derivante dall’adozione del servizio SEPA-SEDA Avanzato rispetto al vecchio RID, durante il primo trimestre 2015, su un campione ridotto di 3 grandi imprese attive nei mercati tutelati e liberi del settore elettrico e gas e rappresentanti circa il 25% del totale dei clienti forniti dalle Aziende associate ad Utilitalia. Le tre imprese hanno registrato un aumento dei costi di circa 55%, del 66% e dello 84%¹⁶⁰.

133. Secondo Utilitalia, tale maggior costo è dovuto in primo luogo al fatto che *«il fatturatore paghi la fee direttamente alla banca del proprio cliente, con una scarsa capacità di esercitare una leva concorrenziale sul prezzo applicato»¹⁶¹*. Asstel ha affermato, sul punto, che *«le imprese associate ad Asstel hanno riscontrato un generale aumento dei prezzi del servizio*

¹⁵⁷ Cfr. doc. 653.

¹⁵⁸ Utilitalia, ad esempio, ha affermato che *«la maggior parte delle aziende associate ha optato per l’adesione al servizio aggiuntivo opzionale (AOS) SEDA avanzato ... nella speranza di garantire ai clienti lo stesso livello di servizio fruito in precedenza con il sistema RID e il servizio di Allineamento Elettronico ad esso correlato [...] chi non ha adottato tale sistema ha riscontrato criticità soprattutto in caso di insoluti»*. Cfr. doc. 36, verbale di audizione Utilitalia del 20 maggio 2015.

¹⁵⁹ Cfr. doc. 36, verbale di audizione Utilitalia del 20 maggio 2015.

¹⁶⁰ Cfr. doc. 39, risposta alla richiesta di informazioni di Utilitalia del 19 giugno 2015.

¹⁶¹ Cfr. doc. 36, verbale di audizione Utilitalia del 20 maggio 2015.

(rispetto al RID) nell'ordine del 30/40% e una difficoltà a negoziare prezzi del servizio SEDA più bassi rispetto a quelli pubblicati. Tale difficoltà si spiega col fatto che il PSP (prestatore servizi di pagamento) che applica la commissione SEDA è scelto dal debitore e non dal creditore che paga la commissione stessa. Tale problema è ancor più grave per le imprese di piccole dimensioni che non hanno potere contrattuale e non riescono, contrariamente a quanto succede per i grandi fatturatori, a negoziare i prezzi almeno con i maggiori PSP »¹⁶².

134. A fronte di tale aumento di costi, le imprese che hanno aderito al SEDA, stando a quanto riferito dalle associazioni, hanno riscontrato, in aggiunta, delle difficoltà nel recedere da tale servizio. Secondo Utilitalia i problemi riscontrati sono i seguenti: *«il primo è collegato agli ingenti investimenti effettuati dall'azienda per l'aggiornamento dei sistemi applicativi necessari a gestire il SEDA. Il secondo è riconducibile all'esistenza di una vera e propria "barriera all'uscita", di cui non si comprendono le ragioni. In particolare quando un fatturatore aderisce al servizio SEDA, gli viene assegnato un nuovo "creditor ID". Al contempo ai mandati dei propri clienti viene assegnato dal sistema un codice identificativo del mandato. Nel caso di recesso dal SEDA e passaggio al SEPA, il sistema richiede l'assegnazione di un nuovo "creditor ID" che comporta la necessità di far sottoscrivere ai clienti, ex novo, un nuovo mandato. Ciò, chiaramente, potrebbe determinare enormi costi con il rischio della perdita di mandati/domiciliazioni dei clienti»¹⁶³.*

135. Enel ha confermato che *« l'aumento complessivo dei prezzi dei servizi Sepa DD (di seguito anche SDD) + SEDA, rispetto al precedente sistema RID, di circa il [60-70%] al netto dell'IVA. [...] Antecedentemente all'introduzione della SEPA il costo era pari a circa [$<0,1$] € per RID. Tale costo, moltiplicato per i 6 addebiti annuali (la maggior parte delle bollette Enel ha cadenza bimestrale) conduceva ad un costo annuale di circa [0,30-0,40] € per singolo mandato domiciliato. Attualmente, considerando i servizi Sepa DD e SEDA, il prezzo per mandato è, invece, di circa [0,50-0,60] € [...] che l'aumento del [60-70%] sopra richiamato tiene conto sia dei prezzi SEDA contrattati bilateralmente con alcune banche, sia di quelli di listino applicati per i correntisti domiciliati presso banche con cui non si è addivenuti ad una negoziazione bilaterale, che pesano per circa il [25-30%] del totale della base clienti domiciliata delle società di vendita del gruppo*

¹⁶²Cfr. doc. 37, verbale di audizione di Asstel del 10 giugno 2015.

¹⁶³ Cfr. doc. 36, Verbale di audizione Utilitalia del 20 maggio 2015.

ENEL»¹⁶⁴. Enel precisa che «nelle ipotesi migliori, il prezzo è almeno uguale a quello pagato in precedenza [nel previgente sistema RID n.d.r.] e che, se non si fosse addivenuti ad un accordo con le principali banche, gli aumenti, sulla base dei prezzi di listino SEDA pubblicati, sarebbero stati nell'ordine del 5-600% rispetto al vecchio sistema RID»¹⁶⁵.

136. *Enel spiega, inoltre, «come risulti possibile intraprendere la contrattazione delle tariffe SEDA esclusivamente nel caso in cui Enel intrattenga dei rapporti commerciali, di qualsiasi natura, con le singole banche dei pagatori. In assenza di tali rapporti, risulta difficile procedere ad una negoziazione delle tariffe di tale servizio perché Enel non ha alcuna leva commerciale da esercitare. [...] per poter ottenere una riduzione delle commissioni SEDA rispetto a quelle di listino, Enel ha dovuto avallare le richieste delle banche che chiedevano una negoziazione complessiva del prezzo SEDA e dei prezzi e dei volumi di SDD veicolati sulle singole banche. Nello specifico, nelle fasi di negoziazione, la tariffa SEDA applicata dalla banca nella veste di PSP del pagatore è stata sempre condizionata alla canalizzazione, sulla stessa banca, di un volume minimo di SDD. In altre parole, Enel ha dovuto garantire, alle banche con cui ha contrattato tariffe ridotte per il SEDA, la veicolazione sulle stesse di un determinato volume di incassi SDD. In assenza di tale garanzia le banche non avrebbero abbassato i prezzi di listino del SEDA. Tale modus operandi delle banche determina una sensibile restrizione concorrenziale perché lega il prezzo e i volumi dell'SDD al prezzo del SEDA. In tal modo l'impresa non è libera di scegliere neppure la banca che offre il servizio SDD al prezzo più basso ma deve accettare un prezzo dell'SDD superiore, rispetto a quelli più concorrenziali, al fine di ottenere un prezzo SEDA inferiore rispetto ai livelli di listino. Infatti, tale dinamica contrattuale, caratterizzata dalla necessità di veicolare un livello minimo di SDD sulle differenti banche dei pagatori al fine di ottenere una riduzione delle tariffe SEDA, impedisce ad Enel di far gestire l'intero flusso dei propri SDD alle banche che offrono le migliori condizioni economiche rispetto a tale ultimo servizio. [Enel n.d.r.] osserva, sul punto, che le imprese italiane, in questo modo, non possono rivolgersi a banche diverse da quelle nazionali per il servizio SDD – nonostante queste offrano un prezzo più basso – in quanto su queste ultime non vengono, di regola, domiciliate le bollette e quindi Enel perderebbe la possibilità di contrattare prezzi del SEDA più bassi con le banche domiciliate. Le*

¹⁶⁴ Cfr. doc. 1052, Verbale audizione Enel del 15 luglio 2016.

¹⁶⁵ Cfr. doc. 1052, Verbale audizione Enel del 15 luglio 2016.

banche straniere, per questa ragione, non riescono a penetrare sul mercato del servizio SDD¹⁶⁶. Allo stesso modo Enel è costretta a distribuire i propri flussi SDD su più banche per ottenere sconti sul prezzo SEDA mentre, qualora il prezzo del SEDA fosse fissato con modalità competitive, potrebbe canalizzare tutti i propri flussi sulle banche che offrono un prezzo per SDD più basso e sganciare così la determinazione del prezzo SDD da quella del prezzo SEDA»¹⁶⁷.

137. In merito alla possibilità di recedere dal SEDA solo nei confronti di alcuni PSP, Enel afferma che *«pur essendo astrattamente possibile rinunciare al SEDA solo per alcune banche, ciò non è concretamente praticabile perché occorrerebbe dotarsi di una struttura idonea a gestire i pochi mandati che transitano sulle banche per cui il servizio non è stato attivato e ciò sarebbe del tutto inefficiente. [...]»¹⁶⁸.*

138. American Express, sentita in audizione, ha affermato che: *«a causa della complessità derivante dalla gestione di oltre 600 rapporti con le banche dei propri clienti, allo stato Amex non ha intavolato alcuna contrattazione per ottenere degli sconti. [...] salvo ulteriori collaborazioni con gli istituti di credito interessati, AmEx non disporrebbe di leve*

¹⁶⁶ La medesima posizione è stata evidenziata anche Telecom che ha sottolineato come il meccanismo di remunerazione del SEDA *“rende inefficiente, per Telecom, veicolare su una banca estera gli incassi SDD, anche se le condizioni economiche offerte fossero molto vantaggiose, in quanto risulta più utile utilizzare i volumi di SDD come leva commerciale per ottenere degli sconti sulle commissioni SEDA.[...] Telecom ha ricevuto alcune offerte per la fornitura di SEPA DD da banche estere che non ha accettato in ragione della necessità di ottenere delle deroghe sui prezzi SEDA attraverso la leva commerciale costituita dai volumi SEPA DD. [...] il previgente sistema basato sulle MIF consentiva a banche e imprese di confrontarsi sul valore della MIF stessa e di individuare eventuali anomalie e fissazioni ad un livello eccessivo della stessa. I benefici del confronto, attuato dalle banche e dalle imprese di maggiori dimensioni, ricadevano anche sulle imprese di minori dimensioni a cui veniva applicata la MIF al livello congruo. [...] L’attuale sistema, invece, ha determinato un aumento dei prezzi per le grandi imprese, nonostante il potere negoziale dalle stesse detenuto, e un aumento considerevole per le piccole e medie imprese che, invece, non sono in grado di contrattare efficacemente. Ciò implica un generale aumento del prezzo dei servizi bancari per i soggetti più deboli che non sono in grado di ottenere uno sconto dalle banche con cui non detengono alcun rapporto commerciale»* doc. 1150, verbale di audizione Telecom

¹⁶⁷ Enel prosegue affermando che *«sta valutando in prospettiva l’uscita da SEDA che tuttavia in questo momento determinerebbe grandi disagi sia ad Enel che ai suoi clienti a causa dei c.d. disallineamento (modifica dei dati essenziali del mandato) e relativi insoluti che si verificherebbero. Enel dovrebbe dotarsi, pertanto, di un sistema di gestione interna che determinerebbe un aggravio sensibile dei costi. Più nello specifico il dott. ... [omissis] rileva che per regredire un mandato da SEDA a SEPA DD è necessario cambiare il Creditor Identifier Number CID e ciò potrebbe determinare, astrattamente, la necessità di richiedere a tutti i clienti Enel di conferire nuovamente il mandato Sepa DD. Tale evenienza sarebbe certamente dannosa perché determinerebbe un enorme aggravio nell’attività di Enel e il rischio che i clienti decidano di non utilizzare più la domiciliazione bancaria come strumento di pagamento».* Cfr. doc. 1052. Verbale di audizione di Enel del 15 luglio 2016.

¹⁶⁸ Cfr. doc. 1052. Verbale di audizione di Enel del 15 luglio 2016. In senso conforme anche Telecom che osserva: *«ciò è possibile a livello concettuale però il sistema creato con il SEDA è un sistema evoluto che ha un costo di gestione delle eccezioni molto elevato, quindi nella realtà l’ipotesi è difficilmente praticabile. A ciò deve aggiungersi che, escludendo alcuni soggetti bancari dal SEDA, potrebbe incorrersi nel c.d. divieto di “IBAN discrimination” che impone ai creditori, nell’ambito SEPA, di non discriminare i pagamenti in base all’IBAN del cliente».* Cfr. doc. 1150, verbale di audizione Telecom.

commerciali sul solo servizio SEDA non potendo scegliere la banca dei propri clienti. [...]»¹⁶⁹. In una successiva comunicazione American Express ha confermato un aumento del costo del servizio SDD+ SEDA rispetto al previgente Rid + AEA pari a circa [<500.000] € corrispondenti a circa [$0,10-0,20$] € a mandato¹⁷⁰.

139. Telecom, sentita in audizione il 4 ottobre 2016, ha affermato che: «oltre ad aver dovuto investire un'ingente somma (circa [omissis] di euro) per adeguare i propri sistemi operativi ai nuovi standard SEPA, sostiene, allo stato, costi superiori di circa il 20-30% rispetto a quelli pagati nel previgente sistema RID. [...] L'aumento dei costi sopra indicato è inferiore a quello precedentemente comunicato, pari a circa il 60%¹⁷¹, in ragione delle assidue e serrate contrattazioni che Telecom ha posto in essere con le banche con cui ha relazioni commerciali al fine di ottenere una riduzione delle commissioni pagate. [...] tale aumento risulta del tutto ingiustificato perché gran parte dei costi sopportati dalle banche per il SEDA avrebbero comunque dovuto essere sostenuti in ragione degli obblighi derivanti dall'adesione alla SEPA.. [...] nelle ipotesi migliori, il prezzo è al massimo uguale a quello pagato in precedenza ma [che], a livello generale, si è registrato un aumento sensibile nel prezzo complessivamente pagato»¹⁷².

140. Eni S.p.A., che aderisce soltanto al servizio SEDA Base, in qualità di grande fatturatore ha affermato che «[a]l fine di ottenere un risparmio dei costi ... ha deciso di contrattare bilateralmente la commissione SEDA inizialmente con le principali banche/gruppi bancari. Attualmente ha già negoziato accordi con circa [25-30] istituti che rappresentano circa il [70-80] % dei mandati ... A fronte di tali negoziazioni, calcolando l'insieme dei costi pagati per l'incasso complessivo di un SEPA DD con servizio SEDA Base, Eni ha riscontrato, in media, un risparmio del 20-30% rispetto al precedente sistema RID». ¹⁷³ Si noti, sul punto, che Eni aderisce al sistema SEDA Base che non può ritenersi pienamente sostitutivo de RID in quanto non prevede la possibilità che il PSP del pagatore conservi il mandato, possibilità che era, invece, ricompresa nel RID.

¹⁶⁹ Cfr. doc. 1054, verbale di audizione di American Express del 19 luglio 2016.

¹⁷⁰ Cfr. doc. 1066 in cui American Express afferma di aver subito un aumento di circa [<500.000] e doc. 1054 in cui American Express afferma di gestire circa [$500.000-1.000.000$] mandati.

¹⁷¹ Telecom fa riferimento alla comunicazione di un aumento dei costi del servizio delle società di telecomunicazioni effettuata da ASSTEL in sede di audizione e risposta a richiesta di informazioni cfr. doc. 37 e 59.

¹⁷² Cfr. doc. 1150, verbale di audizione Telecom del 4 ottobre 2016.

¹⁷³ Cfr. doc. 41, verbale di audizione ENI.

141. Al fine di conoscere l'impatto del SEDA sull'attività delle banche estere, sono state inviate richieste di informazioni a HSBC Bank plc Italy¹⁷⁴ e Citibank n.a.¹⁷⁵.

142. HSBC ha dichiarato di aver riscontrato «*durante le discussioni commerciali con i principali gruppi italiani con un elevato numero di incassi SDD che la loro preferenza è rivolta a banche con un alto numero di clienti debitori (quindi di mandati SDD). Ciò permette alle banche che hanno contemporaneamente relazione di conto corrente sia con il creditore che con il debitore, di offrire un servizio completo. In termini commerciali, l'offerta del servizio SDD (senza servizio SEDA) della Succursale trova interesse dai principali clienti corporate italiani, ma non è competitiva nei servizi integrati SDD SEDA, la Succursale non potendo applicare commissioni per i servizi SEDA diverse da quelle offerte da ciascuna banca del debitore. Al momento la Succursale non ha clienti in Italia cui presta entrambi i servizi SDD e SEDA. A due clienti viene offerto il servizio SDD*»¹⁷⁶.

143. Citibank ha affermato che «*Alcuni dei nostri clienti, hanno preso in considerazione la possibilità di attivare il servizio SEDA dal lato creditore, ma hanno abbandonato il proposito in quanto hanno considerato il servizio SEDA oneroso rispetto ai costi sostenuti per gli eventuali insoluti unitamente ai costi amministrativi aggiuntivi derivanti dal non utilizzo del servizio SEDA. Altri clienti hanno preferito rivolgersi ad altri istituti per la gestione del servizio SEDA, avendo con gli stessi un rapporto consolidato. A causa della ridotta domanda da parte della clientela Italiana, il nostro istituto, sin ad ora, ha rimandato lo sviluppo del servizio SEDA lato creditore*»¹⁷⁷.

11 La posizione delle parti

11.1 La posizione di ABI

144. ABI ha espresso la propria posizione in merito alla liceità del sistema ideato per remunerare l'erogazione del servizio SEDA in più occasioni nell'ambito del procedimento istruttorio nel corso delle numerose audizioni, nella memoria difensiva depositata il 29 dicembre 2016¹⁷⁸ e, da ultimo, nella

¹⁷⁴ Cfr. doc. 1217, evasa il 23 dicembre 2016. Cfr. doc. 1221.

¹⁷⁵ Cfr. doc. 1218, evasa il 28 dicembre 2016 e integrata il 17 gennaio 2017. Cfr. doc. 1240.

¹⁷⁶ Cfr. doc. 1221.

¹⁷⁷ Cfr. doc. 1240.

¹⁷⁸ Cfr. doc. 1224.

memoria finale del 6 aprile 2017¹⁷⁹ nonché durante l'audizione finale del 13 aprile 2017¹⁸⁰.

145. Preliminarmente, nelle memorie difensive, ABI evidenzia come, rispetto alla fattispecie oggetto di contestazione, si sia determinato nelle Parti un legittimo affidamento in merito alla liceità delle condotte poste in essere. Ciò in ragione del tempo intercorso dalla prima presentazione del modello all'Autorità (nel 2012) e l'avvio del procedimento da parte della stessa (gennaio 2016) e delle numerose interlocuzioni intercorse in tale lasso temporale. Peraltro la correttezza e liceità del modello previsto – implementato a partire dal 2014 – era stata avallata, secondo ABI, anche dalla Banca d'Italia.

146. A fronte di tale situazione di fatto, ABI non poteva immaginare che il modello proposto potesse ingenerare criticità concorrenziali tali da determinare l'avvio di un procedimento. Sempre a titolo preliminare, ABI ritiene, inoltre, che l'Autorità sia decaduta dai propri poteri istruttori e sanzionatori in forza del disposto dell'art. 14 della legge 689/81 che prevede un termine di 90 giorni dalla notizia dell'infrazione per attivare la procedura. Sul punto ABI evidenzia che il modello definitivo del sistema remunerativo del SEDA era stato presentato nella sua completezza già a fine 2012 e, al più tardi, nel corso di una audizione tenutasi presso gli uffici dell'Autorità nel gennaio 2013. Da allora sarebbero trascorsi, ingiustificatamente oltre tre anni, per l'avvio dell'istruttoria.

147. Nel merito dei comportamenti contestati, ABI rileva, collegandosi ai punti precedenti, l'illogicità della qualificazione dell'intesa per oggetto, in quanto tale qualificazione dovrebbe essere conseguenza di una violazione "ictu oculi" mentre, dal tenore delle comunicazioni inviate dall'Autorità, si desumerebbe al massimo la necessità di valutare gli effetti dell'accordo di remunerazione del SEDA.

148. In particolare, secondo ABI, «*nella lunga fase preistruttoria l'AGCM non ha mai manifestato preferenza verso la MIF né ha mai espresso alcuna indicazione che potesse far ritenere, anche lontanamente che il modello di remunerazione in via di elaborazione ed infine proposto da ABI potesse configurare un'intesa restrittiva per oggetto e quindi costituisca una manifesta violazione della normativa antitrust [...]*». Sarebbe «*l'Autorità stessa, nel dichiarare che l'intesa contestata sarebbe restrittiva della concorrenza "per oggetto" a confermare che l'informazione relativa ai*

¹⁷⁹ Cfr. doc. 1393.

¹⁸⁰ Cfr. doc. 1433.

contenuti dell'accordo sul modello di remunerazione, di cui l'Autorità era in possesso almeno dal 14 gennaio 2013 [...] era sufficiente a determinare un accertamento della condotta di ABI e delle imprese interessate. Le intese restrittive per oggetto si caratterizzano, infatti, per il fatto di presentare caratteristiche immediatamente individuabili mediante esame del contenuto dell'accordo, che consentono di valutare l'illiceità antitrust dell'accordo stesso senza necessità di esaminare gli effetti concreti dell'intesa»¹⁸¹.

149.Nello specifico ABI sottolinea che nel provvedimento di avvio mancherebbe una precisa definizione delle condotte rispettivamente imputate all'associazione e alle imprese e che, in ogni caso, l'intesa contestata non potrebbe essere restrittiva per oggetto ma solo "per effetto". In particolare, secondo ABI, vi sarebbe un difetto di chiarezza e precisione dell'imputazione *«reso evidente ... dal fatto che la condotta contestata alle singole imprese associate è descritta solo genericamente, come quella di avere svolto un "ruolo attivo" all'interno di organi associativi [...] nel caso in esame il "ruolo attivo" delle imprese coinvolte nel procedimento, allo stato degli atti, è enunciato in termini del tutto generici e si riduce alla constatazione della partecipazione delle imprese ad organi tecnici dell'associazione, attivati, nel rispetto delle norme statutarie al fine di elaborare regole tecniche (necessariamente) comuni per lo svolgimento di determinati servizi "a rete" [...] ne consegue che la partecipazione ad organi tecnici, in quanto tali, implica un "ruolo attivo" che è niente più della normale partecipazione alla vita associativa, e non esprime – fino a prova contraria – quel quid pluris che consente di imputare a singole imprese associate, in concorso con l'associazione, una eventuale intesa anticoncorrenziale»¹⁸². ABI prosegue evidenziando che «è dunque chiaro che la contestazione, fatta dall'Autorità nel presente procedimento, non è quella di un'intesa anticoncorrenziale "per oggetto", perché nessuna contestazione può essere sollevata – nel settore dei servizi di pagamento – verso il meccanismo della standardizzazione, in quanto tale, del modello di remunerazione di un certo servizio [...] la contestazione dev'essere dunque intesa esclusivamente come rivolta verso un "effetto" anticoncorrenziale, potenziale o addirittura probabile, che l'Autorità ritiene di poter ravvisare nel meccanismo di remunerazione adottato in sede ABI»¹⁸³.*

¹⁸¹ Cfr. doc. 1393, pp. 11 e 12.

¹⁸² Cfr. doc. 1224, p. 6. ABI sostiene anche che « la mancanza di precisazione dei ruoli rispettivamente imputati all'associazione e alle imprese associate costituisce obiettivo ostacolo all'esercizio del diritto di difesa nel presente procedimento». Cfr. doc. 1224, p. 7.

¹⁸³ Cfr. doc. 1224, p. 8-9

150. Con riguardo alla scelta del sistema di remunerazione, ABI evidenzia che la scelta di scartare il modello basato sulle MIF è stata fatta a causa di un «*percepito, disfavore verso la MIF*»¹⁸⁴. Nella propria difesa ABI ha precisato che «*il modello di remunerazione standard tradizionalmente operante nei mercati dei servizi di pagamento, cioè quello delle MIF (multilateral Interchange Fees), è stato programmaticamente scartato, in fase di prima attuazione del servizio accessorio SEDA, perché tale modello, in quanto comportante una completa uniformazione dei prezzi praticati in tutto il mercato, ha suscitato in passato diverse criticità sotto il profilo antitrust, ed è stato anche vietato, per i servizi di pagamento veri e propri, dall'art. 8, Reg. 260/2012*»¹⁸⁵. ABI rileva, inoltre, che la sussistenza delle condizioni per l'ammissibilità delle MIF agli AOS (come SEDA), non era affatto acclarata all'epoca della definizione del modello di remunerazione¹⁸⁶.

151. ABI precisa altresì che, se nella prima fase di individuazione del modello di remunerazione del SEDA la soluzione delle MIF era sembrata la più efficiente¹⁸⁷, a seguito dell'avvio dei procedimenti I/725, Accordi interbancari RIBA-RID- BANCOMAT, I/720 “Carte di Credito” e dei casi europei VISA Mastercard, volti a «*sollevare obiezioni con riferimento all'utilizzo, nell'ambito dei sistemi di pagamento basati su carta offerti da ciascuna di esse, di commissioni interbancarie fissate ad un livello ritenuto eccessivamente alto ...*»¹⁸⁸, i lavori per la definizione del modello di remunerazione oggetto dell'istruttoria «*non potevano ... che porsi in una prospettiva di superamento del modello di remunerazione fondato sulle MIF, orientata alla ricerca e prospettazione di modelli completamente nuovi. [...]* Nel caso del servizio SEDA, l'unico modello che è apparso rispondere a tale obiettivo, consentendo di eliminare il ricorso a modalità centralizzate ed uniformi di fissazione dei corrispettivi interbancari, è risultato essere il cosiddetto modello “1 a molti”»¹⁸⁹.

¹⁸⁴ Si noti che, in realtà, ABI si è impegnata ad azzerare solo la componente di incasso mentre la MIF è rimasta per la componente di rendicontazione. Cfr. doc. 754, verbale audizione ABI. Cfr. anche doc. 747, verbale di audizione ABI, in cui viene precisato che «*ABI ha percepito un generale disfavore delle Autorità di concorrenza (italiana ed europea) e della giurisprudenza verso i sistemi di remunerazione interbancari come le Multilateral Interchange fee (MIF). In particolare, anche nel corso del procedimento I725 Riba Rid, ABI avrebbe colto un generale disfavore dell'Autorità verso il mantenimento della MIF sul RID, che, infatti, per effetto degli impegni assunti nel citato procedimento, è stata progressivamente eliminata relativamente alla parte relativa all'incasso*».

¹⁸⁵ Cfr. doc. 1224, p. 9, anche doc. 1393.

¹⁸⁶ Cfr. doc. 1393, p. 20.

¹⁸⁷ ABI cita una comunicazione effettuata all'Autorità, già citata (cfr. doc. 001), nella quale si afferma che «*l'unico meccanismo possibile per sostenere il modello SEDA dal punto di vista della compatibilità economica sia quello di prevedere una commissione interbancaria*» Cfr. doc. 1124, p. 9.

¹⁸⁸ Cfr. doc. 1224, p. 10.

¹⁸⁹ Cfr. doc. 1224, p. 11.

152. ABI, inoltre, svolge una serie di considerazioni che mirano a dimostrare: i) la possibilità, per il beneficiario, di «*decidere di non entrare in rapporto contrattuale SEDA con alcuni PSP del pagatore, senza con questo compromettere in alcun modo la possibilità di offrire ai clienti che si avvalgono di tali PSP l'opzione di effettuare i pagamenti dovuti tramite il servizio di addebito diretto SEPA, né la possibilità di continuare ad utilizzare il servizio SEDA con i rimanenti PSP del pagatore*»¹⁹⁰, ii) l'impossibilità di utilizzare, come modello di confronto controfattuale di un ipotetico prezzo "competitivo", il modello precedente RID e iii) in ogni caso l'assenza di un aumento dei prezzi, anche utilizzando il modello controfattuale basato sul RID.

153. Quanto al primo profilo, ABI sottolinea che l'accordo interbancario SEDA prevede la possibilità di uscire da SEDA e/o di non entrare in rapporto contrattuale con alcuni PSP del pagatore, non sussistendo barriere all'uscita dal servizio di natura economica, contrattuale o tecnica.

154. In merito al secondo punto, per ABI, premesso che uno scenario controfattuale corretto «*dovrebbe corrispondere pienamente alle circostanze dello scenario fattuale, salvo il fatto di non incorporare alcuna restrizione competitiva*»¹⁹¹, il modello "RID" non soddisferebbe tale requisito in quanto «*per offrire alle imprese le medesime funzionalità del servizio di Allineamento Elettronico Archivi (AEA) del RID, col servizio SEDA, si sono resi necessari processi interamente nuovi, compatibili con il nuovo contesto giuridico e da implementare mediante nuovi investimenti in infrastrutture ed applicazioni diverse da quelle precedentemente in uso per la fornitura del servizio AEA RID*»¹⁹².

155. In merito al ruolo svolto nella definizione del modello, ABI evidenzia che in tutto il processo di migrazione al sistema europeo pagamenti – SEPA, essa ha svolto un ruolo strettamente istituzionale e, anche per quanto concerne l'attività relativa al SEDA, l'Associazione si è attivata su esplicita richiesta delle imprese e «*su continua sollecitazione della Banca d'Italia*»¹⁹³. Da ciò deriverebbe l'impossibilità di sanzionare ABI per aver svolto attività relative alla definizione «*degli accordi interbancari funzionali alla fornitura del servizio SEDA che rientrano dunque pienamente nei compiti istituzionali attribuiti all'ABI ai sensi di legge*»¹⁹⁴.

¹⁹⁰ Cfr. doc. 1224, p. 12.

¹⁹¹ Cfr. doc. 1224, p. 13.

¹⁹² Cfr. doc. 1224, p. 14.

¹⁹³ Cfr. doc. 1393.

¹⁹⁴ Cfr. doc. 1393, p. 14.

156. ABI contesta che l'intento anticoncorrenziale delle Parti si sarebbe sostanziato anche nel tentativo di sottrarsi al citato "controllo dell'Autorità" e, sul punto, rileva che «*la pretesa di una vigilanza AGCM sul livello dei prezzi finali e sul loro orientamento al costo, apparentemente invocata dalla CRI, non ha alcun fondamento normativo. L'AGCM non è un'Autorità di regolazione, tantomeno di regolazione dei prezzi*»¹⁹⁵. Quanto agli effetti dell'intesa, la posizione dell'ABI sarà illustrata oltre insieme a quella delle altre Parti.

157. ABI nega, inoltre, l'intento escludente nei confronti delle banche estere e afferma che il legame negoziale fra SEPA DD e SEDA sarebbe ancora più forte, e avrebbe effetti maggiormente escludenti, con la scelta di un modello di remunerazione basato sulla MIF¹⁹⁶.

11.2 La posizione delle altre Parti del procedimento

158. Le obiezioni delle altre Parti parzialmente riprendono le critiche sollevate da ABI e si sono concentrate principalmente sui seguenti aspetti: i) decadenza del potere istruttorio/sanzionatorio dell'Autorità e legittimo affidamento, in ragione del lasso di tempo intercorso tra la presentazione del modello e l'avvio del procedimento, anche alla luce delle interlocuzioni intercorse sia con l'Autorità che con la Banca d'Italia; ii) l'assenza di una restrizione per oggetto come dimostrato anche dalla tardività dell'avvio; iii) la scelta del modello e il disfavore dell'Autorità nei confronti delle MIF; iv) la sanzionabilità delle condotte e l'assenza di concertazione sui "vecchi RID".

Tutte le Parti, compresa ABI, hanno negato l'esistenza di effetti restrittivi della concorrenza, sia con riferimento al possibile aumento dei prezzi, che con riguardo all'effetto escludente sul mercato del SEPA DD.

Da ultimo alcune banche hanno sottolineato la peculiarità della propria posizione sia in termini di mancata partecipazione alle riunioni il cui oggetto sarebbe configurato come illecito, sia in termini di mancanza di interesse allo strumento SEDA nonché di contrarietà alle decisioni assunte.

¹⁹⁵ Cfr. doc. 1393, p. 25.

¹⁹⁶ Cfr. doc. 1393, p. 35.

i) *Decadenza dei poteri dell’Autorità/legittimo affidamento*

159. In merito alla presunta decadenza dei poteri dell’Autorità, tutte le Parti¹⁹⁷ coinvolte hanno contestato la tardività dell’intervento istruttorio che sarebbe avvenuto molto oltre il termine di decadenza individuato dall’art. 14 della legge 689/81.

160. Tutte le Parti hanno evidenziato l’intervenuto legittimo affidamento a fronte, sia delle interlocuzioni con l’Autorità, sia della partecipazione di Banca d’Italia al processo di individuazione del sistema, desumibile anche dalla presenza di alcuni esponenti dell’istituto ad alcune riunioni del Comitato tecnico ABI per i Servizi di Pagamento e Regolamento¹⁹⁸.

161. Quanto alle interlocuzioni con l’Autorità, le Parti hanno affermato che « è vero che l’Autorità non ha mai autorizzato il sistema, ma è anche vero che lo stesso è stato presentato diversi anni fa e in più occasioni¹⁹⁹ ». ICBPI ha sostenuto che « l’interlocuzione con l’Autorità portata avanti da ABI rappresentava, per ICBPI, una garanzia di correttezza dei comportamenti in vista della definizione del modello di remunerazione del SEDA. Peraltro la partecipazione di un rappresentante della società che ha agito in modo isolato al di là del mandato ricevuto non può portare ad un accertamento dell’infrazione»²⁰⁰.

162. Unicredit ha affermato che la lettera del marzo 2013, inviata dall’Autorità all’ABI²⁰¹, avrebbe avuto una formulazione «*indicativa del fatto che non fossero emerse criticità concorrenziali immediatamente riconducibili al modello di remunerazione presentato (i.e. non poteva considerarsi restrittivo per se o per oggetto), salva l’esigenza di un successivo monitoraggio degli effetti*»²⁰². Per Unicredit, inoltre, «*la natura orizzontale dell’intesa deriva necessariamente da un servizio in ‘circolarità’ e che, pertanto, è frutto di decisioni interbancarie. Tuttavia, le necessarie interlocuzioni non hanno riguardato solo il mondo bancario ma hanno coinvolto anche l’Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato (AGCM). Sul punto è vero che l’Autorità non ha mai autorizzato il sistema, ma è anche vero che lo stesso è stato presentato diversi anni fa e in più occasioni e anche Banca d’Italia l’ha condiviso*»²⁰³.

¹⁹⁷ Cfr. docc.1394, 1395,1396, 1397, 1398, 1399, 1400, 1401, 1402, 1403, 1404, 1405.

¹⁹⁸ Cfr. per tutti, doc. 1394, memoria Unicredit, par. 3.

¹⁹⁹ Cfr. doc. 1132, verbale di audizione Unicredit.

²⁰⁰ Cfr. doc. 1133, verbale di audizione ICBPI.

²⁰¹ Cfr. doc. 0.16.

²⁰² Cfr. doc. 1394, punto 23.

²⁰³ Cfr. doc. 1132, verbale audizione Unicredit.

163. Per MPS la lunghissima fase preistruttoria svolta dagli uffici si tradurrebbe altresì in un'evidente violazione dei diritti di difesa delle Parti «*nella misura in cui gli Uffici, ritardando inopinatamente l'apertura del procedimento di svariati anni, hanno in realtà svolto quasi l'intera fase istruttoria al di fuori di ogni garanzia procedimentale, agendo peraltro in palese eccesso di potere*²⁰⁴».

164. Tale affermazione appare contraddetta, almeno con riferimento all'analisi della restrittività degli effetti del sistema di remunerazione, dalle posizioni espresse da UBI e Intesa, le quali affermano che «*in chiave metodologica [...] un'analisi basata sull'andamento dei prezzi di un servizio totalmente nuovo, entrato in vigore circa due anni prima rispetto l'apertura della presente istruttoria, e addirittura non remunerato per i suoi primi otto mesi di vita, sia quantomeno prematura*²⁰⁵».

165. Per quanto concerne il ruolo di Banca d'Italia, le Parti hanno evidenziato l'esplicita richiesta di tale Istituzione di garantire un servizio informatico in grado di sostituire il precedente AEA, anche nella fase di migrazione al SEPA. L'approvazione del modello di remunerazione del servizio SEDA da parte della Banca d'Italia sarebbe contenuta nella circolare della Banca d'Italia del 31 luglio 2013²⁰⁶. ICCREA, sul punto ha affermato che «*tale sistema ha avuto il benessere della Banca d'Italia ed è stato oggetto di una lunga interlocuzione con l'Autorità Antitrust*²⁰⁷ e «*le modalità ampiamente partecipative con cui si è addivenuti all'implementazione del servizio SEDA hanno ingenerato in ICCREA il convincimento che gli aspetti relativi alla compliance del servizio fossero stati adeguatamente affrontati e che le autorità competenti non avessero avuto rilievi in proposito*²⁰⁸. Secondo Banca Sella e Banca del Piemonte, nelle CRI ci sarebbe stata una "forzatura" di quanto affermato da Banca d'Italia²⁰⁹.

ii) *assenza di una restrizione "per oggetto" come dimostrato anche dalla tardività dell'avvio*

166. Tutte le Parti contestano l'esistenza di una restrizione "per oggetto". Intesa ed UBI, sul punto, affermano che non corrisponde al vero che le Parti avrebbero omesso di fornire elementi essenziali sull'intesa: «*tale accusa non risulta minimamente circostanziata, poiché non viene affatto spiegato quali sarebbero gli aspetti sottratti alla conoscenza dell'Autorità. La sorpresa*

²⁰⁴ Cfr. doc. 1403, pp. 12-13.

²⁰⁵ Cfr. doc. 1397 p. 117 e 1398 p. 115.

²⁰⁶ Cfr. per tutti doc. 1403.

²⁰⁷ Cfr. doc. 1150, verbale di audizione ICCREA.

²⁰⁸ Cfr. doc. 1230.

²⁰⁹ Cfr. doc. 1404, p. 12 e 1402, p. 12.

dell'AGCM sarebbe comprensibile ove mai ABI avesse rappresentato l'intenzione delle banche di orientare i propri prezzi ai costi. Ciò che, come detto, non è mai avvenuto. Al contrario, ABI e le banche sentite dagli uffici hanno dettagliatamente illustrato all'AGCM tutti i meccanismi che governavano il funzionamento e la remunerazione del SEDA, inclusa la possibilità per i fornitori del servizio di applicare prezzi che prevedessero un congruo margine»²¹⁰.

167.Tutte le banche hanno negato che nel caso in esame si possa ravvisare una concertazione sul livello dei prezzi del servizio, sottolineando la eterogeneità degli stessi.²¹¹

iii) *La scelta del modello: disfavore dell'Autorità verso le MIF*

168.In merito alla legittimità e concorrenzialità del modello di remunerazione scelto, MPS ha rappresentato che «al momento della definizione del modello di remunerazione del SEDA, l'ABI e le banche Parti del procedimento percepivano un clima di sfavore rispetto alla possibile applicazione delle Multilateral Interchange Fee (MIF). Inoltre, rispetto alle MIF applicate ai servizi Ri.Ba. e vecchio RID, viene sottolineato che tali commissioni non garantivano la copertura dei costi sostenuti da BMPS nell'erogazione dei servizi»²¹². MPS, nella memoria finale, ha poi aggiunto che l'assenza di pressione competitiva dipende «da un elemento connotato al sistema SEDA [...] l'impresa fatturatrice si troverà sempre come controparte SEDA una banca del pagatore che è monopolista naturale perché è l'unica che può fornire il SEDA con riferimento a quel cliente, per il semplice fatto che quest'ultimo ha scelto la banca in questione per il suo conto corrente»²¹³. Anche secondo UBI, «il modello basato sulle MIF non è mai stato preso in considerazione in quanto ritenuto suscettibile di sollevare criticità concorrenziali»²¹⁴. Medesima posizione per BNL, secondo la quale l'ipotesi della MIF non è «mai stata concretamente presa in considerazione in quanto percepita come sistema critico dal punto di vista antitrust in ragione dei vari procedimenti avviati dalla Commissione europea e da varie altre Autorità di concorrenza, tra cui l'AGCM»²¹⁵. BNL ha aggiunto che «dopo aver preso in considerazione il modello “uno a uno” le Parti decisero

²¹⁰ Cfr. doc. 1397, p. 28 e 1398, p. 28.

²¹¹ Cfr. docc. 1394, 1395, 1396, 1397, 1398, 1399, 1400, 1401, 1402, 1403, 1404, 1405.

²¹² Cfr. doc. 1071, verbale audizione MPS, p. 2,

²¹³ Cfr. doc. 1403, p. 21.

²¹⁴ Cfr. doc. 1142, verbale di audizione UBI.

²¹⁵ Cfr. doc. 1144, verbale di audizione BNL.

di scartarlo rilevandone l'inefficienza e l'eccessiva onerosità per la banca del creditore la quale sarebbe stata tenuta a negoziare condizioni contrattuali diverse per conto di ogni singola impresa con circa 700 banche del debitore»²¹⁶.

UBI, ha affermato che: *«la partecipazione di UBI ai gruppi di lavoro e ai comitati tecnici presso ABI [...] è avvenuta su invito di ABI e seguendo altresì le indicazioni fornite da Banca d'Italia in merito, in particolare, alla necessità di garantire la continuità del servizio di rendicontazione nella migrazione dal previgente sistema RID all'attuale sistema SEPA DD. [...] la partecipazione ai suddetti tavoli ha avuto carattere esclusivamente tecnico sul presupposto che non fosse opportuno, dato il generale clima di sfavore nei confronti delle MIF, adottare un sistema di remunerazione basato sull'applicazione di commissioni multilaterali»²¹⁷.*

169. ICCREA ha sostenuto che il modello di remunerazione SEDA costituisca una restrizione accessoria al servizio SEDA affermando che *«è presumibile che in mancanza di un accordo multilaterale sulle modalità di remunerazione, il costo di negoziazione e gestione bilaterale in relazione a tutte le variabili rilevanti [...] sarebbe risultato talmente elevato, da rendere impossibile l'offerta dello stesso a prezzi di mercato, con evidenti ricadute sul livello della domanda dello stesso»²¹⁸.*

170. Sempre con riguardo alla scelta del modello, le Parti hanno addotto giustificazioni di efficienza al sistema di remunerazione del SEDA, evidenziando come lo stesso, a differenza di un sistema basato sulle MIF, consentisse l'applicazione di prezzi differenziati, peraltro in molte occasioni derogati, in grado quindi di preservare margini di concorrenzialità e di dinamicità al mercato.

iv) La sanzionabilità delle condotte e l'assenza di concertazione sui vecchi RID

171. In tema sanzionatorio, tutte le Parti hanno contestato la gravità dell'infrazione contestata e quindi la sanzionabilità dei comportamenti, facendo valere in subordine l'attenuante relativa all'induzione al comportamento da parte di autorità pubbliche e l'adozione di una misura

²¹⁶ Cfr. doc. 1400, p. 17.

²¹⁷ Cfr. doc. doc. 1142, verbale di audizione UBI.

²¹⁸ Cfr. doc. 1395, p. 22.

alternativa idonea a risolvere i problemi evidenziati dall'Autorità nelle CRI²¹⁹.

172. Con riferimento alla durata dell'infrazione, alcune Parti hanno evidenziato la durata istantanea dell'illecito contestato, la cui durata dovrebbe essere limitata al periodo compreso tra il 17 luglio e il 12 dicembre 2012, periodo in cui si sono svolte le riunioni che avrebbero dato luogo all'illecito²²⁰.

173. Alcune Parti hanno evidenziato come i comportamenti contestati avrebbero dovuto essere esaminati, e valutati positivamente, ai sensi dell'art. 101, comma 3 TFUE²²¹.

174. Da ultimo è stata sollevata l'inapplicabilità della base giuridica dell'art. 101 TFUE, non riscontrandosi gli estremi per ravvisare il pregiudizio al commercio comunitario²²².

175. In merito ai “vecchi RID” alcune Parti hanno rimarcato la logica sottostante alla scelta della regola fissata nella circolare 14/2013 affermando che *«la scelta di utilizzare il corrispettivo SEDA Avanzato per le vecchie deleghe RID è peraltro sorretta da una logica e legittima giustificazione economica²²³»*.

176. Si segnala, inoltre, che ABI ha affermato che *«con riguardo alla gestione dei c.d. vecchi RID, [...] l'ABI ha dovuto necessariamente affrontare tale tematica, in un'ottica di transizione al nuovo servizio, lasciando peraltro alle Parti libertà di scelta»²²⁴*.

177. Con riferimento alle modalità di tariffazione dei mandati migrati al SEPA e acquisiti nel previgente sistema RID, le Parti che hanno dichiarato di non applicare ai mandati acquisiti nel previgente sistema RID presso la banca la tariffa del SEDA Avanzato sono MPS, Cariparma e Banca Sella. Le altre Parti, invece, hanno applicato la regola definita in sede associativa di tariffare i mandati ex RID acquisiti presso la banca come SEDA Avanzato.

178. Da ultimo vale sottolineare che MPS ha contestato il rigetto degli impegni affermando che la fattispecie contestata non costituirebbe un illecito grave²²⁵.

²¹⁹ Cfr. docc. 1394, 1395, 1396, 1397, 1398, 1399, 1400, 1401, 1402, 1403, 1404, 1405.

²²⁰ Cfr. doc. 1400, 1401.

²²¹ Cfr. memorie UBi e INTESA docc. 1398 e 1397,

²²² Cfr. doc. 1403 p. 39 e doc. 1433.

²²³ Cfr. doc. 1403, pag 28.

²²⁴ Cfr. doc. 1232, verbale audizione ABI.

²²⁵ Cfr. doc. 1403, p. 12.

11.3 La posizione delle Parti del procedimento sui contestati effetti dell'intesa

179. Tutte le Parti hanno contestato l'esistenza di effetti restrittivi evidenziando che: *a)* l'analisi degli asseriti aumenti di prezzo non risulta fondata sull'individuazione di un valido controfattuale; *b)* non vi è evidenza di aumenti di prezzo ma che, in realtà, i prezzi/ricavi sarebbero diminuiti nel passaggio dal servizio RID al SEPA e al SEDA; *c)* sono stati applicati importanti sconti rispetto ai prezzi di listino pubblicati, anche ai beneficiari del servizio SEDA che lamentano l'incremento dei prezzi; *d)* l'insussistenza degli effetti rispetto al servizio Sepa DD con la conseguente inesistenza di svantaggi nei confronti di banche estere e di piccole dimensioni.

a) L'assenza di un'analisi controfattuale

180. In primo luogo ABI, pur negando l'idoneità a valere come scenario controfattuale del modello RID e del valore della MIF sulla componente AEA, afferma che *«il confronto in parola è comunque suggestivo ed interessante perché, se correttamente realizzato, mostra che l'aumento dei prezzi non sussiste neanche se si accetta, quod non, il controfattuale implicitamente individuato dall'Autorità»*²²⁶. Secondo ABI, infatti, il prezzo medio annuale massimo del SEDA è pari a 1,28 € mentre la MIF annuale media di RID ordinario e RID veloce risultava compresa fra i due estremi di 0,76 e 2,29 circa²²⁷. Sempre secondo ABI, se *«si confronta il valore intermedio di questo range, € 1,52, con il prezzo medio annuale massimo del servizio SEDA, € 1,28, si ottiene una riduzione di prezzo di circa il 16%. Da questa analisi emerge come sia decisamente più plausibile che i prezzi nel*

²²⁶ Cfr. doc. 1224, p. 20. Sul punto si veda altresì doc. 1393.

²²⁷ ABI esegue il seguente calcolo: *«La MIF per transazione per la componente AEA RID ordinario era pari a € 0,07 e quella per AEA RID veloce a € 0,16. Per determinare il valore medio annuale di tale MIF è dunque necessario tenere conto dei dati relativi alla distribuzione percentuale dei due tipi di RID e al numero annuo di addebiti RID di ciascun tipo. La prima informazione è facilmente individuabile sulla base dei dati di consuntivo riferiti al 2013, ultimo anno di piena operatività del RID. In percentuale sul totale, la categoria dei RID ordinari pesa per il 90% e la categoria dei RID veloci per il 10% circa. La seconda informazione è meno univocamente individuabile, perché variabile per tipologia di beneficiario. Stando ai dati di consuntivo riferiti all'ultimo anno di operatività del servizio RID, nonché alle informazioni presenti nella documentazione agli atti del procedimento istruttorio, il numero annuo di addebiti era compreso fra 6 e 12 per il RID ordinario e fra 24 e 96 (ovvero fra due al mese e due alla settimana circa) per il RID veloce. Sulla base di questi dati è possibile calcolare il valore minimo e massimo, rispettivamente, della MIF annuale per AEA RID ordinario e veloce. La prima è compresa tra € 0,42 circa e € 0,84 circa. La seconda è compresa fra € 3,84 e € 15,36 circa. Ponderando per la percentuale di RID ordinari e veloci (90% e 10%), si ottiene che la MIF annuale per la media dei due tipi di RID risultava compresa fra i due estremi di € 0,76 e € 2,29 circa»*. Cfr. doc. 1224, p. 21.

modello di remunerazione del servizio SEDA, in media, si siano ridotti, piuttosto che essere aumentati a livelli sovracompetitivi rispetto al preesistente modello RID»²²⁸. A ciò deve aggiungersi che «i prezzi massimi praticati dalle 11 banche coinvolte nel procedimento sono, singolarmente e mediamente, nettamente più bassi della media generale dei prezzi massimi presente nel mercato»²²⁹ e sono stati ampiamente derogati dalle stesse Parti.

181. Alcune Banche hanno evidenziato che gli asseriti effetti non sono stati valutati alla luce di un corretto controfattuale. In particolare, MPS evidenzia «[...] gli Uffici si sono limitati ad affermare apoditticamente che i prezzi sarebbero “sovracompetitivi”, ma non si sono fondati in affermazioni su alcun controfattuale valido»²³⁰. Dello stesso tenore BNL e Creval, secondo cui «L’assenza di alternative ad una definizione congiunta del modello di remunerazione è confermata dalla mancata indicazione [...] di una valida analisi controfattuale che indicasse come “senza l’accordo in questione la concorrenza avrebbe operato nell’ambito del mercato”²³¹». ICCREA, con specifico riferimento alle criticità del c.d. modello ‘1 a molti’, sottolinea: «[...] gli uffici non hanno compiuto sul punto alcun approfondimento, né forniscono alcun elemento di prova sulla correttezza dell’ipotizzato scenario controfattuale relativo al modello ‘1 a 1’²³²».

182. Con specifico riferimento al raffronto tra i prezzi/ricavi del servizio SEDA e quelli del RID, che prevedeva l’applicazione di MIF, le Parti sottolineano l’inadeguatezza di tale comparazione. In primo luogo, ABI contesta che «La superficiale affermazione e la richiesta di una stretta comparabilità fra prezzi del servizio SEDA e MIF del RID-AEA è dunque non corretta sul piano logico (in quanto non si tratta dello stesso servizio) e su quello tecnico (in quanto le due grandezze non sono equiparabili)»²³³. MPS sostiene che «La tesi dell’aumento sovracompetitivo dei costi nel servizio SEDA [...] si fonda su di una comparazione erronea, ovvero quella tra il prezzo del servizio RID e quello del servizio SEDA»²³⁴. MPS afferma altresì che «[...] è errato ritenere che qualsiasi prezzo superiore alla MIF stabilita per il RID sia, per tale sola ragione, sovracompetitivo e illegittimo ove applicato al servizio SEDA. Le Banche hanno senz’altro diritto di recuperare gli investimenti sostenuti [...]»²³⁵. Anche Unicredit sottolinea il «[...] presupposto errato secondo cui la “sovrapposibilità funzionale” tra il servizio AEA ed il servizio SEDA avrebbe dovuto condurre le Parti a scegliere il medesimo modello di remunerazione e/o, in ogni caso, ad

²²⁸ Cfr. doc. 1224, p. 21.

²²⁹ Cfr. doc. 1224, p. 22.

²³⁰ Cfr. doc. 1403, pag. 32.

²³¹ Cfr. doc.1400, pag. 16; doc.1401, pag. 19.

²³² Cfr. doc.1395, pag. 24.

²³³ Cfr. doc.1393, pag. 23.

²³⁴ Cfr. doc.1403, pag. 31.

²³⁵ Cfr. doc.1403, pag. 30.

accettare per il nuovo servizio un implicito vincolo di prezzo derivate dal pregresso valore della MIF per la componente AEA del RID»²³⁶.

Banca Sella e Banca del Piemonte hanno sottolineato che: « [...] gli Uffici [...] assumono come controfattuale di riferimento il precedente modello RID, segnatamente la componente AEA del servizio[...]. Tuttavia, [...] un siffatto scenario controfattuale non risulta corretto [...]»²³⁷. Anche Intesa ed UBI evidenziano «[...] come il confronto prospettato dagli Uffici tra il prezzo applicato per l'AEA e quello applicato per il SEDA, potrebbe essere poco rappresentativo²³⁸».

b) Gli asseriti aumenti di prezzo

183. Tutte le Parti hanno contestato l'esistenza di effetti restrittivi evidenziando come a seguito dell'implementazione del sistema di remunerazione SEDA siano diminuiti i propri prezzi e/o ricavi rispetto a quelli precedenti del servizio RID²³⁹.

184. In primo luogo, ABI afferma che «Anche se vi fosse stato un aumento dei prezzi per i servizi di pagamento [n.d.r. Sepa DD] e/o per quelli informativi [n.d.r. SEDA], questo non costituisce per se alcuna restrizione della concorrenza»²⁴⁰. Inoltre, con specifico riferimento al livello generale dei prezzi «[...] vi sono ragionevoli indizi per presumere che il modello di remunerazione SEDA, alla fine, abbia portato ad un livello dei prezzi simile a quello del sistema pre-esistente»²⁴¹. Nello specifico, alcune stime mostrerebbero « [...] che il modello di remunerazione del servizio SEDA ha portato addirittura ad una riduzione dei prezzi di almeno il 25%»²⁴².

185. Unicredit, con specifico riferimento alle contestazioni concernenti i possibili aumenti dei prezzi, afferma, a livello generale, che «[...] sono manifestamente infondate le asserzioni circa un significativo incremento dei prezzi nel nuovo sistema rispetto al RID ed il conseguimento di margini sproporzionati rispetto ai costi. Infatti, i prezzi sono diminuiti nel passaggio dal RID al SDD+SEDA ed i margini sul servizio SEDA sono negativi»²⁴³. In merito alla formulazione dei prezzi SEDA ed ai relativi margini, Unicredit, con riferimento ai valori del 2016, espone come «[...] i margini [...] sul

²³⁶ Cfr. doc.1394, § 30.

²³⁷ Cfr. doc.1404, pag 35, doc.1402, pag. 37.

²³⁸ Cfr. doc.1397, pag. 32, doc.1398, pag. 31.

²³⁹ Cfr. in particolare doc. 1394, 1400, 1403.

²⁴⁰ Cfr. doc.1393, pag. 31.

²⁴¹ Cfr. doc.1393, pag. 32.

²⁴² Cfr. doc.1393, pag. 33.

²⁴³ Cfr. doc.1394, § 43.

*servizio SEDA continuino ad essere negativi» e, nello specifico, tale margine sarebbe negativo e pari a [omissis] % circa rispetto al SEDA Base e [omissis] % circa per l'Avanzato²⁴⁴. Inoltre, con riferimento alla documentazione interna che mostra l'applicazione di margini elevati rispetto ad un prezzo definito di *break-even*, rileva che «il prezzo di “break-even” [...] viene più propriamente catalogato come “prezzo minimo corporate & CIB”, ossia il prezzo minimo che sarebbe stato possibile offrire ai clienti fatturatori di dimensioni medio-grandi e che [...] sarebbe stato idoneo a garantire almeno la copertura di quella porzione del costo di gestione del mandato approssimata utilizzando il valore della MIF»²⁴⁵. Rispetto all'andamento dei prezzi unitari, calcolati rispetto alle singole operazioni di pagamento, la banca, illustrando alcune elaborazioni, afferma che «[...] nel caso di Unicredit si può certamente parlare di riduzione e non di aumento dei prezzi nel passaggio al nuovo sistema [n.d.r. Sepa DD+SEDA]»²⁴⁶. Infine, la Parte ha sviluppato «un'analisi controfattuale da cui sostanzialmente emerge come i ricavi per Unicredit [...] sarebbero stati significativamente più elevati in uno scenario caratterizzato dal perdurare delle condizioni economiche del RID»²⁴⁷.*

186. In merito alla documentazione di MPS concernente la stima dei prezzi, dei *mark-up* applicati e dei ricavi generati dal SEDA, la banca illustra che «[...] il margine in questione è analogo a quello applicato da MPS su altri servizi e non è eccessivo nemmeno per il SEDA [...]. In secondo luogo, anche la misura dei ricavi stimati [...] non è certo eccessiva né particolarmente ingente, posto che le cifre incassate da MPS come banca domiciliataria erano dello stesso ordine di grandezza se si considera l'anno precedente alla migrazione SEPA [...]. In terzo luogo, un incremento dei costi per i beneficiari del SEDA avrebbe astrattamente potuto prodursi anche ove il servizio fosse stato mantenuto al costo, posto che, nel passaggio dal RID al sistema SEPA DD + SEDA, le banche hanno comunque dovuto affrontare ingenti investimenti per la realizzazione del SEDA, mentre gli investimenti relativi al RID erano già da molto tempo ammortizzati, e quindi non si riflettevano più nel corrispettivo»²⁴⁸.

187. Secondo UBI «Le conclusioni della CRI circa un asserito aumento dei prezzi sono inconciliabili con le informazioni fornite da UBI nel corso del

²⁴⁴ Cfr. doc.1394, § 41.

²⁴⁵ Cfr. doc.1394, § 40.

²⁴⁶ Cfr. doc.1394, § 42.

²⁴⁷ Cfr. doc.1394, § 42.

²⁴⁸ Cfr. doc.1403, pag. 31.

procedimento, in cui era stata evidenziata, inter alia, una riduzione dei ricavi del comparto “addebito diretto”, in occasione del passaggio dal RID al SEPA DD/SEDA»²⁴⁹. Inoltre, la banca sottolinea che «ove anche le commissioni interbancarie pagate da UBI venissero dedotte [...] dai ricavi realizzati da UBI nel 2013 e nel 2015 (i.e. i due anni cui si riferisce la comparazione cui si riferiscono gli Uffici), il fatturato di UBI nel 2015 (pari a [omissis] euro, in ambito RID/SEPA DD/SEDA) risulterebbe comunque inferiore a quello realizzato nel 2013 (pari a [omissis])»²⁵⁰. Infine UBI, sottolinea «[...] come il prezzo medio annuale di UBI per mandato ([omissis] euro) sia notevolmente inferiore alla MIF annuale per il servizio AEA del RID calcolata da ABI (1,5 euro) e sia sostanzialmente allineato al controfattuale degli Uffici [...]»²⁵¹.

188. Intesa sottolinea, in primo luogo, che considerando il prezzo medio annuale per il servizio SEDA, nei primi due anni di erogazione del servizio (2015 e 2016), lo stesso sia diminuito ([omissis] euro per mandato nel 2015, [omissis] euro nel 2016). Inoltre, la banca illustra come «[...] il prezzo massimo annuale di ISP per il SEDA [...] è inferiore alla MIF annuale media applicata durante il previgente servizio RID-AEA. Ciò indipendentemente dal controfattuale preso in considerazione; sia quello individuato da ABI [...], sia quello prefigurato dagli Uffici [...]»²⁵².

189. ICCREA sottolinea innanzitutto che «[...] non realizza e non ha mai realizzato alcun fatturato in relazione al SEDA, posto che, quale banca di secondo livello, avendo un esiguo numero di clienti presso il proprio sportello, eroga il servizio in maniera del tutto marginale e gratuita [...]»²⁵³. In merito alla formazione del prezzo SEDA, ICCREA osserva come la stessa «[...] abbia stabilito il prezzo del SEDA sulla base dei costi medi sostenuti sul proprio sportello per singola operazione [...] ed applicando un mark-up del 5%»²⁵⁴.

190. ICBPI, anch'essa banca di secondo livello, sottolinea come «[...] il prezzo non risulti gonfiato (essendo pari a zero) [...]»²⁵⁵.

191. In merito ai prezzi SEDA, Banca Sella specifica che «[...] il prezzo annuale massimo del servizio SEDA [...], pari a 0,60 euro per il SEDA base e a 0,80 euro per il SEDA avanzato, tali valori rientrano perfettamente nella

²⁴⁹ Cfr. doc.1398, pag. 33.

²⁵⁰ Cfr. doc.1398, pag. 34.

²⁵¹ Cfr. doc.1398, pag. 35.

²⁵² Cfr. doc.1397, pag. 35.

²⁵³ Cfr. doc.1395, pag. 32.

²⁵⁴ Cfr. doc.1395, pag. 43.

²⁵⁵ Cfr. doc.1405, pag. 24.

forbice tra 0,42 e 0,84 euro che rappresentano il valore minimo e massimo della MIF annuale per l'AEA RID ordinario calcolati moltiplicando il valore della componente AEA della MIF RID ordinario (pari a 0,07 euro) per il numero medio di addebiti compreso tra 6 e 12 per il RID ordinario»²⁵⁶.

192. Banca del Piemonte afferma che «[...] il passaggio dal vecchio sistema RID al nuovo SEDA [...] non ha comportato nessun aumento in termini di ricavi, anzi, quanto incassato per il nuovo servizio, in qualità di banca del debitore, è allineato agli oneri attivi interbancari [n.d.r. MIF attive] incassati nel regime AEA: infatti, il fatturato di Banca del Piemonte nell'anno 2012 è, sostanzialmente, pari a quello generato nell'anno 2016»²⁵⁷.

193. BNL illustra di aver deciso «[...] quali prezzi applicare in totale autonomia, adottando nel periodo luglio-settembre 2013 un approccio analitico che ha tenuto conto dell'analisi dei costi e degli investimenti sostenuti, con l'ausilio di un consulente esterno indipendente (PWC)»²⁵⁸.

c) Gli sconti applicati ai principali clienti

194. Le banche Parti del procedimento contestano la sostanziale presenza di effetti illustrando la scontistica applicata ai propri clienti, ciò al fine di contestare gli asseriti aumenti di prezzo lamentati dai principali beneficiari del servizio SEDA, ossia i grandi fatturatori.

195. Creval specifica di aver «[...] **contrattato a ribasso le commissioni SEDA con tutte le imprese che ne hanno fatto richiesta [...], consentendo la realizzazione di ingenti risparmi**». Rispetto ai prezzi di listino applicati dalla banca, i risparmi ottenuti dai clienti di Creval attraverso gli sconti vanno da un minimo del [omissis]% fino a circa [omissis]%²⁵⁹.

196. BNL afferma che «[...] nel passaggio dal RID al SEPA, [...] (i) ha **contrattato al ribasso le commissioni SEDA con riferimento al [omissis]% dei mandati (e al [omissis]% dei clienti), applicando sconti compresi tra il [omissis]% e il [omissis]%** (in media, [omissis]% di sconto per il SEDA base e [omissis]% di sconto per l'avanzato) ed erogando talvolta il servizio gratuitamente; (ii) ha consentito ai propri clienti aderenti al SEDA di risparmiare sul servizio di incasso e allineamento – con riferimento all'anno 2016 – in media il [omissis]% rispetto a quanto speso con il RID nel 2013,

²⁵⁶ Cfr. doc.1404, pag. 37.

²⁵⁷ Cfr. doc.1402, pag. 39.

²⁵⁸ Cfr. doc.1400, pag. 21.

²⁵⁹ Cfr. doc.1401, pag. 28.

nonostante i volumi di incassi presentati presso BNL siano sensibilmente aumentati nello stesso periodo»²⁶⁰.

197. Anche Intesa ed UBI si concentrano sulle condizioni economiche applicate ad Enel, affermando che *«le condizioni offerte [...] ai “grandi fatturatori” che hanno sollevato critiche nei confronti dell’attuale modello di remunerazione sono state ampiamente migliorative rispetto a quelle di cui essi beneficiavano durante il previgente sistema RID-AEA, come dimostrato [n.d.r. nell’esempio di Enel]»²⁶¹.*

198. MPS, con riferimento ai prezzi praticati ai principali fatturatori, specifica che *«Enel paga a MPS una commissione inferiore ai costi [...]»²⁶².* Con riferimento a Telecom *«[...] paga attualmente una commissione SEDA piuttosto contenuta [...] e, dal punto di vista delle commissioni unitarie, un prezzo inferiore rispetto a quanto corrispondeva in vigore del sistema RID»²⁶³.*

199. Infine, Unicredit stima che, rispetto ai prezzi di listino, ha applicato, rispetto al 2016, uno sconto sul prezzo medio per mandato pari a circa il *[omissis]%* per il SEDA Base e a circa il *[omissis]%* per il SEDA Avanzato. Inoltre, la banca illustra che i grandi fatturatori riescono ad ottenere sconti che possono arrivare fino al *[omissis]%* rispetto al prezzo di listino²⁶⁴.

d) Gli effetti del SEDA rispetto all'erogazione del servizio Sepa DD

200. Le Parti contestano altresì che il modello di remunerazione del SEDA possa generare effetti anticompetitivi rispetto alla fornitura del servizio di pagamento Sepa DD, a discapito delle banche di piccole dimensioni e di quelle straniere che, essendo dotate di un numero esiguo di correntisti, non possono offrire sconti sul SEDA e, pertanto, risultano meno attrattive anche rispetto alla fornitura del servizio di pagamento Sepa DD.

201. A tale riguardo, ABI sottolinea che *«[...] l'accusa non può credibilmente riguardare il fatto che l'esistenza stessa del servizio SEDA, nonché il suo modello di remunerazione, consentono alle banche di formulare offerte in bundling. Infatti, le offerte bundled, da parte di imprese non dominanti, sono notoriamente del tutto lecite»²⁶⁵.* Inoltre, continua ABI: *«È fuor di dubbio [...] che il cd. ‘legame negoziale’ fra Sepa DD e SEDA*

²⁶⁰ Cfr. doc.1400, pag. 27.

²⁶¹ Cfr. doc.1397, pag. 37.

²⁶² Cfr. doc.1403, pag. 34.

²⁶³ Cfr. doc.1403, pag. 35.

²⁶⁴ Cfr. doc.1394, §50-51.

²⁶⁵ Cfr. doc.1393, pag. 34.

non dipende in alcun modo dal modello di remunerazione del SEDA, né da altri aspetti della fornitura del servizio ‘in circolarità’ che siano stati oggetto di definizione in sede associativa. La possibilità di praticare sconti per il servizio SEDA dipende direttamente dal numero di clienti che ogni banca può portare “in dotazione” all’azienda beneficiaria, ovvero da fattori del tutto esogeni rispetto alla fornitura del servizio stesso». ABI sottolinea, altresì, che se si prendesse in considerazione un modello di remunerazione basato sulle MIF «[...] per le transazioni on-us non sono previste commissioni interbancarie, [n.d.r. pertanto] le condizioni praticate dalle banche di maggiori dimensioni per i servizi di allineamento informativo sarebbero in re ipsa migliori rispetto a quelle praticate dalle banche estere (che hanno, ovviamente, un minor numero di transazioni on-us)»²⁶⁶.

202. Secondo la prospettiva delle singole banche, Unicredit afferma che: *«[...] la dinamica negoziale tra banche ed imprese non si limita al solo binomio SDD-SEDA, ma si estende a tutti i servizi del settore di pagamento ed incassi, nonché ad una pluralità di altri servizi offerti dalla banca nell’ambito della relazione creditizia con il beneficiario. Non corrisponde dunque al vero l’affermazione secondo cui gli sconti sul SEDA sarebbero concessi “solo in caso di veicolazione di flussi Sepa DD”»²⁶⁷.*

203. Dello stesso tenore sono le osservazioni formulate dalle altre banche. Tra queste, rileva Banca del Piemonte che afferma di rappresentare una *«[...] banca regionale con filiali presenti esclusivamente in Piemonte (con una sola filiale a Milano per ragioni meramente organizzative) e, pertanto, la sua posizione non è molto dissimile, in quanto a capillarità della sua presenza sul territorio nazionale, da quelle di molti istituti di credito estero. Da ciò se e dovrebbe concludere che Banca del Piemonte ha partecipato ad una concertazione, uno dei cui scopi sarebbe stato proprio quello di escluderla dal mercato dei servizi di pagamento SEPA DD»²⁶⁸.* Del tutto analoghe le osservazioni di Banca Sella, in virtù della capillarità limitata dei propri sportelli²⁶⁹.

204. In qualità di banca di secondo livello, ICBPI afferma: *«La società [...], pur avendo – al pari delle banche estere – pochi correntisti e pur offrendo il servizio SEDA gratuitamente, ottiene discreti ricavi dall’erogazione del servizio SEPA DD nel suo complesso, avendo predisposto servizi complementari e supplementari a valore aggiunto per i propri clienti. [...] I*

²⁶⁶ Cfr. doc.1393, pag. 35.

²⁶⁷ Cfr. doc.1394, § 57.

²⁶⁸ Cfr. doc.1402, pag. 42.

²⁶⁹ Cfr. doc.1404, pag. 40.

volumi SEPA DD, infatti derivano dall'attrattività dell'offerta sia in termini qualitativi [...] che in termini di prezzo del servizio stesso, oltre che dalla convenienza dell'offerta di altri servizi bancari fondamentali per le imprese»²⁷⁰.

11.4 Le peculiarità delle singole Parti

205. Come si è già anticipato, alcune banche hanno negato in radice il proprio coinvolgimento nella definizione del modello di remunerazione del SEDA. Si tratta, in particolare, di ICBPI, ICCREA, Cariparma, Banca del Piemonte, Banca Sella, BNL, Creval e UBI.

206. ICBPI ha precisato di essere « una banca di secondo livello e [che n.d.r.] non genera fatturato riconducibile al servizio SEDA. Tale servizio viene invece offerto gratuitamente ai creditori dei propri clienti. Sul punto precisa che ICBPI ha circa [1.000-2.000] domiciliazioni su circa [2.500-3.000/3.000-3.500] c/c riconducibili esclusivamente ai propri dipendenti in quanto, per statuto, non è abilitata ad offrire servizi alla clientela retail. Per questo motivo la partecipazione di ICBPI ai dialoghi in seno al GDL ABI era finalizzata a monitorare l'evoluzione del servizio SEDA rispetto al precedente servizio RID, in una posizione peculiare rispetto alle altre banche. [...] ICBPI sia [è n.d.r.]coinvolta esclusivamente nella creazione di servizi per le altre banche, le società corporate e la pubblica amministrazione con un numero minimo di c/c retail»²⁷¹. ICBPI ha, inoltre, negato di partecipare ai gruppi di lavoro interni ad ABI in rappresentanza degli interessi delle banche popolari, precisando che «le banche popolari gestiscono il servizio in modo autonomo e sono uscite dal capitale di ICBPI da oltre un anno»²⁷² e ciò «è confermato anche dal fatto che ai gruppi di lavoro ABI partecipavano anche altre banche popolari in modo autonomo e che ICBPI non è stata destinataria di richieste di informazioni nella fase preistruttoria e quindi non aveva percepito l'esistenza di un rischio antitrust»²⁷³. Peraltro ICBPI, a dimostrazione dell'assenza di interesse al modello di remuneratività del servizio SEDA, offre lo stesso gratuitamente²⁷⁴.

²⁷⁰ Cfr. doc.1405, pag. 28.

²⁷¹ Cfr. doc. 113, verbale di audizione ICBPI.

²⁷² Cfr. doc. 113, verbale di audizione ICBPI.

²⁷³ Cfr. doc. 113, verbale di audizione ICBPI. Tali posizioni sono state ribadite in sede di memoria e audizione finali (cfr. doc. 1405 e 1433).

²⁷⁴ Cfr. doc. 1405.

207. Anche ICCREA ha precisato di essere «*un soggetto bancario particolare in quanto è una banca c.d. di secondo livello che fornisce servizi alle banche di credito cooperativo che ne detengono, in modo parcellizzato, il capitale. Per statuto, infatti, nessuna banca può detenere più del 5% del capitale sociale di ICCREA e ciò esclude che ci sia un controllo sulla stessa. [...] ICCREA non ha alcun controllo sulle BCC le quali non sono nemmeno obbligate ad utilizzare i servizi bancari forniti da ICCREA. [...] ICCREA non offre il servizio SEDA ma offre il servizio di “tramitazione” della messaggistica tra le singole BCC e il Clearing Mechanism EBA Clearing. ICCREA, in ragione di tali peculiarità, ha [partecipato] alle riunioni ABI solo a livello tecnico normativo senza prendere posizione, dal punto di vista della policy aziendale, in nome e per conto delle BCC. Ciò è dimostrato dall’assenza di un mandato delle BCC in favore di ICCREA e anche dal fatto che alcune BCC partecipano autonomamente alle riunioni ABI»²⁷⁵. Nella memoria ICCREA ha precisato di aver «partecipato a tali riunioni e ai tavoli tecnici dell’ABI sul SEDA, come da prassi in casi analoghi, quale rappresentante istituzionale delle BCC»²⁷⁶.*

208. Cariparma ha sostenuto la propria estraneità dal procedimento, non avendo partecipato a nessuna delle riunioni, il cui contenuto sarebbe oggetto di contestazione nel presente procedimento. L’imputazione dell’infrazione a carico di Cariparma comporterebbe dunque un’ingiustificata discriminazione a danno della banca²⁷⁷. In particolare Cariparma ha evidenziato che: «*dopo attente verifiche sia dei documenti agli atti del fascicolo sia di quelli interni alla banca, non è emerso il coinvolgimento di Cariparma nella decisione del modello di remunerazione del SEDA. Più nello specifico, ... [omissis] osserva che la decisione in merito alla struttura di remunerazione del SEDA è stata adottata nel Comitato Tecnico del 25 luglio 2012, comitato a cui Cariparma non partecipava in quanto non ancora inserita tra i membri dello stesso. Cariparma ha invece partecipato al comitato tecnico del 12 dicembre 2012 dopo che il comitato tecnico aveva comunicato la decisione all’Autorità nell’ottobre dello stesso anno. [...] Cariparma ha partecipato ai Gruppi di Lavoro (GDL) ABI sottostanti alla definizione del SEDA, come peraltro diverse altre banche – non coinvolte nel procedimento - attraverso personale tecnico. A tali incontri, infatti, partecipavano, di regola, soggetti con profili tecnici e non dirigenziali, non muniti di poteri decisionali e*

²⁷⁵ Cfr. doc. 1150, verbale di audizione ICCREA. Cfr. anche memoria ICCREA doc. 1230. La medesima posizione è stata ribadita in sede di memoria e audizione finali (cfr. doc. 1395 e 1433).

²⁷⁶ Cfr. doc. 1230.

²⁷⁷ Cfr. doc. 1396 e 1433.

pertanto non in grado di rappresentare la società [...]... nell'ambito dei GDL erano state discusse varie possibilità e che, con particolare riferimento alle MIF, le stesse sono state ritenute non più idonee»²⁷⁸.

209. Banca del Piemonte, dopo aver precisato di essere «... una piccola banca di dimensione infra regionale attiva con 50 filiali in Piemonte ed una sola filiale a Milano, per scopi prevalentemente di rappresentanza»²⁷⁹ - peraltro assimilabile come dimensioni ad una banca estera, che nell'ipotesi accusatoria delle CRI sarebbe discriminata dal modello di remunerazione in parola²⁸⁰ - ha affermato di non aver avuto «alcun ruolo attivo nella definizione del modello di remunerazione del SEDA in quanto non era e non è parte dei Gruppi di Lavoro ABI dove si è discusso e delineato il modello di remunerazione SEDA. Banca del Piemonte partecipa, infatti, esclusivamente al Comitato Tecnico insieme ad altre banche non Parti del procedimento»²⁸¹.

210. Banca del Piemonte ha specificato che «pur avendo dei clienti che usufruiscono del SEPA DD in qualità di beneficiari, non svolge il ruolo di banca di allineamento per il SEDA. La circostanza si spiega col fatto che la clientela fatturatrice di Banca del Piemonte è composta prevalentemente da piccole attività commerciali che non necessitano della componente di rendicontazione caratterizzante il SEDA. Banca del Piemonte gestisce circa [omissis] mandati relativi ai propri correntisti a cui corrispondono circa [300-600] imprese aderenti al SEDA. A queste ultime viene applicato il prezzo SEDA di listino (0,25€ base e 0,38€ avanzato, ben al di sotto della media aritmetica delle commissioni massime pubblicate sul sito www.sepaitalia.it) fatta eccezione per l'unica impresa ([omissis]) che ha richiesto una deroga. A quest'ultima, aderente solo al SEDA base, viene applicata una commissione pari a € [omissis]»²⁸².

211. Banca Sella ha affermato di essere «una banca che opera sull'intero territorio nazionale anche se prevalentemente nel nord-ovest, in particolare in Piemonte, Liguria e Valle d'Aosta. Banca Sella non svolge funzioni di banca di allineamento per alcun fatturatore che aderisce a SEDA. Tale

²⁷⁸ Cfr. doc. 1135, verbale audizione di Cariparma.

²⁷⁹ Cfr. doc. 1137, verbale di audizione di Banca del Piemonte.

²⁸⁰ Cfr. doc. 1433

²⁸¹ Cfr. doc. 1137, verbale di audizione di Banca del Piemonte. In particolare, Banca del Piemonte ha precisato che «mentre il GDL ha delineato il sistema di remunerazione SEDA proponendolo al Comitato Tecnico, quest'ultimo si è limitato ad approvare lo stesso deliberando a maggioranza dei partecipanti. Il comitato tecnico, infatti, vede solo il risultato di quanto discusso in seno al GDL. La delibera del Comitato Tecnico risulta necessaria per portare il modello all'attenzione del comitato esecutivo che adotta la decisione finale».La medesima posizione è stata ribadita in sede di memoria finale doc. 1402.

²⁸² Cfr. doc. 1137, verbale di audizione di Banca del Piemonte.

circostanza si ricollega al fatto che la clientela fatturatrice di Banca Sella è composta prevalentemente da PMI che non necessitano della componente di rendicontazione caratterizzante il SEDA. [...] la posizione di Banca Sella nell'ambito della definizione del modello di remunerazione del SEDA è stata minimale. [...] Banca Sella, pur facendo parte del GDL ristretto incassi, per questioni legate a riorganizzazioni interne alla banca stessa e allo scarso interesse commerciale per il SEDA, non ha mai partecipato ai GDL negli anni 2012-2013»²⁸³. Pertanto l'eventuale imputazione di un comportamento illecito sarebbe assimilabile all'imputazione per responsabilità oggettiva, in quanto la partecipazione di Banca Sella alle riunioni del Comitato Tecnico è avvenuta solo a titolo istituzionale²⁸⁴.

212. *Credito Valtellinese ha affermato di aver preso parte «esclusivamente ai Comitati Tecnici e non ha svolto ruoli attivi nella definizione del sistema di remunerazione del SEDA. Il provvedimento di estensione, inoltre, è rivolto solo ad alcune banche del comitato tecnico e non a tutte. Anche laddove si riscontrassero criticità concorrenziali nel modello di remunerazione del SEDA, pertanto, la fattispecie dovrebbe essere ricondotta esclusivamente ad una deliberazione di associazione di imprese»²⁸⁵. Credito Valtellinese ha, inoltre, osservato «una riduzione significativa delle commissioni pagate da alcuni grandi clienti (come [omissis], [omissis] e [omissis]) rispetto al previgente sistema RID»²⁸⁶.*

213. *UBI ha sostenuto che: «In nessuna occasione UBI ha avuto la percezione che il modello di remunerazione adottato potesse sollevare problematiche concorrenziali e, in ogni caso, durante i tavoli non si sono mai affrontate tematiche relative alla determinazione del prezzo finale del servizio»²⁸⁷ e «Ubi Banca non solo non ha preso parte ad alcun accordo con altre banche volto ad orientare, in qualsiasi modo, l'esito dei predetti tavoli di lavoro, ma, nell'ambito del contesto innanzi descritto, non ha nemmeno mai percepito che le soluzioni tecniche prescelte potessero avere qualche tipo di risvolto anticoncorrenziale»²⁸⁸. UBI ritiene che l'eventuale imputazione di comportamenti illeciti possa essere contestata alla sola ABI,*

²⁸³ Cfr. doc. 1138, verbale di audizione di Banca Sella. La medesima posizione è stata ribadita in sede di memoria finale doc. 1404.

²⁸⁴ Cfr. doc. 1404.

²⁸⁵ Cfr. doc. 1139, verbale di audizione Credito Valtellinese.

²⁸⁶ Cfr. doc. 1139, verbale di audizione Credito Valtellinese e allegato 2. Cfr. altresì doc. 1401.

²⁸⁷ Cfr. doc. 1142, verbale di audizione Ubi, allegato 1.

²⁸⁸ Cfr. doc. 1142, verbale di audizione Ubi, allegato 1.

in quanto UBI non può esimersi dal partecipare alle riunioni dell'Associazione per fornire il contributo tecnico che le è richiesto²⁸⁹.

214. BNL ha affermato di non aver avuto «alcun ruolo attivo nella definizione del sistema di remunerazione del servizio SEDA avendo partecipato, su richiesta di ABI, ad incontri esclusivamente tecnici in ragione della propria expertise internazionalmente riconosciuta in materia di sistemi di pagamento. Il provvedimento di estensione, inoltre, è rivolto solo ad alcune banche del comitato tecnico e non a tutte. Anche laddove si riscontrassero criticità concorrenziali nel modello di remunerazione del SEDA, pertanto, la fattispecie dovrebbe essere ricondotta esclusivamente ad una deliberazione di associazione di imprese»²⁹⁰.

215. MPS ha evidenziato la propria dissociazione dal modello "1 a molti", affermando che «MPS ha sin dall'inizio assunto una posizione differenziata rispetto alle altre banche, schierandosi a più riprese e con insistenza a favore del modello uno a uno; tuttavia, sulla base di quanto emerso nei tavoli tecnici e di approfondimento con tutte le altre banche è stata presa la decisione di sviluppare l'attuale modello uno a molti come decisione di sistema, valutata a livello complessivo la "più fattibile" considerati anche i tempi e le complessità di gestione. MPS ovviamente non ha potuto far altro che adeguarsi su modalità di sistema formalizzate con regolamento di ABI»²⁹¹.

216. Anche Intesa, pur ammettendo la propria partecipazione alla definizione del SEDA, ha evidenziato di essersi «distinta in quanto portatrice di una posizione alternativa rispetto ad un particolare aspetto del modello di remunerazione stesso. In particolare Intesa riteneva più adatto al proprio assetto aziendale adottare una forma di remunerazione c.d. sulle Collection SEDA, che collegasse il pagamento della commissione ai messaggi SEDA»²⁹², come emerge dal documento di Intesa allegato da ABI al verbale del Comitato Tecnico tenutosi in data 11 dicembre 2012 presso l'ABI²⁹³.

²⁸⁹ Cfr. doc. 1398.

²⁹⁰ Cfr. doc. 1144, verbale di audizione BNL.

²⁹¹ Cfr. doc. 1071, allegato al verbale, p. 1.

²⁹² Cfr. doc. 1141, verbale audizione Intesa SanPaolo.

²⁹³ Cfr. doc. 1141, verbale audizione Intesa SanPaolo, allegato 2. In particolare, Intesa ha precisato che: «per Collection SEDA" Intesa intende una modalità di applicazione delle tariffe SEDA non basata sugli attuali canoni trimestrali, bensì sull'applicazione delle commissioni SEDA nel momento in cui si verificano degli eventi rilevanti rispetto ai mandati, i c.d. "messaggi SEDA". Il dott. ...[omissis] specifica che tali eventi rilevanti erano, nell'ipotesi di Intesa, l'acquisizione del mandato (c.d. impianto), eventuali modifiche delle informazioni contenute nel mandato (c.d. variazione), e la revoca dello stesso. Il ...[omissis] specifica altresì che, tale modalità di applicazione delle commissioni SEDA, rappresentava la migliore soluzione per Intesa in quanto avrebbe consentito un maggiore snellimento delle procedure gestionali e applicative e avrebbe consentito ad Intesa la completa esternalizzazione ed automazione delle rendicontazioni del

12 Il nuovo modello di remunerazione proposto dalle parti

217. Nel corso del procedimento, nell'ambito di talune audizioni tenutesi con gli uffici, le Parti hanno presentato un modello di remunerazione alternativo a quello attualmente in vigore, basato sull'applicazione di una MIF trimestrale su ogni mandato attivo, diversa per il c.d. SEDA Base e SEDA Avanzato, individuata sulla base dei costi sopportati per lo svolgimento del servizio SEDA e calcolato sulla base di una media di un campione efficientante di banche²⁹⁴.

218. Nello specifico, in data 13 gennaio 2017, le Parti hanno comunicato all'Autorità che il nuovo modello prevede una MIF trimestrale pari a 0,14 € per il servizio di acquisizione del mandato presso il beneficiario (SEDA Base) e 0,26 € per quello acquisizione del mandato presso il PSP del pagatore (SEDA Avanzato).

219. In merito al nuovo sistema proposto, l'ABI ha precisato che il servizio SEDA, pur offrendo *«funzionalità di carattere informativo analoghe a quelle precedentemente ricomprese nell'ambito del servizio RID attraverso la componente di Allineamento Elettronico Archivi RID, si configura come un servizio autonomo e indipendente che utilizza applicazioni, procedure ed infrastrutture diverse da quelle precedentemente in uso [...] tale servizio veniva offerto sulla base di processi consolidati da lungo tempo, i cui costi di attivazione potevano considerarsi completamente ammortizzati [...]. Per contro [...] la predisposizione del nuovo servizio [SEDA n.d.r.] ha richiesto nuovi processi e nuovi investimenti al fine di poter fornire alla clientela funzionalità simili a quelle preesistenti ...»*²⁹⁵.

220. ABI prosegue specificando che mentre nel previgente sistema RID *«la MIF prevista per la componente AEA del RID era [...] il risultato di approssimazioni di costo che cercavano di isolare la componente del servizio informativo di AEA dal costo complessivo ed unitario del RID»*, nel calcolo delle MIF SEDA *«sono esclusi tutti gli elementi di costo che derivano dal processo di migrazione e comunque appartengono al sistema dei pagamenti SEPA DD»*. Ciò conferma la natura *stand alone* del servizio SEDA che, tuttavia, *«necessariamente implica la perdita di alcune economie di scopo, soprattutto in termini di costi di gestione e manutenzione, che nel servizio SEDA non sono più condivisi con il servizio di pagamento»*.

servizio. In particolare, il servizio SEDA sarebbe potuto essere stato affidato ad un clearing esterno, ad esempio Eba Clearing». Cfr. doc. 1141, verbale di audizione Intesa SanPaolo.

²⁹⁴ Cfr. doc. 1220 e 1239.

²⁹⁵ Cfr. doc. 1378.

221. ABI, infine, afferma che *«volendo svolgere un’analisi comparativa e assumendo come plausibili le stime di € 0,07 e di € 0,16 per le MIF della componente AEA, si giunge alla conclusione che – a parità di perimetro confrontato – i valori delle MIF proposte per il servizio SEDA risultano non significativamente dissimili da quelli applicati per la componente AEA del servizio RID e che le residue limitate differenze appaiono ben spiegabili e giustificate dalle considerazioni precedenti»*.

222. Secondo ABI, pertanto, la nuova MIF proposta è superiore di soli 0,04€ annuali (0,01 € trimestrali) alla MIF previgente. Tale minimo incremento, secondo ABI, è riconducibile al fatto che *«SEDA è un servizio nuovo e si considerano quindi i costi di investimento che sono stati necessari per predisporlo ed offrirlo [...]. Il costo dei nuovi investimenti, il maggiore costo naturalmente derivante da un processo produttivo stand alone e la migliore identificazione del costo di acquisizione e conservazione dei mandato spiegano e giustificano completamente gli eventuali limitati scostamenti»*²⁹⁶. Inoltre, il nuovo modello di remunerazione, laddove correttamente implementato, consentirà in futuro una MIF per il SEDA inferiore a quella applicata al precedente servizio RID²⁹⁷.

223. Tutte le Parti²⁹⁸ hanno sottolineato che tale sistema dovrebbe essere valorizzato dall’Autorità in termini di cessazione dell’infrazione e di ravvedimento operoso delle Parti e, più in generale, dovrebbe essere suscettibile di risolvere i temi concorrenziali oggetto del presente procedimento²⁹⁹. Inoltre, su questa base, alcune banche hanno chiesto di non sanzionare i comportamenti posti in essere³⁰⁰. ABI nel corso dell’audizione finale, ha manifestato *«la propria disponibilità ad implementare i risultati del tavolo per l’individuazione di un metodo alternativo di remunerazione del servizio SEDA, ritenendo tale iniziativa apprezzabile ai fini della risoluzione delle vicende in esame»* e *«richiama la necessità che, qualora l’Autorità valutasse positivamente i risultati del tavolo tecnico, sia riconosciuta la legittimità ai sensi dell’art. 101.3 del TFUE della soluzione raggiunta»*³⁰¹.

²⁹⁶ Cfr. doc. 1378.

²⁹⁷ Si veda, in particolare, il paragrafo “La non gravità dell’intesa”.

²⁹⁸ Cfr. doc. 1433.

²⁹⁹ Cfr. docc. 1394, 1395, 1396, 1397, 1398, 1399, 1400, 1401, 1402, 1403, 1404, 1405

³⁰⁰ Cfr. Doc. 1433, posizione di ABI, ICBPI, BNL e Creval.

³⁰¹ Cfr. doc. 1433.

13 Valutazioni

13.1 Eccezioni procedurali: osservazioni in merito alla decadenza dal potere sanzionatorio, al legittimo affidamento e al rigetto degli impegni

224. Con riferimento alle argomentazioni delle Parti relative alla presunta decadenza del potere di intervento dell'Autorità – in quanto la stessa sarebbe stata a conoscenza delle concrete modalità di funzionamento del meccanismo di remunerazione del SEDA sin dal 2013 - e all'intercorso legittimo affidamento sulla liceità del comportamento posto in essere dalle Parti, si osserva quanto segue.

225. Quanto alla presunta applicazione del termine di 90 giorni, di cui all'art. 14 della legge 689/81, ai sensi della giurisprudenza maggioritaria, si rileva che tale termine non risulta applicabile ai procedimenti di cui alla l. 287/90³⁰².

Infatti, il giudice amministrativo, anche nelle sue recenti pronunce ha precisato che il termine per l'avvio «*ai sensi dell'art. 14 L. n. 689 del 1981 è collegato non già alla data di commissione della violazione, ma al tempo di accertamento dell'infrazione, da intendersi in una prospettiva teleologicamente orientata e quindi non già alla notizia del fatto sanzionabile nella sua materialità, ma all'acquisizione della piena conoscenza della condotta illecita, implicante il riscontro dell'esistenza e della consistenza della infrazione e dei suoi effetti [considerato che n.d.r.] la stessa valutazione dell'esigenza di avviare o meno l'istruttoria può presentarsi complessa*³⁰³». Di conseguenza, il termine di novanta giorni previsto dal comma 2 dell'articolo 14 della legge n. 689/1981 «*inizia a decorrere solo dal momento in cui è compiuta - o si sarebbe dovuta ragionevolmente compiere, anche in relazione alla complessità della fattispecie – l'attività amministrativa intesa a verificare l'esistenza dell'infrazione, comprensiva delle indagini intese a riscontrare la sussistenza di tutti gli elementi soggettivi e oggettivi dell'infrazione stessa*³⁰⁴».

³⁰² Cfr. *inter alia* Consiglio di Stato, Sez. VI, sentenze 26 luglio 2001, n. 4181, *Istituti Vigilanza Sardegna*, 20 luglio 2001, n. 4053, *Accordi per la fornitura di carburante nonché* sentenze 2 marzo 2009 n. 1190, *Pannelli truciolari e* 3 aprile 2009 n. 2092, *Gare per la fornitura di dispositivi per stomia*.

³⁰³ Consiglio di Stato, 1 giugno 2016, n. 2328 cit.

³⁰⁴ Consiglio di Stato, 1 giugno 2016, n. 2328. In senso conforme anche il TAR Lazio *sentenza n. 12811/2016*, nel caso I790 *Diritti televisivi Lega Calcio*, in cui il giudice riconosce che il *dies a quo* per l'azione dell'Autorità va considerato dal momento in cui essa ha avuto conoscenza di tutti gli elementi idonei a far ritenere illecita la condotta comunicata.

226.Al riguardo vale osservare anche che quanto comunicato da ABI, da ultimo nel dicembre 2013, risulta essere stato solo una parte della più ampia concertazione posta in essere dalle Parti.

227.Infatti, la concertazione delle Parti non si è limitata alla definizione dell'architettura del sistema di remunerazione del servizio SEDA ma è entrata nel dettaglio delle modalità di applicazione del modello. E' inoltre emerso che le parti hanno colto l'occasione dell'adozione del nuovo modello per aumentare la remunerazione, anche al fine di recuperare i proventi che sarebbero venuti meno con il passaggio alla SEPA, pur trattandosi di servizi distinti, nonché per “*evitare interventi al ribasso di AGCM*”. Ciò contrariamente a quanto asserito da ABI in occasione delle interlocuzioni avute con gli Uffici, nel corso delle quali la scelta di ancorare la remunerazione del servizio alla gestione continuativa del mandato svolta dal PSP del Pagatore era stata descritta come la soluzione più efficiente.

228.Di tali ultimi aspetti l'Autorità ha avuto contezza solo in occasione dell'acquisizione di documentazione ispettiva, successivamente all'avvio del procedimento. Peraltro, solo dalla documentazione ispettiva, è emerso come l'obiettivo condiviso delle Parti fosse quello di pervenire, attraverso la concertazione, ad un sistema che consentisse un incremento della remuneratività del servizio, rispetto al previgente servizio RID.

229.A fronte della solo parziale informazione, fornita da ABI, in merito all'oggetto dell'intesa, non può pertanto ritenersi tardivo l'intervento istruttorio dell'Autorità, ai sensi della disciplina applicabile e della relativa giurisprudenza. A ciò deve aggiungersi che l'Autorità ha svolto una cospicua attività sia in fase preistruttoria che istruttoria. Si precisa, infatti, che prima dell'avvio del procedimento sono state fatte richieste di informazioni alla stessa ABI nelle seguenti date: 11 marzo 2014³⁰⁵; 2 luglio 2014³⁰⁶; 21 novembre 2014³⁰⁷; 1 aprile 2015³⁰⁸; 12 agosto 2015³⁰⁹.

ABI è stata più volte sentita in audizione, in particolare il 17 dicembre 2013³¹⁰; 3 aprile 2014³¹¹; 24 luglio 2014³¹²; 18 dicembre 2014³¹³; 20 aprile 2015³¹⁴ e 22 settembre 2015³¹⁵. Il 24 novembre 2014 sono state fatte

³⁰⁵ Cfr. doc. 2, la richiesta è stata evasa il 3 aprile 2014. Cfr. doc. 3.

³⁰⁶ Cfr. doc. 5, la richiesta è stata evasa il 4 agosto 2014. Cfr. doc. 7.

³⁰⁷ Cfr. doc. 8, la richiesta è stata evasa il 18 dicembre 2014. Cfr. doc. 27.

³⁰⁸ Cfr. doc. 31, la richiesta è stata evasa il 20 aprile 2015. Cfr. doc. 33.

³⁰⁹ Cfr. doc. 42, la richiesta è stata evasa il 23 settembre 2015. Cfr. doc. 45.

³¹⁰ Cfr. doc. 1.

³¹¹ Cfr. doc. 3.

³¹² Cfr. doc. 6.

³¹³ Cfr. doc. 28.

³¹⁴ Cfr. doc. 33.

richieste di informazioni a Unicredit³¹⁶; BNL³¹⁷; Intesa³¹⁸; MPS³¹⁹; Banca Popolare di Sondrio³²⁰; Banca Popolare di Milano³²¹; Banco di Sardegna³²²; Banca di credito cooperativo di Cambiano³²³. Il 29 settembre 2015 sono state fatte richieste di informazioni a vari soggetti beneficiari del servizio SEDA quali: A2A S.p.A.³²⁴; Acquedotto Pugliese S.p.A. 325; Enel Energia S.p.A. 326; Enel servizio elettrico S.p.A. 327; Hera S.p.A. 328; Iren S.p.A. 329; Sorgenia S.p.A. 330 Telecom Italia S.p.A. 331; Tiscali Italia S.p.A. 332; Fastweb S.p.A. 333; Acea S.p.A. 334; American Express Services Europe Limited³³⁵. Sono, inoltre, state sentite in audizione le associazioni Federutility (ora Utilitalia) il 20 maggio 2015³³⁶, Assotelecomunicazioni (ASSTEL) il 10 giugno 2015³³⁷, e la società Eni S.p.A. il 15 luglio 2015³³⁸. Nel corso di tali audizioni, le imprese fatturatrici e le associazioni hanno tra l'altro evidenziato di aver registrato, con l'introduzione del nuovo sistema SEDA, un aumento dei costi rispetto al vecchio RID.

230. Quanto al presunto legittimo affidamento che si sarebbe formato nella convinzione delle Parti in merito alla liceità dell'intesa posta in essere, vale precisare che nessuna comunicazione di approvazione o presa d'atto del sistema sia mai stata inviata dall'Autorità.

231. Come ribadito dal giudice amministrativo, presupposto essenziale perché possa sorgere un legittimo affidamento è che vi sia un provvedimento, una pronuncia o un comportamento di un soggetto

³¹⁵ Cfr. doc. 44.

³¹⁶ Cfr. doc. 10, la richiesta è stata evasa il 19 dicembre 2014. Cfr. doc. 29.

³¹⁷ Cfr. doc. 9, la richiesta è stata evasa il 15 dicembre 2014. Cfr. doc. 24.

³¹⁸ Cfr. doc. 11, la richiesta è stata evasa il giorno 8 gennaio 2015. Cfr. doc. 30.

³¹⁹ Cfr. doc. 12, la richiesta è stata evasa il giorno 11 dicembre 2014. Cfr. doc. 22

³²⁰ Cfr. doc. 13, la richiesta è stata evasa il 2 dicembre 2014. Cfr. doc. 17.

³²¹ Cfr. doc. 14, la richiesta è stata evasa il 16 dicembre 2014. Cfr. doc. 25.

³²² Cfr. doc. 15, la richiesta è stata evasa il 17 dicembre 2014. Cfr. doc. 26.

³²³ Cfr. doc. 16, la richiesta è stata evasa il 2 dicembre 2014. Cfr. doc. 17.

³²⁴ Cfr. doc. 46, la richiesta è stata evasa il 15 ottobre 2015. Cfr. doc. 64.

³²⁵ Cfr. doc. 47, la richiesta è stata evasa il giorno 8 ottobre 2015. Cfr. doc. 60.

³²⁶ Cfr. doc. 48, la richiesta è stata evasa il 27 ottobre 2015. Cfr. doc. 66.

³²⁷ Cfr. doc. 49, la richiesta è stata evasa il 27 ottobre 2015. Cfr. doc. 66.

³²⁸ Cfr. doc. 50, la richiesta è stata evasa il 14 ottobre 2015. Cfr. doc. 61.

³²⁹ Cfr. doc. 51.

³³⁰ Cfr. doc. 52, la richiesta è stata evasa il 15 ottobre 2015. Cfr. doc. 65.

³³¹ Cfr. doc. 53, la richiesta è stata evasa il 14 ottobre 2015 ed integrata il 29 ottobre 2015. Cfr. doc. 62 e 67.

³³² Cfr. doc. 54.

³³³ Cfr. doc. 55.

³³⁴ Cfr. doc. 56.

³³⁵ Cfr. doc. 57, la richiesta è stata evasa il 15 ottobre 2015. Cfr. doc. 63.

³³⁶ Cfr. doc. 36.

³³⁷ Cfr. doc. 37.

³³⁸ Cfr. doc. 41.

qualificato (nel caso di specie, l’Autorità), sulla cui base la parte abbia fondato la convinzione della legittimità della propria condotta. Sul punto la giurisprudenza è chiara nell’affermare che *«la violazione del legittimo affidamento potrebbe profilarsi soltanto ove siano state fornite all’interessato rassicurazioni precise, incondizionate, concordanti [...] e che tali rassicurazioni siano state idonee a generare fondate aspettative nel soggetto cui erano rivolte e che siano conformi alla disciplina applicabile. Infatti, il diritto di avvalersi del principio della tutela del legittimo affidamento può operare solo in presenza di comportamenti che abbiano fatto sorgere fondate speranze a causa di assicurazioni sufficientemente precise provenienti da fonti istituzionali (Corte giustizia CE, sez. III, 17 settembre 2009 , n. 519 - caso Comm. CE c. Koninklijke FrieslandCampina NV; Tribunale I grado C.e.e., sez. III, 30 novembre 2009 , n. 427, caso France Télécom; Tribunale I grado C.e.e., sez. II, 04 febbraio 2009 , n. 145, caso Omya AG c. Comm. Ce)³³⁹»*.

232. Quanto alle presunte assicurazioni asseritamente fornite dalla Banca d’Italia in merito alla liceità del comportamento posto in essere dalle Parti – anche a prescindere dalla circostanza dirimente per cui tale Istituzione non ha alcuna competenza specifica in materia di tutela della concorrenza – si precisa che, proprio al fine di chiarire la misura dell’intervento della Banca d’Italia nella messa a punto del sistema di remunerazione del servizio SEDA, la stessa è stata sentita in audizione dagli Uffici in data 17 ottobre 2016.

233. In tale occasione, i rappresentanti della Banca d’Italia hanno precisato con chiarezza che: *«l’attenzione dell’Istituto si è concentrata sui profili di funzionamento del servizio SEDA senza interferire sulla scelta del modello di remunerazione, che è stato liberamente definito dai rappresentanti delle banche e delle imprese nell’ambito dell’autonomia organizzativa ad esse riconosciuta»³⁴⁰*.

234. A fronte di tale dichiarazione, la difesa delle Parti relativa all’asserito *placet* della Banca d’Italia in merito alle modalità di remunerazione del servizio SEDA, e al conseguente intervenuto legittimo affidamento, appare

³³⁹ Cfr., sul punto, Consiglio di Stato, 17 novembre 2015, sentenza n. 5253, nonché Tribunale di Primo Grado, 8 settembre 2010, Causa T-29/05, caso Deltafina, in cui è stato stabilito che : *«il diritto di avvalersi del principio della tutela del legittimo affidamento spetta ad ogni soggetto che si trovi in una situazione in cui risulti che l’amministrazione comunitaria ha fatto sorgere nello stesso fondate aspettative [sentenza della Corte 11_marzo 1987, causa 265/85, Van den Bergh en Jurgens e Van Dijk Food Products (Lopik)/CEE, Racc._pag._1155, punto_44]; e si deve precisare che nessuno può invocare una violazione di tale principio in mancanza di assicurazioni precise, categoriche e concordanti, provenienti da fonti autorizzate ed affidabili, che gli siano state fornite dall’amministrazione (v. sentenza Tokai Carbon e a./Commissione, cit. al punto_364 supra, punto_152 e giurisprudenza ivi citata)»*.

³⁴⁰ Cfr. doc. 1198.

meramente pretestuosa. Allo stesso tempo le affermazioni di Banca del Piemonte e Banca Sella, secondo le quali gli uffici avrebbero posto in essere una “forzatura” delle dichiarazioni di Banca d’Italia, non sono condivisibili alla luce del tenore delle dichiarazioni dell’Istituto.

Sul punto devono essere, inoltre, smentite le osservazioni di alcune Parti in merito al fatto che *«la sorpresa dell’AGCM sarebbe comprensibile ove mai ABI avesse rappresentato l’intenzione delle banche di orientare i propri prezzi ai costi. Ciò che, come detto, non è mai avvenuto. Al contrario, ABI e le banche sentite dagli uffici hanno dettagliatamente illustrato all’AGCM tutti i meccanismi che governavano il funzionamento e la remunerazione del SEDA, inclusa la possibilità per i fornitori del servizio di applicare prezzi che prevedessero un congruo margine»*³⁴¹. Tale circostanza, infatti, non è mai avvenuta e anzi ABI ha sempre affermato che il modello scelto era il più efficiente e il meno restrittivo della concorrenza³⁴². Del resto la riunione citata da UBI e INTESA, in cui si sarebbe comunicata tale intenzione di aumentare i margini rispetto al previgente sistema, oltre ad essere una riunione in cui non è contenuta una tale affermazione, non appare conferente in quanto in tale riunione l’Autorità non era presente né il contenuto della stessa le è stato mai comunicato. Si tratta, infatti, di una riunione avvenuta in sede ABI il 18 aprile 2012 in cui si evidenzia che *«in considerazione del fatto che qualunque tipo di servizio che gli utenti utilizzano è soggetto a remunerazione, si ritiene opportuno salvaguardare tale principio anche per i servizi bancari»*³⁴³.

235. Tali elementi consentono, inequivocabilmente, di escludere l’esistenza del rappresentato “affidamento” delle Parti e di qualificare la restrizione *de qua* come intesa avente ad oggetto la restrizione della concorrenza.

236. Anche alla luce di quanto sopra richiamato, l’obiezione per cui tutte le Parti hanno sostenuto che la decisione di superare il sistema di remunerazione basato sulle MIF è stata assunta in ragione del “clima di disfavore” nei confronti delle MIF percepito in ragione dei procedimenti antitrust nazionali e comunitari è priva di ogni fondamento. In realtà, come si è detto nella parte in fatto, in nessun documento agli atti è stata trovata una considerazione di tal genere. Se si escludono le affermazioni effettuate in audizione - solo dopo l’avvio del procedimento - le Parti mai, né in riunioni presso ABI né in riunioni interne né nelle numerose email acquisite, hanno

³⁴¹ Cfr. doc. 1397, p. 28 e 1398, p. 28.

³⁴² Cfr. doc. 0.06, p. 8.

³⁴³ Cfr. doc. 105.

affermato che il sistema MIF non era più attuabile a causa della restrittività sotto il profilo antitrust. Come si è detto *supra*, invece:

- a) in un primo momento la soluzione della MIF era quella ritenuta più efficiente e idonea a garantire la remunerazione del servizio SEDA;
- b) le vere ragioni del superamento del sistema sono, invece, quelle di evitare interventi dell’Autorità rispetto alle MIF adottando un modello che consentisse alle Parti di attuare un rialzo generalizzato del prezzo del servizio ovvero di evitare un abbassamento dello stesso³⁴⁴.

237. Le Parti, quindi, non hanno implementato un sistema meno restrittivo della MIF, ma hanno, al contrario, ideato un’architettura di remunerazione idonea a produrre un aumento generalizzato del prezzo del servizio SEDA+ Sepa DD rispetto al previgente sistema RID.

238. Con riguardo, infine, all’asserita illegittimità del rigetto degli impegni presentati, si deve osservare che in relazione a tali valutazioni, che avvengono peraltro in uno stadio iniziale del procedimento, l’Autorità ha il potere discrezionale di ritenere necessario l’accertamento dell’illecito anche in ragione della generale necessità di definire la liceità di determinati comportamenti. Nel caso di specie, trattandosi del primo caso in cui un meccanismo di MIF viene sostituito con nuovo sistema interbancario di remunerazione di mercato, vi era un interesse da parte dell’Autorità a stabilire le condizioni di liceità della condotta delle parti e, dunque, a procedere all’accertamento.

13.2 Considerazioni concorrenziali: premessa

239. Il presente caso ha ad oggetto un’intesa restrittiva della concorrenza, unica e complessa, posta in essere da ABI e da undici banche, avente ad oggetto la definizione di un sistema di remunerazione del servizio SEDA restrittivo e idoneo a determinare un aumento dei prezzi del servizio. Tale intesa è avvenuta nell’ambito delle interlocuzioni poste in essere tra ABI e un nucleo di banche (tra le quali le principali sul mercato) in occasione della definizione del servizio interbancario SEDA.

240. Si noti che non è oggetto del presente caso l’ideazione del servizio SEDA, che si è resa necessaria al fine di consentire il passaggio del sistema nazionale basato sulle transazioni “RID” al nuovo sistema basato sulle transazioni SEPA DD, ma esclusivamente il sistema di remunerazione prescelto per il funzionamento dello stesso. Tale sistema è stato ideato da

³⁴⁴ Cfr. vari documenti citati *supra*.

ABI e da alcune banche ponendo in essere una serie di comportamenti restrittivi della concorrenza che ne hanno determinato il carattere anticompetitivo. Tali comportamenti costituiscono l'oggetto del presente caso.

241. In particolare, l'intesa si è sostanziata in un disegno collusivo unico, avente l'obiettivo di restringere la concorrenza mediante un aumento generalizzato dei prezzi, articolatosi nei seguenti comportamenti:

- 1) la definizione a livello interbancario di un nuovo sistema di remunerazione anticompetitivo del servizio SEDA;
- 2) la concertazione sul trattamento dello *stock* dei vecchi RID.

13.3 Il mercato rilevante

242. L'intesa oggetto del presente procedimento riguarda il settore dei servizi di pagamento, con particolare riferimento al servizio SEPA DD. In particolare, le condotte analizzate interessano il servizio accessorio opzionale 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. - Seda Base) e *ii*) la conservazione dei mandati (SEDA Avanzato).

243. 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 stesso³⁴⁵.

244. Deve sul punto osservarsi che, per consolidata giurisprudenza del Consiglio di Stato³⁴⁶, 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, alla luce delle condotte tenute dalle imprese, deve essere limitato all'offerta del servizio SEDA pur se, come si vedrà, gli effetti dell'intesa si sono in parte riverberati anche sul distinto ma contiguo mercato del SEPA DD.

³⁴⁵ Cfr. il già citato caso I725 *Accordi interbancari "RIBA-RID-Bancomat"*.

³⁴⁶ 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*.

245. 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 presente valutazione, pertanto, il mercato geografico rilevante ha dimensione nazionale.

13.4 L'intesa

246. Sulla base degli elementi raccolti risulta che le Parti del procedimento – Intesa, Unicredit, MPS, ICCREA, UBI, Cariparma, BNL, ICBPI, Banca del Piemonte, Credito Valtellinese e Banca Sella e l'ABI - abbiano posto in essere un'unica e complessa intesa che ha avuto inizio quantomeno nel luglio 2012, in concomitanza con le riunioni in ABI (17/18 luglio 2012 e 25 luglio 2012) in cui le banche, di comune accordo, hanno deciso di superare il sistema di remunerazione basato sulla MIF e di elaborare un diverso sistema di remunerazione che ha consentito loro di aumentare i propri margini. Tale intesa è ancora in corso essendo tuttora in vigore l'accordo interbancario di cui alla circolare 14/2013 che ha implementato il sistema di remunerazione del SEDA oggetto di contestazione.

247. Le condotte in esame integrano una fattispecie unica e complessa di intesa che presenta elementi propri della decisione di associazione di imprese, dell'accordo e della pratica concordata. Le banche e l'ABI, infatti, hanno ideato un sistema di remunerazione restrittivo nell'ambito di riunioni di GDL e Comitati Tecnici ABI nonché attraverso contatti a margine di tali riunioni.

248. Sul punto si ricorda che la giurisprudenza ha più volte chiarito che: «*Se l'art. 85, n. 1, del Trattato distingue il concetto di pratica concordata da quello di accordo fra imprese o di decisione di associazioni di imprese, ciò è dovuto all'intenzione di comprendere, fra i comportamenti vietati da questo articolo, forme diverse di coordinamento e di collusione tra imprese (sentenza ICI/ Commissione, citata, punto 64). Da ciò non consegue peraltro che comportamenti che hanno lo stesso oggetto anticoncorrenziale, ciascuno dei quali, preso isolatamente, rientra nella nozione di accordo, di pratica concordata o di decisione di associazione di imprese, non possano costituire*

manifestazioni diverse di una sola infrazione dell'art. 85, n. 1, del Trattato»³⁴⁷.

249. Nel caso di specie, inoltre, le banche non si sono limitate a prendere parte a riunioni in ABI al fine di regolare aspetti tecnici del servizio SEDA, ma hanno orientato, con le loro decisioni, la scelta di un sistema di remunerazione anticompetitivo al fine più volte dichiarato di aumentare la redditività complessiva. Dai documenti agli atti emerge, inoltre, che le decisioni assunte in ambito ABI sono state precedute da contatti tra le Parti volti ad anticiparne il contenuto e a pervenire ad una soluzione condivisa³⁴⁸. Contrariamente a quanto da alcune Parti sostenuto³⁴⁹, quindi, emergono con forza quegli elementi idonei ad imputare la responsabilità dell'intesa, oltre che ad ABI, ai soggetti che hanno contribuito a determinare, con le loro decisioni, la stessa.

250. Le banche coinvolte hanno posto in essere l'intesa grazie al contributo dell'ABI che, nel suo ruolo di associazione di imprese, è l'autore della circolare sul SEDA n. 14 del 10 giugno 2013, ma è anche parte attiva dell'intesa in quanto ha assunto un ruolo di coordinamento del nucleo di banche che hanno deciso il sistema di remunerazione. In quest'ottica l'attività sopra richiamata, proveniente da un'associazione di imprese, è qualificabile, ai sensi dell'art. 101 del TFUE, quale decisione di associazione di imprese, che va inquadrata nell'ambito dell'intesa unitaria sopra richiamata, in quanto connessa e funzionale al medesimo piano collusivo posto in essere in concorso con le imprese³⁵⁰. Più specificamente, l'intesa si è sostanziata in un disegno collusivo unico, avente l'obiettivo di restringere la concorrenza mediante un aumento generalizzato dei prezzi, articolatosi nei comportamenti di seguito descritti.

a) le riunioni del luglio 2012: il superamento del modello MIF perché troppo poco remunerativo

³⁴⁷ Cfr. sentenza Tribunale Primo Grado HFB/Commissione caso T-9/99 del 20 marzo 2002.

³⁴⁸ Cfr. doc. 771. Mail allegata "I: Urgente conference call..." in cui si legge: «sentiti ieri a tel ... (Unicredit) e ... (Intesa) concordano sul fatto che

1. Seda base possa essere "obbligatorio" ammesso che ci siano gli spazi legali
2. Seda avanzato facoltativo con contestuale comunicazione delle banche aderenti (e noi aderiremo, salvo mi diciate che non ci conviene)
3. No prezzo massimo, ma prezzo libero e concordato
4. Accordi solo tra creditore e banca d'allineamento
5. Cancellazione di qualunque riferimento a aea e mif – è un nuovo servizio e non ha mif».

³⁴⁹ Cfr. in particolare UBI e Intesa doc. 1398 p. 46 e 1397 .

³⁵⁰ Cfr. sul punto provv. n. 19562, I694 - LISTINO PREZZI DELLA PASTA, in boll. Boll 8 del 16 marzo 2009. Il provvedimento è stato confermato innanzi al Tar e al CdS con sentenze 09-02-2011, n. 896 e 16-09-2011, n. 5171 e 5172

251. Come si è descritto in fatto, le Parti dell'intesa, fin dall'inizio del 2012, hanno iniziato a incontrarsi in varie riunioni di Gruppi di lavoro e comitati tecnici in sede ABI. Nelle prime occasioni di incontro le Parti hanno discusso sul sistema di determinazione del prezzo del nuovo servizio SEDA, prendendo in considerazione, come prima ipotesi, quella di applicare un sistema basato sull'applicazione a livello interbancario delle MIF, analogamente a quanto si verificava nel sistema RID, che tra l'altro era stato avallato dall'Autorità, seppur con una sensibile riduzione dell'importo della MIF³⁵¹.

252. Sul punto si richiamano i resoconti delle riunioni avvenute in ABI, in particolare nella prima riunione in cui risulta agli atti che il GDL Ristretto Incassi si sia occupato di remunerazione del SEDA (26 gennaio 2012) si dava per scontata l'applicazione delle MIF. Nella presentazione inviata alle banche quale documento di lavoro, si legge: «L'AOS SEDA è richiesto e svolto nell'interesse del Beneficiario, ma è basato sull'operatività prevalente della Banca del Pagatore. Il meccanismo basato sull'applicazione di una commissione interbancaria multilaterale è il più efficiente per remunerare i servizi resi dalla Banca del Pagatore»³⁵². Nelle Parti successive della presentazione si evidenzia che il Regolamento (UE) 260/2012 prevede la possibilità di utilizzare le MIF per i servizi aggiuntivi opzionali (AOS) come il SEDA³⁵³ e ci si sofferma su quale elemento utilizzare per quantificare la

³⁵¹ Cfr. caso I725, Riba RID. Cit.

³⁵² Cfr. doc. 220

³⁵³ Si noti che tale possibilità è stata inserita su apposita richiesta delle Autorità Italiane. Cfr. doc. 90, resoconto del Comitato tecnico del 18 aprile 2012 in cui il rappresentante di Banca d'Italia «interviene per confermare l'importanza della realizzazione dell'AOS SEDA a prescindere dalla definizione del modello di business sottostante e ricorda che la delegazione italiana ha sostenuto l'esclusione nel testo del Regolamento del divieto di MIF per i servizi aggiuntivi anche in un'ottica di realizzazione del servizio SEDA». Tale circostanza è confermata dalle dichiarazioni che la Banca d'Italia ha reso in audizione di fronte agli uffici, precisando che: «il 26 gennaio 2009, il Comitato nazionale di migrazione alla SEPA dà mandato al Forum di consultazione banche-imprese di “dare avvio alla realizzazione del SEDA in tempi il più possibile contenuti...”. Nell'ambito dell'istruttoria dell'AGCM sul RID (provvedimento 21615 del 2010), con la collaborazione della Banca d'Italia viene dato autonomo rilievo ed evidenza alla componente MIF del servizio di incasso separandola da quella relativa al servizio informativo (AEA e gestione dell'archivio dati). Questo intervento tiene conto della prospettiva di sviluppo paneuropea del servizio di addebito e, in particolare, dell'obiettivo di affermare il principio di neutralità tariffaria per i servizi a valore aggiunto (separandoli da quelli di base). Detto obiettivo viene sancito dal Regolamento sulla SEPA migration end date (260/2012): nel corso del negoziato presso il Consiglio UE, la Delegazione italiana richiede e ottiene, infatti, di non estendere il divieto di MIF imposto sul servizio di addebito diretto ai servizi a valore aggiunto. In particolare il Regolamento 260/2012 prevede: a) la possibilità di applicare la MIF ai servizi opzionali aggiuntivi “laddove essi siano chiaramente e inequivocabilmente distinti dai servizi di addebito diretto di base...” [considerando 20]; b) l'eventualità che il mandato sia conservato da un terzo per conto del beneficiario [art. 5, comma 3 a)ii]». Cfr. doc. 1219.

commissione interbancaria. Analogamente nel verbale della riunione si dà atto della possibilità di utilizzare la MIF per remunerare il servizio SEDA³⁵⁴.

253. Si noti che la possibilità, astrattamente consentita dal Legislatore comunitario, di adottare un sistema di remunerazione basato sulle MIF non è mai messa in discussione nei documenti agli atti.

254. Tale visione inizia a mutare nella riunione del Comitato tecnico del 18 aprile 2012 nella quale si affaccia per la prima volta la possibilità che il servizio SEDA, rispetto al RID, possa essere declinato in modo più profittevole, attraverso una remunerazione volta non solo al recupero dei costi ma in una vera e propria prospettiva di “business”. Nel corso della riunione «*il Presidente [Banca Sella n.d.r.] fa notare che oltre al nuovo Regolamento, sono presenti in questo momento storico diverse spinte che tendono a cercare di ridurre nonché azzerare i costi dei servizi bancari, [...] e in considerazione del fatto che qualunque tipo di servizio che gli utenti utilizzano è soggetto ad una remunerazione, ritiene opportuno salvaguardare tale principio anche per i servizi bancari. Sostiene questa tesi anche (...) (UBI banca n.d.r.) che aggiunge l'importanza di evidenziare le differenze tra il servizio nazionale RID e il servizio SDD con i necessari investimenti che il sistema bancario dovrà sostenere... in ragione di ciò, la determinazione delle commissioni per il servizio SEDA dovrà tener conto della voce di costo degli investimenti, non presente nell'attuale rilevazione sull'AEA*»³⁵⁵.

255. Nel GDL del 16 maggio 2012 le Parti iniziano ad esprimere una preferenza per un sistema senza MIF, ritenuto non sufficientemente remunerativo, a favore di un sistema, anch'esso concertato, basato sulla remunerazione collegata alla “gestione continuativa del mandato”³⁵⁶.

³⁵⁴ Cfr. doc. 278.

³⁵⁵ Cfr. doc. 105. In una email di MPS, di resoconto alla riunione interna del 12 aprile 2012, si legge: «*altra questione analizzata riguarda le MIF (commissioni interbancarie multilaterali) che sono ammesse solo per le cd “R-transaction” (storni, revoche, rifiuti, richiami, riaccrediti ecc.); l'eliminazione delle MIF sugli addebiti diretti sono previste: per il 01/11/2012 se in ambito trasfrontaliero e per il 01/2/2017 se in ambito domestico (art. 6). Questo aspetto dovrà essere bene analizzato al nostro interno (funzioni commerciali), per definire il modello di business che garantisca la corretta remunerazione servizio. A tale proposito si rammenta che a breve AGCM prevederà una revisione delle MIF e, da questo, ci si aspetta una ulteriore drastica riduzione; per tale motivo il tema dei ricavi si pone come uno dei più rilevanti e da affrontare quanto prima. Si precisa che le commissioni sono consentite per i servizi opzionali aggiuntivi, laddove essi siano chiaramente ed inequivocabilmente distinti dai servizi di addebito diretto di base e laddove i PSP e gli USP siano liberi di offrire o utilizzare tali servizi (si veda il servizio SEDA legato all'SDD sul quale le MIF sono ammissibili (enfasi aggiunta n.d.r.))*». Cfr. doc. 773, mail allegata. R: Progetto SEPA – Verbale incontro del 12/04/2012.

³⁵⁶ Cfr. doc. 259, presentazione allegata, slide 25 e ss. e doc. 771, MPS, mail allegata “I: GDL SEDA _ documentazione lavoro per riunioni...”, documento dal titolo “Commenti documento analisi SEDA di ABI” in cui si legge: «*se perseguiamo questa strada (applicazione MIF per operazione di incasso), oltre ai dubbi legati al rispetto reg 260 (divieto MIF per operazioni standard di incasso cross border da ottobre 2012 e*

256. Le banche si sono confrontate palesando la propria avversità al sistema di remunerazione basato sulla MIF, e i motivi di tale avversità, accordandosi espressamente sul fatto di non adottarlo «*per nessuna ragione*»³⁵⁷ nelle riunioni del 17/18 luglio e 25 luglio 2012. In tali contesti, come si è visto in fatto, le Parti hanno attentamente valutato i pro e i contro dei modelli e hanno deciso all'unanimità di accantonare quello basato sulle MIF esclusivamente per ragioni di convenienza sotto il profilo della remuneratività.

257. Si noti che tali scelte, legittime se assunte individualmente da ciascuna impresa in autonomia, assumono carattere anticoncorrenziale se adottate nell'ambito di un accordo interbancario tra l'altro in un contesto di adeguamento del sistema italiano alla normativa SEPA che ha lo scopo, più volte ricordato, di «*creare condizioni favorevoli a una maggiore concorrenza nei servizi di pagamento Di conseguenza, l'aumento delle economie di scala dovrebbe tradursi in una pressione ottimizzata al ribasso sui prezzi dei servizi di pagamento* »³⁵⁸.

258. Venendo ora allo specifico contenuto delle riunioni del 17/18 luglio e 25 luglio 2012, si osserva quanto segue.

259. Nella riunione del 17/18 luglio MPS ha posto con forza il tema della remunerazione del servizio, osservando che, alla luce degli interventi dell'Autorità, le commissioni multilaterali si erano fortemente abbassate e occorre porre fine a questo *trend*. Sul punto ABI commenta «... MPS [...] ha posto in modo reiterato nel corso della riunione l'accento sulla necessità di: [...] “*aumentare la remunerazione sensibilmente rispetto a oggi che lavoriamo in perdita dopo le diminuzioni verticali dei valori delle MIF degli ultimi anni*”. In riunione si è cercato smussare in modo netto questa posizione “politica” e alcune banche (UBI e ICCREA che fra l'altro sono percettori netti) hanno affermato esplicitamente che non si può pretendere di incassare una cifra sensibilmente più alta di quella oggi rappresentata dalla MIF (che però anche nella testa dei moderati è basata sullo € 0,16 di luglio

nazionali da febbraio 2017. Non mi sembra invece che stabilisca divieti di MIF per AOS. Tale MIF verrebbe applicata solamente alle operazioni di incasso targate SEDA?), l'importo applicabile sarebbe comunque molto limitato in quanto da precedenti impegni presentati ad AGCM la componente del processo legata all'allineamento è pari a 0,071 €. L'importo della MIF è attualmente in corso di revisione da AGCM ma come da impegni non potrà superare gli importi precedenti». (enfasi aggiunta n.d.r.).

³⁵⁷ Cfr. resoconto della riunione del 25 luglio 2012 di MPS, doc. 772, mail allegata “I: URGENTE conference call...”.

³⁵⁸ Cfr. primo considerando Regolamento (UE) 260/2012.

e non sullo 0,07 del prossimo novembre³⁵⁹).... Anche i moderati hanno comunque parlato di “business” e non di mero “recupero costi”. »³⁶⁰.

260. È la stessa MPS che, in un resoconto interno, descrive i contenuti della riunione.

«- È stato ribadito da tutti che si deve quindi superare il modello MIF, per evitare interventi al ribasso di AGCM (questo è lo scenario attuale, con interventi continui di AGCM volti a ridurre le commissioni interbancarie sui servizi incasso), ancorché le MIF siano ammesse anche post-2017 sugli AOS (come nel caso di Seda)»³⁶¹.

261. Sul punto si ricorda che la giurisprudenza ha più volte chiarito che « “[L]’articolo 101 del TFUE (e correlativamente l’articolo 2 della l. n. 287/90) deve essere interpretato nel senso di ascrivere alla nozione di ‘intesa vietata’ qualunque accordo o pratica che possano avere un’influenza diretta o indiretta, attuale o anche solo potenziale sull’esplicarsi delle ordinarie dinamiche anticoncorrenziali nell’ambito del mercato rilevante» alterando «l’ordinaria autonomia decisionale che dovrebbe caratterizzare l’attività degli operatori di mercato, palesando la sussistenza di “un unico disegno anticoncorrenziale articolato e complesso»³⁶².

262. La decisione di superare il modello MIF, non per ragioni di efficienza o per rispondere ad un generico “disfavore” dell’Autorità nei confronti di tale sistema (come più volte addotto dalle Parti), ma anzi per evitare “interventi al ribasso di AGCM” attraverso un modello che risulta inderogabilmente restrittivo, è stata confermata nella riunione del Comitato Tecnico del 25 luglio 2012. Nella bozza di verbale, riconosciuto veritiero ma “non adatto

³⁵⁹ N.D.R.: si ricorda che, per effetto del provvedimento AGCM sul caso I725 RIBA RID Bancomat, la MIF del RID è stata azzerata sulla componente di incasso ed è rimasta solo sulla componente di allineamento. L’ammontare complessivo della MIF è perciò passato da 0,16 (comprensiva anche della componente di incasso) a (0,07 euro (solo componente di rendicontazione -AEA) nel novembre 2012.

³⁶⁰ Cfr. doc. 213. Sul punto si veda anche doc. 200.

³⁶¹ Doc. 772, mail allegata. In un documento tecnico allegato ad una mail interna a MPS, di commento al PARAGRAFO 6 a pag.31 documento “ANALISI DELL’AOS SEDA” di ABI e posto a base di successive riunioni del 27 giugno e 4 luglio 2012 aventi ad oggetto «le analisi tecniche per la definizione della procedura SEDA interoperabile fra le infrastrutture» si legge: « Al riguardo, è stato condiviso che il meccanismo attualmente in essere per i servizi di incasso nazionali, basato sull’applicazione di una commissione interbancaria multilaterale, corrisposta a fronte di ciascuna operazione di incasso dalla banca del beneficiario alla banca del pagatore, sia quello più efficiente per remunerare i servizi resi dalla Banca del Pagatore. Tuttavia, la possibilità di applicare il modello “MIF” è soggetta agli orientamenti che la Commissione europea fornirà con riguardo al servizio SEPA Direct Debit nonché alle indicazioni dell’Autorità nazionale garante della concorrenza e del mercato. L’AGCM ha peraltro di recente approvato una proposta di impegni dell’ABI nella quale è prevista, anche in ottica di migrazione alla SEPA, una componente di remunerazione interbancaria per il servizio nazionale di allineamento archivi e di gestione del database in fase di addebito della collection». Cfr. convocazione di ABI del 13 giugno 2012, doc. 771, mail allegata oggetto: GDL Seda GdL SEDA - documentazione lavoro per riunioni: 27 giugno 2012 (Roma) e 4 luglio 2012 (Milano).

³⁶² Cfr. Consiglio di Stato, 18 maggio 2015, n. 2514, I701 – Vendita al dettaglio di prodotti cosmetici.

alla circolazione” da ABI³⁶³, si legge:«... (MPS n.d.r.) *interviene evidenziando come il modello di servizio sia radicalmente diverso dal passato. Occorre prendere atto e rendere tutti gli stakeholders consapevoli che, nel nuovo contesto, non si può considerare il servizio di addebito diretto SEPA come una mera prosecuzione del vecchio modello RID/AEA e in questo senso si rende necessario rafforzare la comunicazione. Pertanto è favorevole a considerare superata l'impostazione basata sugli oneri interbancari a prescindere da eventuali considerazioni volte a mantenere le MIF[...]. (ICBPI n.d.r.) condivide il superamento della MIF ma ritiene anche che possa essere conservata come opzione qualora l'AGCM fosse orientata a preservare tale modello. [...]. (ICCREA n.d.r.) ricorda che la MIF è ormai legata al recupero dei soli costi diretti peraltro calcolati sulla base di medie efficientanti sempre meno legate alla realtà dei costi effettivamente sostenuti mentre in questo caso si tratta di remunerare un servizio aggiuntivo ed opzionale. Si dichiara quindi favorevole al suo superamento e contrario ad ogni possibilità di preservarlo. [...]. (INTESA n.d.r.) concorda che occorre distaccarsi dalla logica delle MIF e dunque è favorevole ad abbandonare tale opzione anche se fosse caldeggiata dall'AGCM. Rimarca che SEDA è un servizio e che deve trovare remunerazione in quanto tale ed in particolare rappresenta la necessità di superare, anche nel linguaggio, il riferimento ad alcuni modelli di servizio non più applicabili e quindi ad abbandonare la terminologia “oneri interbancari”. [...]. (UBI n.d.r.) è favorevole al superamento della MIF.[...] (UNICREDIT n.d.r.) concorda sull'abbandono della MIF. [...]. (BNL n.d.r.) si dichiara d'accordo con il superamento della MIF»³⁶⁴.*

263. La riunione è, inoltre, stata preceduta da contatti orizzontali tra le Parti che emergono da una mail del 25 luglio 2012 interna ad MPS, antecedente alla riunione predetta: «Sentiti ieri al tel ... (Unicredit) e ... (Intesa) Concordano sul fatto che: [...] Cancellazione di qualunque riferimento a aea e mif – è un nuovo servizio e non ha mif»³⁶⁵.

³⁶³ In particolare la versione, riconosciuta veritiera ma non adatta ad essere veicolata e resa pubblica, viene modificata all'interno di ABI. Cfr. doc. 201 in cui si scrive: « Questa versione del verbale è solo ad uso personale di ... [omissis si tratta dell'autore del verbale presente alla riunione]. Non lo farei assolutamente circolare. Una versione pubblica del verbale dovrebbe essere particolarmente “leggera” e non ricondurre le posizioni ai nomi».

³⁶⁴ Cfr. doc. 210.

³⁶⁵ Cfr. doc. 771. Mail allegata “I: URGENTE conference call...”. Si veda sempre, all'interno del doc. 771, Mail allegata “I: URGENTE conference call...”, file allegato, un commento interno alla ipotesi di remunerazione SEDA in cui si legge: «Al riguardo, è stato condiviso che il meccanismo attualmente in essere per i servizi di incasso nazionali, basato sull'applicazione di una commissione interbancaria multilaterale[1], corrisposta a fronte di ciascuna operazione di incasso dalla banca del beneficiario alla banca del pagatore, sia quello più efficiente per remunerare i servizi resi dalla Banca del Pagatore». In

b) Le riunioni di luglio: il nuovo modello di remunerazione a “canone libero”

264. Come si è visto, dai documenti agli atti emerge che nelle riunioni del 17/18 luglio e 25 luglio 2012 le Parti hanno analizzato un documento, denominato *“Ipotesi e complessità della remunerazione del servizio SEDA luglio 2012”*³⁶⁶, nel quale erano presenti dei calcoli fatti da ABI in merito a possibili prezzi da applicare al servizio SEDA..

265. In tale documento ABI prende in considerazione i valori delle MIF applicati al precedente sistema RID e calcola l'equivalente, in termini di remunerazione, sottoforma di canone annuale. Tali calcoli, tuttavia, come già detto, non hanno a base solo la MIF della componente di remunerazione (AEA), pari a 0,07€, ma anche le MIF, non più in vigore, pari a 0,16 € e 0,26 €

266. Nel documento si legge: *«Alcune ipotesi di valori “sostenibili” del canone periodico hanno considerato il prezzo di break even fra le remunerazioni attuali corrisposte sotto forma di MIF alle Banche dei Pagatori e quelle che verrebbero percepite mediante il canone [...] In termini complessivi di remunerazione dei servizi, occorre considerare inoltre che a partire dal 1° febbraio 2014 non saranno più operanti le commissioni interbancarie per i servizi di addebito diretto SEPA sia nazionali che cross border. Tale circostanza determina una riduzione sulle fee corrisposte dai Beneficiari per le operazioni interbancarie di addebito diretto che, nel caso di clientela di prima fascia, è sostanzialmente immediata e speculare alla riduzione della commissione interbancaria»*³⁶⁷.

commento a questa affermazione si legge: *« ... se perseguiamo questa strada (applicazione MIF per operazione di incasso), oltre ai dubbi legati al rispetto reg 260 (divieto MIF per operazioni standard di incasso cross border da ottobre 2012 e nazionali da febbraio 2017. Non mi sembra invece che stabilisca divieti di MIF per AOS. Tale MIF verrebbe applicata solamente alle operazioni di incasso targate SEDA?), l'importo applicabile sarebbe comunque molto limitato in quanto da precedenti impegni presentati ad AGCM la componente del processo legata all'allineamento è pari a 0,071 €. L'importo della MIF è attualmente in corso di revisione da AGCM ma come da impegni non potrà superare gli importi precedenti»*. La preoccupazione che AGCM intervenga nel controllare che un'eventuale MIF SEDA sia aderente ai costi (come successo in passato con il caso I725/Riba-Rid) emerge anche in altri documenti. Ad esempio, in una presentazione sul modello di *business* SEDA, con riferimento al modello “MIF like” mentre tra i “PRO” si legge *«L'applicazione di una commissione sulla collection SDD non richiederebbe lo sviluppo di nuovi applicativi/processi ad hoc da parte dei PSP dei Pagatori. L'applicazione della commissione interbancaria non ha impatti a livello gestionale per i PSP di Allineamento. Il modello è il più semplice ed efficiente per i Beneficiari»*, tra i contro si segnala: *« La commissione interbancaria per i servizi opzionali aggiuntivi è soggetta alla normativa sulla tutela della concorrenza (l'importo sarebbe vincolato all'analisi dei costi e agli step previsti dagli Impegni ABI resi vincolanti dall'AGCM)»*. Cfr. doc. 119, presentazione allegata, slide 15

³⁶⁶ Cfr. doc. 103. Cfr. anche doc. 23.

³⁶⁷ Cfr. doc. 123 e doc. 103 rispetto al documento inviato alle parti via e-mail e reperito in ispezione presente nei doc. 627, 461, 529

267. Dai calcoli riportati nel documento si evince che, prendendo in considerazione un numero di incassi annuali pari a 6, il canone annuale rapportato alla sola MIF sulla componente di rendicontazione (€0,07) sarebbe dovuto essere pari a 0,42 €. Il canone trimestrale, pertanto, sarebbe stato pari a €0,105. Parametrando il canone annuale alla MIF comprensiva anche della componente di incasso, invece, il canone annuale sarebbe stato pari a 0,96 € corrispondenti ad un canone trimestrale di 0,24 €

268. La lettura del documento è confermata da BNL, che in una mail interna scrive : *«Di seguito riporto una minuta della due giorni del GdL ristretto Incassi sul tema SEDA (in allegato la presentazione discussa) (17/18 luglio 2012 n.d.r.) [...] MODELLO DI BUSINESS*

Ancora poca chiarezza. [...] Previsti due canoni, uno per il “Base” e uno per l’ “Avanzato”, che le aziende Creditrici pagheranno verosimilmente trimestralmente per mandato gestito.

Da finalizzare studio per capire il prezzo massimo da applicare. Al momento sono stati proposti due livelli di prezzo a partire dalle attuali MIF:

- *0,16 x incasso RID x n° medio di 6 incassi l’anno = 1€/anno per mandato nel “Base” (0,25€/trimestre);*
- *aggiunta variabile legata al servizio DMF = 2€/anno per mandato nell’ “Avanzato” (0,50€/trimestre).*

Ribadisco: livello di prezzi tutto da definire soprattutto per l’ “Avanzato”»³⁶⁸.

c) Le altre decisioni sul modello di remunerazione del SEDA: “1 a molti” e “prezzo libero”

269. Come si è visto, gli aspetti salienti del modello di remunerazione su cui si sono focalizzate le decisioni delle Parti sono riconducibili a:

- Soggetti coinvolti nel pagamento del prezzo: modello “1 a 1” vs modello “1 a molti”;
- Definizione del prezzo (prezzi liberamente fissati dalle banche o prezzo unico massimo derogabile).

270. In relazione alla scelta del modello “1 a molti” al posto di quello “1 a 1”, e quindi dal punto di vista dei soggetti tenuti al pagamento della commissione SEDA, le banche hanno optato per una soluzione che, di fatto, limita fortemente la pressione concorrenziale sul soggetto che definisce il prezzo, scaricando sulle imprese gli oneri di negoziazione del prezzo. Il

³⁶⁸ Cfr. doc. 902.

beneficiario che corrisponde il prezzo del SEDA, infatti, non ha alcun potere negoziale nei confronti del PSP del pagatore, che può fissare il prezzo al livello che preferisce. Ciò a meno che il beneficiario non abbia un rapporto contrattuale con il PSP del pagatore e non sia in grado di garantire un alto volume di “Sepa DD” da veicolare sui conti del PSP del pagatore. Tale circostanza, peraltro appannaggio dei solo grandi fatturatori e quindi penalizzante nei confronti delle piccole e medie imprese che sono prive di ogni leva commerciale, risulta comunque avere effetti anticompetitivi come si vedrà meglio *infra*, in quanto preclude l’accesso al mercato del Sepa DD alle banche estere prive di una rete diffusa di sportelli in Italia.

271. Le Parti erano pienamente consapevoli delle criticità del modello ma ciò non ha impedito loro di partecipare comunque alla realizzazione dello stesso. Si rileva, come più volte affermato, che nessuna banca si è dissociata dalla concertazione né tantomeno ha denunciato all’Autorità la concertazione illegittima in atto.

272. Si richiama, ad esempio, il doc. 119 nel quale si legge che «*Si rileva inoltre sotto il profilo della concorrenza che in questo modello [n.d.r. il modello adottato] la maggiore libertà concorrenziale è solo teorica visto che:*

- *Il beneficiario non entra in una vera e propria contrattazione con i PSP dei pagatori (prende atto del loro tariffario)*
- *Il tariffario del singolo PSP è standard e prescinde quindi dalle imprese (eventuali possibili variazioni al ribasso aumentano la complessità di una gestione accentrata della liquidazione/rendicontazione accentrata)»³⁶⁹.*

273. Anche Unicredit avanza dei dubbi in tal senso. In una email del 17 settembre 2012 si legge: «*come ho già anticipato a [dipendente Unicredit] mi risulta molto strana la posizione di diverse Banche sul tema.*

In particolare :[...]non è pensabile che ogni Cliente debba avere relazioni con 700 Banche e pertanto confermiamo che la nostra posizione è quella che ogni banca del Creditore faccia da provider per tutto il sistema e addebiti i costi del servizio. La possibilità che ogni banca addebiti i costi ad ogni Società di sembra molto difficile da comprendere»³⁷⁰.

274. Sul punto si noti che BNL ha affermato nella memoria conclusiva che «*dopo aver preso in considerazione il modello “uno a uno” le Parti decisero di scartarlo rilevandone l’inefficienza e l’eccessiva onerosità per la banca*

del creditore la quale sarebbe stata tenuta a negoziare condizioni contrattuali diverse per conto di ogni singola impresa con circa 700 banche del debitore»³⁷¹. E' singolare che tale onerosità in termini di contrattazione sia stata poi totalmente ribaltata dalle banche sui clienti fatturatori, attraverso l'adozione del modello prescelto "1 a molti".

275. In merito alla definizione del modello di prezzo da adottare (canone massimo o prezzo libero) una volta stabilite le caratteristiche essenziali del modello di remunerazione (calcolo sulla base della gestione del mandato e modello 1 a molti) le Banche e ABI si sono concentrate sui meccanismi di definizione del prezzo da applicare al servizio SEDA, decidendo che il prezzo del SEDA si definisse attraverso un canone trimestrale definito liberamente da ciascuna banca nel suo valore massimo, distinto per SEDA Base e SEDA Avanzato, pubblicato su *internet* all'indirizzo www.sepaitalia.eu. Tale soluzione è stata adottata in quanto la scelta di un canone massimo avrebbe determinato un possibile intervento dell'AGCM, come si evince dal documento 205 in cui si legge: *«posto che la definizione di un prezzo massimo unico a livello di sistema lato PSP dei pagatori potrebbe semplificare sotto il profilo operativo la rilevazione e liquidazione degli oneri, è stato considerato che tale soluzione potrebbe non essere perseguibile sotto il profilo antitrust? Peraltro, anche ove si reputasse una tale soluzione percorribile, si è considerato che una scelta di questo tipo potrebbe ridurre la concorrenzialità e determinare una compressione dei margini per i PSP dei pagatori oltre che esporre il settore bancario a costanti attenzioni dell'AGCM?»³⁷². Si noti che, anche in questo caso, l'ABI ha poi fatto circolare un documento differente, depurato dagli aspetti che evidenziano le vere ragioni sottostanti alla scelta del modello, in cui si legge: *« Posto che la definizione di un prezzo massimo unico a livello di sistema lato PSP dei pagatori potrebbe semplificare sotto il profilo operativo la rilevazione e liquidazione degli oneri, è stato considerato che tale soluzione potrebbe ripresentare le problematiche della MIF?»³⁷³.**

³⁷¹ Cfr. doc. 1400, p. 17.

³⁷² Cfr. doc. 205, presentazione allegata, slide 16. Si tratta di una presentazione destinata ad essere inviata dall'ABI prima della riunione del Comitato Tecnico del 11 dicembre 2012 ai partecipanti di quest'ultimo.

³⁷³ Cfr. doc. 978, presentazione allegata, slide 16. Si tratta della presentazione effettivamente inviata dall'ABI.

d) *L'estensione della concertazione al trattamento delle deleghe già esistenti "ex RID"*.

276. Le Parti si sono coordinate anche in merito alle modalità di applicazione delle commissioni SEDA ai vecchi mandati RID già depositati presso le banche prima dell'entrata in vigore della SEPA. Anche su questo punto, le Parti ben avrebbero potuto lasciare tale aspetto alla libera scelta di ogni aderente al SEDA, non essendo certo un fattore di rischio per la stabilità o il funzionamento del sistema. Invece, le Parti hanno anche qui analizzato le possibili soluzioni scegliendo quella che garantisse a tutte un ritorno economico.

277. Come si è visto, infatti, nell'accordo SEDA (art. 5)³⁷⁴ è stato espressamente previsto che nel caso in cui il PSP del pagatore conservi mandati rilasciati secondo lo schema nazionale (deleghe RID) si applica la commissione prevista per il SEDA Avanzato.

278. Si richiama, su tutti, una email tra le banche, del 22 giugno 2013 in cui, a fronte della proposta del consulente esterno di non prezzare i mandati già esistenti di creditori migrati a SEDA, viene chiaramente specificato *«credo che non sfugga a nessuno che una simile decisione, tenuto conto che i mandati provenienti dalle deleghe RID sono e saranno per molto tempo il 99% dell'intero parco mandati, cambia completamente il business plan del servizio per ogni banca domiciliataria. Potrebbe perfino essere lei stessa ad essere disincentivata ad offrire il SEDA Avanzato, dato il risibile numero di mandati su cui andrebbe applicato!»*. Nella catena di email interviene MPS che dice che il consulente esterno *« propone pertanto la gratuità del "vecchio", che non riteniamo accettabile, visto che effettivamente è proprio l'archivio del "vecchio" che ci consente di rientrare (forse!) dagli investimenti sulla SEDA, ancorché con una tariffa minimale»*³⁷⁵.

279. Anche rispetto a tale profilo, pertanto, le banche si sono coordinate su un aspetto specifico di determinazione del prezzo che, invece, ben poteva essere lasciato alla loro libera determinazione, scartando soluzioni più corrette ma meno remunerative.

280. In questo contesto appare priva di rilevanza l'osservazione di alcune Parti per cui *«la scelta di utilizzare il corrispettivo SEDA Avanzato per le vecchie deleghe RID è peraltro sorretta da una logica e legittima giustificazione economica»*³⁷⁶: tale principio sarebbe stato dirimente

³⁷⁴ Cfr. doc. 1, allegato.

³⁷⁵ Cfr. Doc. 117.

³⁷⁶ Cfr. doc. 1403, pag 28.

nell'ipotesi in cui le imprese avessero determinato autonomamente tale scelta e non fossero addivenute alla regola comune attraverso una concertazione sulle rispettive scelte commerciali future.

13.5 La restrittività dell'intesa

a) L'oggetto dell'intesa

281. L'intesa ha avuto ad oggetto l'elaborazione di un accordo interbancario che prevede un modello di definizione del prezzo del servizio SEDA che, attraverso un sistema che elimina (o limita fortemente) la pressione competitiva sul soggetto che definisce il prezzo, consente alle banche di aumentare i prezzi e la redditività rispetto al precedente sistema RID ovvero di evitare che il prezzo del servizio si riduca con l'introduzione della SEPA, impedendo la diminuzione delle commissioni bancarie auspicata dalla direttiva PSD e dal Regolamento UE 260/2012.

282. L'intesa in esame, che concerne anche il sistema di remunerazione definito dalle Parti che è stato reso vincolante per tutte le banche aderenti ad ABI attraverso la più volte citata circolare ABI n. 14/2013 è restrittiva nell'oggetto. Sul punto si deve ricordare che: *« al fine di valutare il carattere anticoncorrenziale di un accordo, occorre far riferimento, segnatamente, al tenore delle sue disposizioni, agli obiettivi dallo stesso perseguiti, nonché al contesto economico e giuridico in cui esso si colloca. Inoltre, benché l'intenzione delle Parti non costituisca un elemento necessario per determinare la natura restrittiva di un accordo, nulla vieta alla Commissione o ai giudici dell'Unione europea di tenerne conto»*³⁷⁷. La giurisprudenza ha, inoltre, chiarito che la configurazione della restrizione "per oggetto" si fonda sul fatto che *«... talune forme di coordinamento tra imprese possono essere considerate, per loro stessa natura, dannose per il buon funzionamento del normale gioco della concorrenza [...]. È quindi pacifico che la probabilità che certi comportamenti collusivi, quali quelli che portano alla fissazione orizzontale dei prezzi da parte dei cartelli,*

³⁷⁷ Cfr. Tribunale di Primo Grado, sentenza del 29 giugno 2012 — causa t-360/09, caso *E.On Ruhrgas E E.On / Commissione* in cui viene osservato anche che : *« un accordo può essere considerato avente un oggetto restrittivo anche se non ha come unico obiettivo una restrizione della concorrenza, bensì persegue anche altri obiettivi legittimi»*. Cfr. anche Corte di Giustizia, 11 settembre 2014, causa C-67/13 P *Groupement des cartes bancaires*, in cui la Corte ha chiarito che *«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»*.

abbiano effetti negativi, in particolare sul prezzo, sulla quantità o sulla qualità dei prodotti e dei servizi, è talmente alta che può essere ritenuto inutile, ai fini dell'applicazione dell'art. 81, paragrafo 1, CE, dimostrare che tali comportamenti hanno effetti concreti sul mercato [...]. L'esperienza, infatti, dimostra che tali comportamenti determinano riduzioni della produzione e aumenti di prezzi, dando luogo ad una cattiva allocazione delle risorse a detrimento, in particolare, dei consumatori»³⁷⁸.

283. Nel caso di specie le Parti hanno posto in essere un'intesa avente ad oggetto l'ideazione di un sistema di remunerazione di un servizio offerto in circolarità (SEDA) idoneo a sostenere un aumento complessivo dei prezzi del servizio, rispetto al servizio analogo offerto prima dell'entrata in vigore del Reg. 260/2012 (o ad impedire la diminuzione degli stessi).

284. In particolare il sistema di definizione del prezzo del servizio SEDA elaborato dalle Parti ha come caratteristica essenziale il fatto che il soggetto che definisce il prezzo del servizio (PSP del pagatore) viene scelto da un soggetto diverso (utente) da quello che paga il servizio (beneficiario): ciò limita fortemente la pressione concorrenziale. L'accordo adottato invece di attenuare gli effetti di tale caratteristica del servizio, la accentua prevedendo il sistema "1 a molti". Il sistema di remunerazione, inoltre, definisce a livello interbancario una serie di variabili competitive strategiche (quali la scelta di prezzare i mandati ex RID acquisiti dalla banca come SEDA Avanzato) che avrebbero dovuto esser lasciate alla libera definizione delle Parti e non concertate in un'ottica di aumento generalizzato della remunerazione complessiva.

285. A ciò deve aggiungersi che dalla documentazione agli atti è emerso che:

- 1) L'obiettivo dei soggetti che hanno elaborato il sistema di remunerazione del SEDA era aumentare i profitti rispetto al previgente sistema RID.
- 2) La concertazione ha avuto ad oggetto anche il trattamento dello stock dei mandati acquisiti nel previgente sistema RID (c.d. vecchi RID).

286. Tali aspetti dell'intesa, collegati tra loro dal comune obiettivo di attuare un aumento generalizzato del prezzo del servizio SEDA sono

³⁷⁸ Corte di Giustizia, 11 settembre 2014, causa C-67/13 P *Groupement des cartes bancaires*. Cfr. anche Corte di Giustizia, 4 giugno 2009 causa C 8/08 *T-Mobile*, per cui «*occorre ricordare in primo luogo che, [...], affinché vi sia un oggetto anticoncorrenziale, è sufficiente che la pratica concordata sia tale da produrre effetti dannosi per la concorrenza. In altri termini, tale pratica concordata deve semplicemente essere idonea in concreto, tenuto conto del contesto giuridico ed economico nel quale si inserisce, ad impedire, restringere o falsare il gioco della concorrenza nel mercato comune. La questione se, ed in quale misura, un tale effetto si produca in concreto può avere interesse soltanto al fine di calcolare l'importo delle ammende e di valutare il diritto al risarcimento dei danni.*»

intrinsecamente idonei a determinare effetti restrittivi e pertanto determinano la connotazione dell'intesa *de qua* come restrittiva nell'oggetto.

287. In merito all'obiezione di alcune Parti relativa al fatto che, data l'assenza di contestazione "immediata" dell'accordo interbancario comunicato, le Parti negano la possibilità che l'intesa sia configurabile come una restrizione "per oggetto", occorre ribadire, in primo luogo, che l'intesa è ben più ampia dell'accordo comunicato da ABI, in quanto ha ad oggetto anche la condivisione dell'obiettivo di aumentare la remuneratività complessiva del servizio e la concertazione sul trattamento dei c.d. vecchi RID³⁷⁹. Tale obiettivo non è mai stato dichiarato all'Autorità e, peraltro, risulta che le Parti abbiano condiviso la necessità di «*evitare interventi al ribasso di AGCM*»³⁸⁰.

288. Sono, inoltre, del tutto prive di pregio le obiezioni di alcune parti, tra cui ABI, in merito ai presunti intenti regolatori dell'Autorità. Sul punto deve rilevarsi che gli operatori del mercato sono del tutto liberi di agire, individualmente, per ottenere il massimo guadagno perseguendo il proprio interesse economico. Quando le imprese, invece, agiscono in modo coordinato al fine di aumentare la redditività di un servizio l'Autorità è pienamente legittimata ad intervenire al fine di verificare eventuali violazioni delle norme a tutela della concorrenza.

289. Pur non essendo necessaria una disamina degli effetti dell'intesa, in quanto la stessa deve ritenersi restrittiva della concorrenza in relazione al suo oggetto³⁸¹, come si vedrà, è stato inoltre possibile accertare l'esistenza sul

³⁷⁹ Sul punto si ricorda che la più recente giurisprudenza ha affermato che «*al fine di valutare il carattere anticoncorrenziale di un accordo, occorre far riferimento al tenore delle sue disposizioni, agli obiettivi dallo stesso perseguiti, nonché al contesto economico e giuridico in cui esso si colloca*». Cfr. Corte di Giustizia, 11 settembre 2014, causa C-67/13 P *Groupement des cartes bancaires*.

³⁸⁰ Cfr. doc. 772, mail allegata "R: esito incontro ABI del 17/7/2012".

³⁸¹ Cfr. *ex multis* Corte di Giustizia, 4 giugno 2009 nel procedimento C 8/08, caso T-Mobile, in cui si è affermato che «*al fine di stabilire se una pratica rientri nel divieto enunciato all'art. 81, n. 1, CE, l'oggetto e l'effetto anticoncorrenziale non sono condizioni cumulative, bensì alternative. Secondo una giurisprudenza costante a partire dalla sentenza 30 giugno 1966, causa 56/65, LTM (Racc. pagg. 262, 281), l'alternatività di tali condizioni, espressa dalla disgiunzione «o», rende necessario innanzi tutto considerare l'oggetto stesso della pratica concordata, tenuto conto del contesto economico nel quale quest'ultima deve trovare applicazione. Nel caso in cui, invece, l'analisi del tenore della pratica concordata non rivelasse un pregiudizio alla concorrenza di sufficiente entità, occorrerebbe prendere in esame i suoi effetti e, per poterla vietare, dovrebbero sussistere tutti gli elementi che comprovano che il gioco della concorrenza è stato di fatto impedito, ristretto o falsato in modo sensibile (v., in tal senso, sentenza *Beef Industry Development Society e Barry Brothers*, cit., punto 15). Si deve inoltre sottolineare che, per valutare se una pratica concordata sia vietata ai sensi dell'art. 81, n. 1, CE, è superfluo prendere in considerazione i suoi effetti concreti laddove risulti che essa mira ad impedire, restringere o falsare il gioco della concorrenza all'interno del mercato comune (v., in tal senso, sentenze 13 luglio 1966, cause riunite 56/64 e 58/64, *Consten e Grundig/Commissione*, Racc. pagg. 457, 520; 21 settembre 2006, causa C 105/04 P, *Nederlandse Federatieve Vereniging voor de Groothandel op Elektrotechnisch Gebied/Commissione*, Racc. pag. I 8725, punto 125, nonché *Beef Industry Development Society e Barry Brothers*, cit., punto 16) ».*

mercato di effetti restrittivi della concorrenza, alla luce di numerosi e rilevanti evidenze presenti nei documenti agli atti.

b) Gli effetti dell'intesa

290. Di seguito verranno esaminati gli effetti dell'intesa sulla base delle evidenze agli atti. Preliminarmente occorre tuttavia chiarire che, nel presente caso, come si è più volte ricordato, l'intesa si è sostanziata nella creazione di un nuovo modello di remunerazione del SEDA, differente rispetto al precedente sistema RID (AEA), con l'obiettivo di aumentare la remunerazione. Tale modello, per effetto della circolare ABI 14/2013, è stato trasfuso in un accordo interbancario a cui aderiscono le oltre 500 banche associate all'ABI. Il modello, pertanto, produce effetti nel suo complesso e ciò implica la necessità di guardare all'insieme delle conseguenze apprezzabili sul mercato.

291. Dagli elementi già descritti e sotto meglio illustrati, pertanto, emerge il complessivo aumento dei prezzi lamentato dalle imprese fatturatrici fruitrici del servizio SEDA le quali, pur riuscendo, in alcuni casi, ad ottenere l'applicazione di sconti dalle principali banche (tra le quali quelle coinvolte nel presente procedimento), vedono applicati i prezzi di listino delle banche con cui non contrattano sconti. La mancata negoziazione è da collegarsi da un lato alla più volte rilevata assenza di pressione competitiva del modello SEDA: l'impresa fattuttrice non ha potere contrattuale nei confronti della banca del proprio cliente a cui deve pagare il servizio SEDA, quantomeno con riferimento a tale servizio. Per ottenere degli sconti è perciò tenuta ad attivare altre leve negoziali come, ad esempio, i volumi di Sepa DD.

Dall'altro lato le imprese, spesso, trovano estremamente oneroso contrattare con le oltre 500 banche presenti sul mercato e ciò le induce a tentare una negoziazione del prezzo SEDA esclusivamente con i principali istituti di credito, accettando invece il prezzo praticato dalle altre banche.

292. Le imprese diverse dai c.d. "grandi fatturatori", inoltre, hanno un minore potere contrattuale e, pertanto, meno possibilità di ottenere sconti sul servizio SEDA e maggiore probabilità di subire i prezzi di listino del SEDA.

293. Sul diverso versante delle banche, esse, pur applicando degli sconti ai principali fatturatori, hanno comunque registrato un aumento della redditività del servizio SEDA. Ciò appare ricollegato all'incidenza delle commissioni SEDA di listino sui soggetti fatturatori che non negoziano il servizio.

294. In questo contesto, in cui quindi gli effetti dell'intesa si generano con riferimento all'intero sistema bancario, è parziale l'osservazione delle banche in merito al fatto di aver concesso sconti alle principali imprese fatturatrici. Lo stesso vale rispetto all'obiezione in merito alla presunta perdita di redditività rispetto al RID. Tale fatto non inficerebbe, comunque, la ricostruzione complessiva degli effetti tesa a valutare i complessivi aumenti di prezzo collegati al sistema di remunerazione SEDA sull'intero sistema bancario.

295. Tutto ciò premesso, gli effetti sul mercato di riferimento sono analizzati, in primo luogo, in virtù delle dichiarazioni dei maggiori fatturatori fruitori del servizio SEDA i quali hanno denunciato un aumento dei prezzi del servizio e una difficoltà a contrattare con banche estere che hanno un numero limitato di sportelli; difficoltà collegata alle stesse caratteristiche del modello di remunerazione del SEDA. In secondo luogo, per mezzo degli stessi dati forniti dalle Parti in quanto, confrontando tali dati a consuntivo forniti in sede di difesa con quelli acquisiti nel corso delle ispezioni emerge un aumento dei prezzi applicati rispetto al RID.

296. Inoltre, la scarsa pressione concorrenziale insita nel modello di remunerazione del SEDA, derivante dal fatto che il beneficiario del servizio paga le commissioni definite da una banca/PSP scelta da un soggetto terzo, genera delle distorsioni concorrenziali anche nell'offerta del servizio Sepa DD, ponendo degli ostacoli alla fornitura del servizio di pagamento da parte di banche, come quelle estere, che non beneficiano di una capillare copertura di sportelli e, pertanto, di correntisti. Infatti, l'impossibilità di concedere sconti sulle commissioni SEDA, rende poco attrattive anche offerte molto competitive (in termini di prezzi) per il solo servizio di pagamento Sepa DD³⁸².

³⁸² Come illustrato, il modello di remunerazione del SEDA, prevede che i beneficiari del servizio (le società fatturatrici) paghino le commissioni definite dalle banche/PSP scelte da soggetti terzi, ovvero i correntisti. Ciò implica che, in assenza di relazioni commerciali tra il beneficiario del servizio SEDA e le banche che definiscono le relative commissioni, la contrattazione degli sconti rispetto alle commissioni SEDA avvenga utilizzando come leva commerciale anche i volumi di Sepa DD che l'azienda fatturatrice può veicolare presso i singoli istituti bancari. Una simile modalità di negoziazione delle commissioni SEDA, strettamente connessa al modello di remunerazione, risulta idonea ad ostacolare la fornitura del servizio Sepa DD da parte delle banche, come quelle estere, che non sono caratterizzate da una diffusa rete di sportelli bancari e, pertanto, di correntisti. L'assenza di correntisti e, conseguentemente, l'impossibilità di concedere riduzioni alle relative commissioni SEDA, rende poco attrattiva – anche in presenza di significative riduzioni di prezzo – l'offerta da parte di queste banche del solo servizio di pagamento Sepa DD in favore dei fatturatori.

1. Gli aumenti di prezzo segnalati dalle imprese

297. I principali fatturatori e le loro associazioni di categoria hanno denunciato aumenti di prezzo che vanno da un minimo del 20% ad un massimo dell'80%. Si noti che, in alcuni casi, alcuni operatori avevano sottolineato le criticità del modello di remunerazione del SEDA.

298. AITI, per esempio, nel 2012³⁸³ sottolineava all'ABI le criticità concorrenziali del modello di remunerazione del SEDA affermando che *«la soluzione ipotizzata di consentire ai singoli prestatori di servizi di applicare commissioni dagli stessi unilateralmente definite, non garantisce la formulazione di prezzi basati sui meccanismi di mercato e dalla libera concorrenza, ex art. 81 del Trattato CEE. Si potrebbero determinare livelli di remunerazione non coerenti con i livelli di costo del servizio, favorendo la creazione di rendite di posizione, contrarie ai principi che presidiano il funzionamento dei mercati. La negoziazione del prezzo per i servizi erogati [...]»³⁸⁴.*

Si noti che tale posizione di contrarietà rispetto al modello di *business* SEDA è stata portata alla chiara attenzione delle banche sia inviando il documento via email³⁸⁵, sia nel corso dei Gruppi di Lavoro del 5 ottobre 2012 e 12 dicembre 2012³⁸⁶.

299. Quanto agli aumenti riscontrati, Utilitalia e Asstel hanno affermato che le imprese loro associate, con l'introduzione del nuovo sistema SEDA, hanno registrato un aumento dei costi rispetto al vecchio RID. In particolare, secondo stime preliminari di Utilitalia *«il passaggio al sistema SEPA DD e SEDA [ha] generato un incremento di costi, rispetto al RID, pari a circa il 40-45%»³⁸⁷.* Utilitalia ha inoltre inviato una stima dell'incidenza del costo derivante dall'adozione del servizio SEPA-SEDA rispetto al vecchio RID, durante il primo trimestre 2015, su un campione ridotto di 3 grandi imprese attive nei mercati tutelati e liberi del settore elettrico e gas e rappresentanti circa il 25% del totale dei clienti forniti dalle Aziende associate ad Utilitalia. Le tre imprese hanno registrato un aumento dei costi di circa 55%, del 66% e dello 84%³⁸⁸.

300. Anche ASSTEL ha dichiarato che le imprese sue associate *«hanno riscontrato un generale aumento dei prezzi del servizio (rispetto al RID)*

³⁸³ Cfr. lettera ufficiale del 22 ottobre 2012 doc. 186.

³⁸⁴ Cfr. doc. 186.

³⁸⁷ Cfr. doc. 36, verbale di audizione Utilitalia del 20 maggio 2015.

³⁸⁸ Cfr. doc. 39, risposta alla richiesta di informazioni di Utilitalia del 19 giugno 2015.

nell'ordine del 30/40% e una difficoltà a negoziare prezzi del servizio SEDA più bassi rispetto a quelli pubblicati. Tale difficoltà si spiega col fatto che il PSP (prestatore servizi di pagamento) che applica la commissione SEDA è scelto dal debitore e non dal creditore che paga la commissione stessa. Tale problema è ancor più grave per le imprese di piccole dimensioni che non hanno potere contrattuale e non riescono, contrariamente a quanto succede per i grandi fatturatori, a negoziare i prezzi almeno con i maggiori PSP. A ciò deve aggiungersi che, se nel modello RID il prezzo dei servizi aggiuntivi (allineamento), regolato a livello bancario con una MIF, era compreso nella commissione di incasso, adesso permane la commissione di incasso e il prezzo del SEDA è pagato alla banca del debitore. Il prezzo complessivo del servizio è, perciò, sensibilmente aumentato »³⁸⁹.

301. Con riguardo alle singole imprese, Enel ha affermato che « *l'aumento complessivo dei prezzi dei servizi Sepa DD (di seguito anche SDD) + SEDA, rispetto al precedente sistema RID, di circa il 60 [60-70]% al netto dell'IVA. [...] Antecedentemente all'introduzione della SEPA il costo era pari a circa [<0,1] € per RID. Tale costo, moltiplicato per i 6 addebiti annuali (la maggior parte delle bollette Enel ha cadenza bimestrale) conduceva ad un costo annuale di circa [0,30-0,40] € per singolo mandato domiciliato. Attualmente, considerando i servizi Sepa DD e SEDA, il prezzo per mandato è, invece, di circa [0,50-0,60] € [...] l'aumento del [60-70%] sopra richiamato tiene conto sia dei prezzi SEDA contrattati bilateralmente con alcune banche, sia di quelli di listino applicati per i correntisti domiciliati presso banche con cui non si è addivenuti ad una negoziazione bilaterale, che pesano per circa il [25-30%] del totale della base clienti domiciliata delle società di vendita del gruppo ENEL*». Enel ha precisato che « *nelle ipotesi migliori, il prezzo è almeno uguale a quello pagato in precedenza [nel previgente sistema RID n.d.r.] e che, se non si fosse addivenuti ad un accordo con le principali banche, gli aumenti, sulla base dei prezzi di listino SEDA pubblicati, sarebbero stati nell'ordine del 5-600% rispetto al vecchio sistema RID* »³⁹⁰.

302. Anche American Express ha affermato che: « *a causa della complessità derivante dalla gestione di oltre 600 rapporti con le banche dei propri clienti, allo stato Amex non ha intavolato alcuna contrattazione per ottenere degli sconti. [...] salvo ulteriori collaborazioni con gli istituti di credito interessati, AmEx non disporrebbe di leve commerciali sul solo servizio*

³⁸⁹Cfr. doc. 37, verbale di audizione di Asstel del 10 giugno 2015.

³⁹⁰ Cfr. doc. 1053. Verbale di audizione di Enel del 15 luglio 2016..

SEDA non potendo scegliere la banca dei propri clienti. [...]»³⁹¹. In una successiva comunicazione American Express ha confermato un aumento del costo del servizio Sepa DD+ SEDA rispetto al previgente Rid + AEA pari a circa [<500.000] €, corrispondenti a circa [$0,10-0,20$] € a mandato³⁹².

303. *Telecom ha affermato che: « sostiene, allo stato, costi superiori di circa il 20-30% rispetto a quelli pagati nel previgente sistema RID. [...] tale aumento risulta del tutto ingiustificato perché gran parte dei costi sopportati dalle banche per il SEDA avrebbero comunque dovuto essere sostenuti in ragione degli obblighi derivanti dall'adesione alla SEPA.. [...] nelle ipotesi migliori, il prezzo è al massimo uguale a quello pagato in precedenza ma [che], a livello generale, si è registrato un aumento sensibile nel prezzo complessivamente pagato»³⁹³.*

Telecom prosegue osservando che [...]. L'attuale sistema [...] ha determinato un aumento dei prezzi per le grandi imprese, nonostante il potere negoziale dalle stesse detenuto, e un aumento considerevole per le piccole e medie imprese che, invece, non sono in grado di contrattare efficacemente. Ciò implica un generale aumento del prezzo dei servizi bancari per i soggetti più deboli che non sono in grado di ottenere uno sconto dalle banche con cui non detengono alcun rapporto commerciale»³⁹⁴.

304. *Con riferimento a ENI, che ha dichiarato di aver ottenuto un risparmio, con l'introduzione del SEDA, pari al [$20-30\%$] rispetto al previgente sistema RID, si deve osservare che, come chiarito già in fatto, la predetta società utilizza esclusivamente il servizio SEDA Base. Tale circostanza rende le commissioni dalla stessa pagate non comparabili con quelle del RID in quanto, come più volte sottolineato, il RID inglobava sia il servizio attualmente denominato "base" che quello "avanzato". Sono pertanto prive di rilevanza le obiezioni formulate da diverse Parti sul punto³⁹⁵.*

³⁹¹ Cfr. doc. 1054.

³⁹² Cfr. doc. 1066 in cui American Express afferma di aver subito un aumento di circa [<500.000] euro e doc. 1054 in cui American Express afferma di gestire circa [$500.000-1.000.000$] mandati.

³⁹³ Cfr. doc. 1150, verbale di audizione Telecom.

³⁹⁴ Cfr. doc. 1150, verbale di audizione Telecom.

³⁹⁵ Cfr. doc. 1400 e 1401, memorie di BNL e Creval.

2. La documentazione acquisita dalle Parti

305. Le evidenze di aumenti di prezzo segnalate dai principali fatturatori sopra richiamate trovano conferma nella documentazione acquisita presso le banche³⁹⁶.

306. Con riferimento alle Parti che hanno definito il modello SEDA, come visto nella parte in fatto, dai documenti acquisiti in sede d'ispezione emerge che le stesse avessero ampiamente previsto che il SEDA avrebbe loro consentito di aumentare sensibilmente i prezzi, e conseguentemente i propri guadagni, avendo progettato il sistema di remunerazione proprio in funzione di tale obiettivo. Gli effetti che si sono prodotti hanno confermato l'idoneità del sistema di remunerazione prescelto a produrre effetti restrittivi della concorrenza.

Dai documenti agli atti e dalle stesse obiezioni delle parti è infatti possibile riscontrare un incremento dei prezzi rispetto al precedente servizio RID³⁹⁷.

307. Nello specifico, le evidenze acquisite mostrano come le MIF precedentemente applicate al RID sono state utilizzate come elemento di costo per la fissazione delle commissioni SEDA, consentendo il recupero della redditività connessa all'eliminazione delle MIF. Inoltre, una volta garantito un livello di ricavi per singolo mandato pari a quello del RID, le evidenze mostrano come le Parti abbiano applicato ulteriori margini o *mark-up*, ossia l'incremento sul prezzo rispetto al costo stimato.

308. In conclusione, si ritiene, in primo luogo, che le evidenze ispettive descritte confermino gli aumenti di prezzi lamentati dai beneficiari del servizio SEDA, ovvero le aziende fatturatrici, anche con riferimento alle sole Parti del procedimento, oltre che con riguardo all'intero sistema bancario.

Inoltre, anche la documentazione difensiva delle Parti mostra l'aumento dei prezzi rispetto al RID. Infatti, i dati difensivi forniti, se letti correttamente, ossia considerando i prezzi rispetto ai singoli mandati e non rispetto alle singole operazioni, rilevano l'incremento dei prezzi applicati rispetto al precedente servizio informativo AEA. Si noti altresì che gli aumenti nei prezzi si sono verificati nonostante siano stati applicati sconti ai principali clienti fatturatori.

³⁹⁶ Cfr. docc. 477, 490, 503, 848 e allegati, 874, 912, 923, 936, 1394 e allegati, 1398.

3. Osservazioni in merito ai possibili scenari alternativi (il controfattuale) e effetti del nuovo modello proposto da ABI

309. Quanto appena illustrato rileva anche con riferimento alle osservazioni formulate in merito alla lamentata assenza della c.d. analisi controfattuale. Le Parti, infatti, evidenziano all'unisono l'impossibilità di contestare gli effetti dell'attuale modello di remunerazione del servizio SEDA senza valutare quello che sarebbe successo qualora la restrizione della concorrenza contestata non fosse esistita. Tali osservazioni non risultano condivisibili.

i) Il confronto tra il modello di remunerazione oggetto di istruttoria e le MIF applicabili al precedente servizio RID

310. Nelle CRI si è compiuto un raffronto tra il modello di remunerazione del SEDA e quello dell'analogo e precedente servizio di Allineamento Elettronico Archivi (AEA) del RID³⁹⁸, che prevedeva l'applicazione delle MIF e che era stato in precedenza autorizzato dall'Autorità. Si noti, inoltre, che le evidenze istruttorie, ampiamente descritte in precedenza, mostrano come siano state le stesse Parti a comparare il SEDA con il RID (AEA), sia definendo il modello di remunerazione ma anche scegliendo i prezzi applicati al SEDA.

311. Per confrontare correttamente il prezzo annuale per mandato del SEDA rispetto all'ipotizzato scenario alternativo, ossia l'ipotizzata applicazione delle MIF nel previgente sistema RID, risulta necessario rendere omogenei i due parametri. Considerando che il RID prevedeva una MIF a transazione mentre il SEDA prevede una commissione per singolo mandato attivo, occorre conoscere quale sarebbe il valore annuale della MIF rispetto al singolo mandato e, pertanto, è necessario individuare il numero di operazioni di pagamento effettuate in un anno in relazione ad un singolo mandato. Solo in questo modo è possibile confrontare i due prezzi annuali rispetto al singolo mandato.

312. ABI già nelle memorie antecedenti alle CRI³⁹⁹, fornisce alcune stime volte a mostrare come il prezzo medio di listino SEDA sia, in realtà, inferiore ai ricavi medi che sarebbero stati ipoteticamente percepiti dalle

³⁹⁸ Servizio del tutto sovrapponibile, come indicato dalla stessa ABI. Cfr. doc. 628.

³⁹⁹ Cfr. doc. 1393 e doc. 1223.

banche con le MIF applicabili al RID (di circa il 25%) nello scenario alternativo. Si rileva, come chiarito, che tali stime risultano fortemente dipendenti dal numero medio di operazioni effettuate per singolo mandato.

In tali stime ABI, tenendo conto anche del RID veloce, ha ipotizzato un numero di transazioni annuali per mandato comprese tra 6 e 96⁴⁰⁰. Tali valori conducevano ad una MIF per il RID annuale media pari a 1,52 € per singolo mandato.

313. Diversamente, secondo le successive rilevazioni di ABI, il numero medio di operazioni per singolo mandato negli anni 2015 e 2016 è stato, in realtà, pari rispettivamente a 7,33 e 7,63⁴⁰¹, quindi ben lontano dall'ipotizzato valore di 96 transazioni per il RID Veloce, posto a base di calcolo delle prime stime di ABI. Alla luce di tali dati e delle restanti osservazioni effettuate da ABI nelle proprie memorie rispetto alla tipologia di operazioni RID (90% di transazioni per RID ordinario – MIF pari 0,07 euro a transazione – e 10% per RID veloce – MIF pari a 0,16 euro a transazione), emerge che, nello scenario alternativo, i prezzi medi annuali per singolo mandato generati dall'applicazione delle MIF RID risulterebbero pari a 0,579 euro per il 2015 e 0,603 euro per il 2016⁴⁰².

314. Per quanto concerne il prezzo medio di listino per singolo mandato SEDA si ricorda che, come calcolato dalla stessa ABI, questo risulta pari a circa 1,28 euro all'anno. L'applicazione delle MIF previste per il RID, come detto, avrebbe comportato commissioni pari a circa 0,60 euro su base annuale consentendo, pertanto, una riduzione dei prezzi pari a circa il 50% .

⁴⁰⁰ ABI esegue il seguente calcolo: «La MIF per transazione per la componente AEA RID ordinario era pari a € 0,07 e quella per AEA RID veloce a € 0,16. Per determinare il valore medio annuale di tale MIF è dunque necessario tenere conto dei dati relativi alla distribuzione percentuale dei due tipi di RID e al numero annuo di addebiti RID di ciascun tipo. La prima informazione è facilmente individuabile sulla base dei dati di consuntivo riferiti al 2013, ultimo anno di piena operatività del RID. In percentuale sul totale, la categoria dei RID ordinari pesa per il 90% e la categoria dei RID veloci per il 10% circa. La seconda informazione è meno univocamente individuabile, perché variabile per tipologia di beneficiario. Stando ai dati di consuntivo riferiti all'ultimo anno di operatività del servizio RID, nonché alle informazioni presenti nella documentazione agli atti del procedimento istruttorio, il numero annuo di addebiti era compreso fra 6 e 12 per il RID ordinario e fra 24 e 96 (ovvero fra due al mese e due alla settimana circa) per il RID veloce. Sulla base di questi dati è possibile calcolare il valore minimo e massimo, rispettivamente, della MIF annuale per AEA RID ordinario e veloce. La prima è compresa tra € 0,42 circa e € 0,84 circa. La seconda è compresa fra € 3,84 e € 15,36 circa. Ponderando per la percentuale di RID ordinari e veloci (90% e 10%), si ottiene che la MIF annuale per la media dei due tipi di RID risultava compresa fra i due estremi di € 0,76 e € 2,29 circa». Cfr. doc, 1224, p. 21.

⁴⁰¹ Cfr. doc. 1347 e 1378.

⁴⁰² Tali risultati derivano dall'applicazione della seguente formula per il 2015: $MIF = [(0,9 * 7,33) * 0,07] + [(0,1 * 7,33) * 0,16]$. Analoga formula per il 2016 sostituendo il relativo numero di operazioni. Si veda anche la memoria di ABI, doc 1378.

ii) Il confronto tra il modello di remunerazione oggetto di istruttoria e il nuovo modello di remunerazione proposto dalle Parti

315. Come anticipato, nel corso del procedimento, le Parti hanno presentato un modello di remunerazione alternativo a quello attualmente in vigore, basato sull'applicazione di una MIF trimestrale su ogni mandato attivo, diversa per il c.d. SEDA Base e SEDA Avanzato, individuata sulla base dei costi sopportati per lo svolgimento del servizio SEDA e calcolato rispetto ad una media di un campione efficientante di banche.

Un raffronto tra il nuovo modello di remunerazione basato sulle MIF applicabili al SEDA, proposto da ABI e i prezzi medi attualmente riscontrati per il servizio SEDA oggetto di istruttoria mostra i benefici economici riscontrabili con l'applicazione del nuovo modello.

Infatti, il nuovo modello proposto dall'ABI, ovvero le MIF dedicate al SEDA che, su base annuale, comportano una spesa pari a circa 0,66 per singolo mandato⁴⁰³. Rispetto al prezzo medio di listino SEDA, pari a circa 1,28 euro annuale, la riduzione ammonta a circa il 50%.

316. Peraltro si rileva che anche un confronto tra la precedente commissione interbancaria applicabile al servizio RID e la MIF del nuovo modello di remunerazione del SEDA, quest'ultima si attesta su valori complessivi analoghi se non minori (su cui si veda infra paragrafo "la non gravità dell'intesa").

4. Il legame negoziale tra il servizio SEDA e il Sepa DD e l'effetto escludente verso le banche estere

317. Tra gli effetti generati dall'intesa, occorre segnalare l'effetto escludente delle banche estere sul mercato del Sepa DD come conseguenza del legame negoziale tra l'erogazione del servizio di pagamento Sepa DD e la riduzione dei canoni del servizio informativo SEDA. Le evidenze agli atti, sul punto, sono numerose e mostrano che, alla luce dell'assenza di pressione concorrenziale sul prezzo SEDA esercitabile dal fruitore del servizio SEDA (il fatturatore) nei confronti della banca che eroga il servizio e definisce la

⁴⁰³ Tale ammontare è calcolato sulla base di quanto affermato da ABI in merito al rapporto tra mandati c.d. SEDA Base ed Avanzato. ABI, infatti, afferma che l'80% dei mandati è riconducibile al SEDA Base mentre, il restante 20% al SEDA Avanzato (Cfr. doc. 1223 e 1393). Pertanto, la nuova MIF annuale definita esclusivamente per il servizio SEDA è calcolabile con la seguente formula : $MIF = [(0,14*0,8)+(0,26*0,2)]*4 = 0,656$

commissione SEDA (PSP del pagatore), dovuta al fatto che la predetta banca è scelta dal soggetto pagatore (il cliente) e non dal fatturatore, l'unica leva commerciale utilizzabile per concordare degli sconti sulle commissioni SEDA è rappresentata dal complesso dei rapporti commerciali con la banca, laddove esistenti, e dalla veicolazione presso la stessa di un volume minimo di Sepa DD.

318. Da tale elemento deriva una distorsione nelle dinamiche competitive relative al servizio di pagamento Sepa DD, dato che i beneficiari di quest'ultimo servizio – che sono gli stessi beneficiari del servizio SEDA, ovvero le aziende fatturatrici che incassano Sepa DD – , non possono affidare la completa fornitura di Sepa DD alle banche che applicano le migliori condizioni economiche, ma devono frammentare i propri volumi di pagamenti presso differenti banche al fine di ottenere sconti relativi ad un servizio differente, quale il SEDA, rispetto al quale non dispongono di altre leve commerciali.

319. A tale riguardo, Telecom, ad esempio, afferma di aver ricevuto «*offerte per la fornitura di Sepa DD da banche estere che non ha accettato in ragione della necessità di ottenere delle deroghe sui prezzi SEDA attraverso la leva commerciale costituita dai volumi Sepa DD*»⁴⁰⁴. Anche Enel specifica di non potersi rivolgere «*a banche diverse da quelle nazionali per il servizio SDD – nonostante queste offrano un prezzo più basso – in quanto su queste ultime non vengono, di regola, domiciliate bollette e quindi Enel perderebbe la possibilità di contrattare prezzi del SEDA più bassi [...]. Le banche straniere, per questa ragione, non riescono a penetrare sul mercato del servizio SDD*»⁴⁰⁵. American Express, a livello generale, afferma che «*salvo ulteriori collaborazioni con gli istituti di credito interessati, AmEx non disporrebbe di leve commerciali sul solo servizio SEDA non potendo scegliere la banca dei propri clienti*»⁴⁰⁶. La circostanza è stata confermata da HSBC che ha rilevato come: «*durante le discussioni commerciali con i principali gruppi italiani con un elevato numero di incassi SDD la loro preferenza è rivolta a banche con un alto numero di clienti debitori (quindi di mandati SDD). Ciò permette alle banche che hanno contemporaneamente relazione di conto corrente sia con il creditore che con il debitore, di offrire un servizio completo. In termini commerciali, l'offerta del servizio SDD (senza servizio SEDA) della Succursale trova interesse dai principali clienti corporate italiani, ma non è competitiva nei servizi integrati SDD SEDA, la*

⁴⁰⁴ Cfr doc. 1150, audizione Telecom del 4 ottobre 2016.

⁴⁰⁵ Cfr doc. 1052, audizione Enel del 14 luglio 2016.

⁴⁰⁶ Cfr doc. 1054, audizione American Express del 19 luglio 2016.

Succursale non potendo applicare commissioni per i servizi SEDA diverse da quelle offerte da ciascuna banca del debitore »⁴⁰⁷.

320. Presso le banche sono stati acquisiti documenti che confermano la prassi di concedere sconti sulle commissioni SEDA a fronte di un incremento dei volumi dei servizi di pagamento (SDD). Ad esempio, un documento interno ad UBI specifica che «*[ndr. le deroghe ai prezzi di listino] devono essere utilizzate come leva per l'incremento / mantenimento di flussi di presentazione infragruppo e la loro validità deve essere subordinata a periodica verifica dell'effettiva veicolazione dei flussi infragruppo*»⁴⁰⁸.

UBI, nel corso di un'audizione, afferma che «*si rileva inoltre la capacità dei grandi creditori [ndr. i fatturatori beneficiari del servizio SEDA e SDD] di negoziare condizioni di particolare favore sia in ambito SEDA che in ambito SDD, grazie alla leva negoziale rappresentata dai volumi. È frequente, infatti, che per tale tipologia di creditori le condizioni applicate dalla banca per entrambi i servizi vengano definite nell'ambito di un'unica negoziazione*»⁴⁰⁹. Anche MPS ed Unicredit hanno confermato in sede d'audizione la consuetudine di legare la contrattazione del SEDA a quella del Sepa DD⁴¹⁰.

321. Alla luce di quanto illustrato emerge che, per via dell'assenza di potere contrattuale insita nel modello di remunerazione del SEDA, servizio che risulta distinto, opzionale ed aggiuntivo rispetto al servizio di pagamento Sepa DD, nonché dotato di un *pricing* autonomo, vengono generate delle distorsioni competitive nell'erogazione del servizio di pagamento Sepa DD. Tali distorsioni, lamentate dai beneficiari dei due servizi, ovvero i clienti fatturatori, sono note alle banche, considerate come prassi del settore e amplificate dalle proprie strategie volte a concedere sconti sul SEDA solo in caso di veicolazione di flussi di Sepa DD. Le evidenze mostrano che tali distorsioni concorrenziali limitano le dinamiche competitive rispetto al

⁴⁰⁷ Cfr. doc. 1221.

⁴⁰⁸ Cfr. doc. 936. In particolare, il documento di UBI chiarisce che gli sconti ai prezzi di listino SEDA, concessi ai clienti fatturatori, possono essere elargiti solo a fronte dello spostamento, da parte degli stessi clienti fatturatori, di flussi di pagamenti Sepa DD a valere sulle banche del gruppo. Tale spostamento di flussi di pagamento, secondo quanto espresso da UBI, deve essere monitorato al fine di confermare gli sconti concessi sui prezzi di listino SEDA.

⁴⁰⁹ Cfr. doc. 1142, audizione UBI del 30 settembre 2016.

⁴¹⁰ Per quanto concerne MPS, la banca specifica che «*rispetto al presunto leverage tra servizio SEDA ed SDD [...] anche nell'erogazione del precedente servizio RID, tariffe agevolate venivano proposte come contropartita ai volumi minimi di transazioni garantite*» - doc. 1071, audizione MPS del 28 luglio 2016. Unicredit afferma che «*la contrattazione avviene tenendo conto del complesso della relazione commerciale con l'impresa, non solo dei servizi SDD e SEDA, e che in ogni caso ciò sarebbe del tutto naturale, essendo normale che le negoziazioni avvengano sulla base dei volumi e coinvolgendo il servizio di pagamento, che rappresenta il servizio principale*» - doc. 1132, audizione Unicredit del 26 settembre 2016.

servizio Sepa DD di tutte le banche che non erogano il servizio SEDA, siano queste banche straniere o nazionali, come nel caso di ICCREA.

322. Sono pertanto inconferenti le obiezioni presentate da molte Parti volte a sottolineare la liceità di effettuare sconti su *bundle* di prodotti (SEPA DD e SEDA) e il fatto che risulta comune collegare la negoziazione ad un'ampia gamma di servizi bancari, come ad esempio le linee di credito. Sul punto si osserva che non è la possibilità di effettuare sconti multiprodotto ad essere oggetto di contestazione ma gli effetti del modello di remunerazione del SEDA che, proprio grazie a tale pratica, determinano una particolare difficoltà di penetrazione sul mercato del SEPA DD da parte delle banche estere tipicamente prive di sportelli in Italia.

323. Infatti, rispetto ai più generali servizi bancari (come le linee di credito), il servizio SEDA risulta ancillare al servizio di pagamento Sepa DD e, pertanto, un modello di remunerazione del servizio SEDA che consente alle sole banche dotate di una propria dotazione di correntisti di concedere sconti rispetto a tale servizio, ha un impatto diretto sulle dinamiche negoziali del servizio Sepa DD, proprio in virtù della possibilità di effettuare contrattazioni su più prodotti. Ne deriva che, il modello SEDA, ancorando la possibilità di concedere sconti su tale servizio solamente alle banche già dotate di correntisti, rende automaticamente meno attrattive le offerte rispetto al prodotto Sepa DD di banche, come quelle estere, che non possiedono tale potere negoziale.

324. Non meritano accoglimento, inoltre, le osservazioni di alcune Parti in merito al fatto che, anche in un sistema basato sulle MIF, si sarebbero verificati identici effetti a discapito delle banche con pochi correntisti (tipicamente banche straniere), per effetto degli sconti applicabili in caso di transazioni *on us*⁴¹¹.

In caso di MIF, infatti, la commissione interbancaria sarebbe parametrata ai costi. Pertanto l'importanza degli sconti richiesti dai beneficiari del servizio risulta meno determinante, rendendo più agevole la replicabilità delle offerte delle banche che possono offrire sconti in base alle transazioni *on us*. Nell'attuale sistema, invece, alla luce degli elevati prezzi del servizio SEDA, risulta difficilmente replicabile l'offerta complessiva Sepa DD+SEDA delle banche nazionali. La banca estera, come spiegato da ENEL e TELECOM, anche offrendo un prezzo irrisorio per il Sepa DD non riesce, infatti, a

⁴¹¹ Come si è visto, in caso di transazioni *on us*, in cui c'è coincidenza tra banca del pagatore e banca del creditore, la MIF rappresenta una mera partita di giro per la banca e pertanto quest'ultima può concedere uno sconto al creditore in rapporto al numero di transazioni *on us*.

compensare gli sconti applicati sul SEDA. Si noti che tale effetto, seppur in misura minore, contrariamente a quanto sostenuto da ICBPI, Banca del Piemonte e Banca Sella, si manifesta anche con riferimento alle banche italiane con pochi correntisti, come del resto chiarito da ICCREA «[*ndr. il drastico calo degli incassi SDD*] è riconducibile al fatto che ICCREA non offre il servizio SEDA [...]. Per tale ragione, è probabile che si sia verificato uno spostamento dei volumi di SDD verso altre banche che, in cambio, possono offrire l'applicazione di deroghe al prezzo del SEDA pubblicato»⁴¹².

325. In ogni caso vale sottolineare che anche le banche di minori dimensioni italiane hanno comunque un numero di sportelli ben più rilevante delle banche estere. HSBC, ad esempio, vanta solo due filiali mentre Citibank solo una.

13.6 La natura non ancillare della restrizione

326. In merito alla definizione della fattispecie, con particolare riferimento all'aspetto dell'intesa riguardante la definizione del servizio di remunerazione del SEDA, deve osservarsi che lo stesso non può essere considerato necessario per il funzionamento del servizio SEDA, essendo comunque astrattamente possibile prevedere un sistema di remunerazione bilaterale che non coinvolga tutti gli istituti di credito in un accordo interbancario. Il SEDA, in quanto servizio accessorio opzionale, e il suo sistema di remunerazione non possono pertanto essere esclusi dall'applicazione dell'art. 101 TFUE non costituendo una restrizione accessoria necessaria per il funzionamento in circolarità di un servizio di pagamento.

327. Sul punto deve richiamarsi la giurisprudenza comunitaria che ha sancito che «*quando si tratta di chiarire se una restrizione anticoncorrenziale possa esulare dal divieto sancito dall'art. 81, paragrafo 1, CE in quanto è accessoria ad un'operazione principale priva di tale carattere anticoncorrenziale, occorre appurare se la realizzazione di tale operazione risulterebbe impossibile in mancanza della restrizione in questione. [...] la circostanza che la citata operazione sia semplicemente resa più difficilmente realizzabile o meno redditizia in assenza della restrizione in oggetto non può essere considerata tale da conferire a tale restrizione il carattere*

⁴¹² Cfr doc. 1156, audizione ICCREA del 5 ottobre 2016.

“obiettivamente necessario” richiesto per poter essere qualificata come accessoria»⁴¹³.

Quanto ai rapporti tra il primo e il terzo comma dell’art. 101, con particolare riferimento al criterio dell’indispensabilità della restrizione, la Corte di Giustizia ha affermato che non si crea «un amalgama tra, da un lato, le condizioni stabilite dalla giurisprudenza per qualificare, ai fini dell’applicazione dell’articolo 81, paragrafo 1, CE, una restrizione come accessoria e, dall’altro, il criterio del carattere indispensabile richiesto a norma dell’articolo 81, paragrafo 3, CE, affinché una restrizione vietata possa godere di un’esenzione. A questo proposito, è sufficiente ricordare che queste due disposizioni perseguono finalità diverse e che tale ultimo criterio si riferisce alla questione di chiarire se un coordinamento tra imprese idoneo a produrre un significativo impatto negativo sui parametri della concorrenza, quali, in particolare, il prezzo, la quantità e la qualità dei prodotti e dei servizi, che, di conseguenza, rientra nel principio di divieto sancito dall’articolo 81, paragrafo 1, CE, possa tuttavia, nel contesto dell’articolo 81, paragrafo 3, CE, essere considerato indispensabile per migliorare la produzione o la distribuzione o per promuovere il progresso tecnico o economico, pur riservando ai consumatori una congrua parte dell’utile che ne deriva. Invece, come emerge dai punti 89 e 90 della presente sentenza, il criterio della necessità oggettiva, a tenore dei medesimi punti, mira a accertare se, in mancanza di una determinata restrizione dell’autonomia commerciale, un’operazione o un’attività principale non coperta dal divieto stabilito all’articolo 81, paragrafo 1, CE e rispetto alla quale detta restrizione è secondaria, rischi di non realizzarsi o di non continuare»⁴¹⁴.

328. Sono prive di pregio, pertanto, le osservazioni di ICCREA in merito al fatto che «è presumibile che in mancanza di un accordo multilaterale sulle modalità di remunerazione, il costo di negoziazione e gestione bilaterale in relazione a tutte le variabili rilevanti [...] sarebbe risultato talmente elevato, da rendere impossibile l’offerta dello stesso a prezzi di mercato, con evidenti ricadute sul livello della domanda dello stesso»⁴¹⁵. La giurisprudenza comunitaria ha chiarito che «Non si tratta di analizzare se, in considerazione della situazione concorrenziale sul mercato in esame, la restrizione sia necessaria per il successo commerciale dell’operazione principale, ma proprio di determinare se, nell’ambito particolare dell’operazione

⁴¹³ Cfr. Corte di Giustizia, 11 settembre 2014, causa C382/12 P Mastercard.

⁴¹⁴ Cfr. Corte di Giustizia, 11 settembre 2014, causa C382/12 P Mastercard.

⁴¹⁵ Cfr. doc. 1395, p. 22.

principale, la restrizione sia necessaria alla realizzazione di tale operazione. Se, in mancanza della restrizione, l'operazione principale risulti difficilmente realizzabile, o persino irrealizzabile, la restrizione può essere considerata oggettivamente necessaria alla sua realizzazione (sentenza M6 e a./Commissione, punto 62 supra, punto 109)»⁴¹⁶.

329. Merita anche precisare che la sopra indicata conclusione non è inficiata dal fatto che la Banca d'Italia, nella delibera n. 85/2013 del febbraio 2013 abbia previsto che *«i prestatori di servizi di pagamento, anche attraverso le loro rappresentanze 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»* (art. 8). Tale disposizione, infatti, non conferisce legittimità al comportamento dell'ABI in quanto non è il servizio SEDA in sé ad essere restrittivo della concorrenza ma il suo modello di remunerazione, così come configurato dall'ABI e dalle Parti del procedimento.

330. La stessa Banca d'Italia, peraltro, ha preso atto del servizio SEDA *«stante l'urgenza di rispettare le scadenze previste dal legislatore europeo per la migrazione agli standard SEPA e tenuto altresì conto dell'esigenza di assicurare la fase di entrata a regime nel corso del primo anno di attività del servizio»⁴¹⁷*. Si ricorda, inoltre, che in audizione Banca d'Italia ha affermato che: *«l'attenzione dell'istituto si è concentrata sui profili di funzionamento del servizio SEDA senza interferire sulla scelta del modello di remunerazione, che è stato liberamente definito dai rappresentanti delle banche e delle imprese nell'ambito dell'autonomia organizzativa ad esse riconosciuta»⁴¹⁸*. Banca d'Italia ha sottolineato, anche alle Parti del procedimento, di aver sostenuto l'esclusione del divieto di MIF per i servizi opzionali aggiuntivi dal Regolamento 260/2012 UE in sede Europea⁴¹⁹.

⁴¹⁶ Cfr. Sentenza del Tribunale (Quinta Sezione) 29 giugno 2012, causa T-360/09.

⁴¹⁷ Cfr. doc. 0.19, lettera di Banca d'Italia alla Segreteria tecnica per la Migrazione alla SEPA.

⁴¹⁸ Cfr. doc. 1198.

⁴¹⁹ Cfr. ad esempio doc. 90 in cui un rappresentante di Banca d'Italia, partecipante al Comitato Tecnico presso ABI del 18 aprile 2012 interviene per sottolineare *«l'importanza della realizzazione dell'AOS SEDA a prescindere dalla definizione del modello di business sottostante e ricorda che la delegazione italiana ha sostenuto l'esclusione nel testo del Regolamento del divieto di MIF per i servizi aggiuntivi anche in ottica di realizzazione del servizio SEDA»*.

13.7 La responsabilità delle Parti per l'infrazione

331. I comportamenti oggetto di valutazione sono imputabili ad ABI e alle altre Parti del procedimento per le ragioni di seguito esplicitate.

Con riferimento alla posizione di ABI si rileva che la stessa ha contribuito fattivamente all'ideazione del sistema di remunerazione del servizio SEDA, essendone il soggetto giuridico responsabile dell'attuazione. Al riguardo, si ribadisce come siano prive di pregio le osservazioni relative al presunto legittimo affidamento in merito alla liceità del comportamento tenuto dall'Associazione.

332. Con riferimento ad Unicredit, la documentazione agli atti del procedimento dà ampia prova del coinvolgimento della società nell'ideazione ed implementazione del modello di remunerazione del SEDA, oggetto di contestazione. Oltre ad avere partecipato a tutte le riunioni con oggetto restrittivo contestate (17/18 luglio e 25 luglio 2012) Unicredit, come ampiamente riportato, ha intrattenuto contatti orizzontali diretti con le altre Parti del procedimento al fine di orientare le decisioni in merito alle modalità di funzionamento del modello.

333. Anche per quanto concerne BNL, gli atti al fascicolo danno ampiamente conto della sua partecipazione alle riunioni in questione e alla mancanza di qualsiasi forma di dissociazione alle decisioni in tali sedi raggiunte. Pertanto, anche a BNL è pienamente imputabile l'infrazione contestata.

334. Con riferimento a ICBPI e ICCREA - le quali hanno evidenziato la peculiarità di essere banche di secondo livello, pertanto, non particolarmente attive nell'erogazione del servizio SEDA, ovvero di erogare gratuitamente il servizio - vale osservare che entrambe le società hanno partecipato alle riunioni in cui è stato definito il modello di remunerazione (riunioni del 17/18 luglio e del 25 luglio 2012). In particolare, ICCREA si è distinta per il suo ruolo attivo nell'elaborazione del modello; ICBPI, pur avendo avuto un ruolo marginale, ha comunque condiviso i contenuti dell'intesa e non ha manifestato in alcun modo il proprio eventuale disaccordo.

335. Entrambe le società inoltre hanno partecipato alle riunioni in questione anche in rappresentanza degli interessi degli istituti bancari a cui offrono, di regola, i propri servizi di supporto tecnico (BCC e Banche Popolari) e di cui curano gli interessi come da disposizioni statutarie e sono ancora parti dell'accordo.

336. Con riferimento alle posizioni evidenziate dai rappresentanti di Banca del Piemonte, Banca Sella e Creval, volte a sottolineare la marginalità delle quote di mercato detenute da tali istituti di credito, il limitato interesse all'erogazione del servizio SEDA, nonché la partecipazione solo passiva alle riunioni contestate, si fa presente che le suddette banche hanno partecipato alla riunione del 25 luglio 2012, senza dissociarsi in alcun modo dalle decisioni ivi adottate. Secondo giurisprudenza costante, già richiamata :«è sufficiente che la Commissione dimostri che l'impresa interessata ha partecipato a riunioni durante le quali sono stati conclusi accordi di natura anticoncorrenziale, senza esservi manifestamente opposta, affinché sia sufficientemente provata la partecipazione di tale impresa all'intesa [...]»⁴²⁰.

337. Anche la posizione di Monte dei Paschi di Siena e di Intesa non appare poter essere differenziata da quella delle altre Parti del procedimento. Vale ricordare infatti la partecipazione di entrambe le società alle riunioni del 17/18 luglio e del 25 luglio 2012 in cui è stato definito il modello di remunerazione del servizio SEDA, rispetto al quale esse hanno avuto ruolo propositivo nell'ideazione del modello, intrattenendo altresì contatti orizzontali con altre Parti del procedimento.

338. In merito alla presunta dissociazione sulle decisioni raggiunte in sede di riunioni si precisa, con riferimento ad Intesa, che tale dissociazione ha riguardato le modalità di tariffazione “a canone”⁴²¹, che non sono state contestate nella Comunicazione delle Risultanze Istruttorie né lo sono nell'ambito del presente provvedimento. Pertanto tale dissociazione è ininfluyente ai fini dell'accertamento dell'infrazione in esame.

339. Per quanto attiene, invece, alla dissociazione di MPS rispetto al modello di remunerazione “1 a molti”, si evidenzia che il favore espresso dalla società per il modello “1 a1” non costituisce espressione della dissociazione da un modello di remunerazione fortemente limitativo della concorrenza e intrinsecamente lesivo della stessa ma meramente il favore per un modello che avrebbe comportato un ulteriore incremento di remuneratività per la banca, alla luce delle caratteristiche della stessa.

340. In via generale, il voto contrario di MPS e di INTESA su due distinti aspetti del modello e non sulla totalità dello stesso, è motivato da ragioni

⁴²⁰ Cfr. sentenza 16. 6. 2011 — causa T-191/06 FMC Foret e Consiglio di Stato, 3 giugno 2014, n. 2837, I722 –Logistica Int. (Italmondo)

⁴²¹ Cfr. doc. 1141, verbale di audizione di Intesa e allegato. In particolare Intesa si è dissociata sul sistema di calcolo della commissione “a canone”.

tecniche legate non all'anticoncorrenzialità del modello ma a considerazioni di efficienza dei processi gestionali interni e di maggiore profittabilità.

341. Tali comportamenti, per giurisprudenza costante, non costituiscono una “dissociazione” idonea, ai sensi della disciplina *antitrust*, a giustificare l'esclusione delle due imprese dall'intesa. Deve, inoltre, osservarsi che le imprese Parti di un'intesa discutono sempre, ognuna cerca di imporre alle altre una soluzione che la avvantaggi ma ciò non esclude la partecipazione di tutti all'intesa che si caratterizza per un comune intento di restringere la concorrenza, mediante un aumento generalizzato dei prezzi⁴²². Con riferimento a MPS, la banca ha assunto un ruolo di capofila nel progetto di aumentare i prezzi del servizio al fine di recuperare la redditività perduta nel previgente sistema RID⁴²³ ed è della stessa il documento che dà conto della concertazione avvenuta tra le Parti in merito al livello del prezzo del SEDA⁴²⁴. Da ultimo rileva che la stessa MPS, come si è visto, ha previsto ingenti aumenti di redditività legati all'introduzione del modello di remunerazione del SEDA⁴²⁵.

342. Quanto alla posizione di Cariparma, la quale non ha partecipato alle riunioni del luglio 2012, dai documenti agli atti si deve ritenere che la stessa abbia quantomeno condiviso le decisioni assunte nelle riunioni essendo sempre informata sul contenuto delle stesse⁴²⁶ ed avendo anche elaborato essa stessa dei documenti veicolati alle altre banche al fine di analizzare la maggiore o minore profittabilità di alcuni aspetti del modello di remunerazione⁴²⁷. Inoltre Cariparma ha partecipato anche alle discussioni relative alla modalità di tariffazione dei mandati acquisiti presso il PSP del pagatore nel previgente sistema RID, su cui si veda infra⁴²⁸.

343. In particolare, Cariparma ha escluso la propria partecipazione all'intesa affermando di non aver partecipato al Comitato Tecnico del 25 luglio 2012 in quanto non ancora diventata membro dello stesso. Cariparma stessa ha, invece, ammesso la sua partecipazione ai Gruppi di Lavoro «*attraverso*

⁴²² Si pensi ad un'intesa di spartizione del mercato il fatto che non tutti siano d'accordo sulla spartizione, che necessariamente troverà qualcuno avvantaggiato a danno di altri.

⁴²³ Cfr. tra i tanti doc. 213 e in generale par. 64 e ss.

⁴²⁴ Cfr. doc. 835.

⁴²⁵ Cfr. tra i tanti doc. 848 e in generale par. 123 e ss.

⁴²⁶ Cfr. ad esempio i seguenti documenti reperiti presso Cariparma: doc. 979, mail di convocazione alla riunione del GDL del 17/18 luglio 2012, doc. 906, comunicazione della bozza del verbale del Comitato tecnico del 25 luglio 2012, doc. 900, invio del documento “Ipotesi e complessità del modello di remunerazione del SEDA” discusso nel Comitato tecnico del 25 luglio 2012.

⁴²⁷ Cfr. ad esempio doc. 676, allegato, email inviata da Cariparma a MPS, INTESA, Unicredit, UBI, ICCREA e ABI il 30 novembre 2012 su alcuni aspetti del modello di remunerazione. Questa mail viene commentata successivamente da Unicredit Cfr. doc. 823, mail allegata.

⁴²⁸ Cfr. doc. 573 mail di Cariparma a ABI, UBI, INTESA, MPS, Unicredit, ICCREA, ICBPI, BNL e altri.

personale tecnico. A tali incontri, infatti partecipavano, di regola, soggetti con profili tecnici non dirigenziali, non muniti di poteri decisionali e pertanto non in grado di rappresentare la società».

344. Su questo specifico punto, tuttavia, le obiezioni di Cariparma non colgono nel segno. In primo luogo, infatti, la natura delle riunioni in cui si è perfezionata l'intesa non rileva ai fini dell'imputabilità della responsabilità della stessa. Ciò che conta è che le parti, in diversi contesti, si siano accordate per adottare una comune strategia nell'indirizzare la redazione di una circolare in grado di influire sulla determinazione del prezzo del servizio SEDA⁴²⁹.

345. In secondo luogo, con riferimento ai soggetti che hanno preso parte all'intesa, la giurisprudenza ha più volte chiarito che *«non è rilevante il ruolo svolto all'interno dell'impresa dai soggetti che materialmente hanno posto in essere i comportamenti vietati o hanno predisposto i documenti rinvenuti durante le ispezioni, ma anzi deve ritenersi che la condotta da parte del singolo dipendente, accompagnata dal conseguente comportamento della società, sia sufficiente per rendere gli impegni assunti o gli atti rinvenuti riferibili alla società (cfr. Corte giust. 21 febbraio 1984, causa 86/82, Hasselblad). Pertanto, sono riferibili alle imprese anche documenti redatti da soggetti privi del potere di rappresentanza (Cons. Stato, sez. VI, n. 1191/2001)»*⁴³⁰.

13.8 L'inapplicabilità dell'art. 101.3 TFUE.

346. Si osserva, infine, che talune Parti⁴³¹ hanno sollevato l'applicabilità al caso di specie del terzo paragrafo dell'art. 101 TFUE. In proposito, si ricorda che al fine di beneficiare dell'esenzione in questione le intese qualificate come restrittive della concorrenza devono soddisfare quattro condizioni cumulative, due positive e due negative, espressamente individuate nelle suddette disposizioni⁴³². In particolare, l'intesa deve: (a) contribuire al miglioramento della produzione e/o del progresso tecnico; (b) attribuire ai

⁴²⁹ Cfr. anche doc. 820

⁴³⁰ Cfr. Cons. Stato Sez. VI, Sent., 09-02-2011, n. 896, caso PASTA. Cfr. inoltre Linee direttrici sull'applicabilità dell'articolo 101 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea agli accordi di cooperazione orizzontale (GU C 11 del 14.1.2011), par. 62 *“Quando un'impresa riceve dati strategici da un concorrente (nel contesto di una riunione o mediante posta o per via elettronica), si presuppone che abbia accettato le informazioni ed abbia adattato il proprio comportamento sul mercato di conseguenza, a meno che non reagisca con una dichiarazione chiara del fatto che non desidera ricevere tali dati”*.

⁴³¹ Cfr. doc. 1397 e 1398.

⁴³² Sull'applicazione dell'art. 101(3) TFEU si veda Comunicazione della Commissione - Linee direttrici sull'applicazione dell'articolo 81, paragrafo 3, del trattato, in G.U.U.E. [2004] C101/97.

consumatori una parte sostanziale dei benefici derivanti dai miglioramenti cui alla lett. (a); (c) la restrizione della concorrenza deve essere indispensabile al perseguimento dei miglioramenti cui alla lett. (a); (d) l'intesa non deve eliminare la concorrenza su una parte sostanziale del mercato rilevante.

Come affermato più volte dalla giurisprudenza comunitaria, essendo le condizioni di cui sopra cumulative, il mancato soddisfacimento anche di una sola di esse determina l'inapplicabilità dell'esenzione cui all'art. 101.3 TFEU⁴³³.

Al riguardo, in via preliminare, si osserva che l'argomento non può essere accolto in quanto l'onere di provare la sussistenza dell'insieme delle condizioni dell'art. 101.3, sopra elencate, spetta alla Parte che ne richiede l'applicazione. Nel caso di specie, le Parti si sono limitate ad affermare apoditticamente, senza che sia stata fornita alcuna prova, l'esistenza di presunte efficienze derivanti dalla collaborazione anticoncorrenziale. Deve, quindi, ritenersi che l'onere della prova non sia stato assolto dalle Parti.

347. Peraltro, contrariamente da quanto richiesto dall'art. 101.3 TFUE, il modello di remunerazione del SEDA:

- a) Non contribuisce a migliorare la produzione né promuove il progresso tecnico o economico in quanto, come si è detto, il sistema di remunerazione del SEDA risulta meno efficiente e più oneroso per le imprese rispetto al precedente sistema di remunerazione previsto per il servizio AEA del RID.
- b) Non riserva agli utilizzatori una congrua parte degli utili in quanto, da un lato si osservano maggiori commissioni pagate dalle imprese e, dall'altro, tali maggiori commissioni possono, in modo agevole, essere scaricare a valle sui consumatori;
- c) Non è una restrizione indispensabile per effettuare il servizio richiesto in quanto esistono sistemi di remunerazione meno restrittivi e più efficienti, come dimostra il nuovo modello proposto dalle Parti e che prevede l'applicazione della MIF per la remunerazione del servizio.

13.9 La durata dell'infrazione

348. L'inizio dell'intesa sopra descritta dev'essere ascritto, per ABI, Unicredit, MPS, ICCREA, ICBPI, Intesa, UBIe BNL quantomeno al 17

⁴³³ Si veda *ex multis*, causa T-17/93, Matra Hachette S.A. c. Commissione, ECLI:EU:T:1994:89, punto 85.

luglio 2012, data della prima riunione in cui le Parti citate erano presenti o, come nel caso di Cariparma, comunque si deve ritenere, sulla base degli elementi agli atti, che le stesse fossero informate della strategia anticoncorrenziale espressamente elaborata in quella sede⁴³⁴. Si ricorda, infatti, che nella riunione del 17/18 e 25 luglio 2012 le sopra citate banche ed ABI espressamente hanno deciso di architettare un nuovo modello di remunerazione che consentisse un aumento generalizzato dei prezzi del servizio sganciato dalle pressioni concorrenziali e dal possibile controllo *antitrust*. Per le altre Parti del procedimento, Creval, Banca del Piemonte e Banca Sella, si deve ritenere che la partecipazione all'intesa abbia avuto inizio il 25 luglio 2012, in concomitanza con la riunione del comitato tecnico in cui si è definitivamente assunta la decisione di rinunciare al modello MIF ai fini sopra indicati.

L'intesa è ancora in corso. Sul punto si osserva che il fatto che le banche ed ABI abbiano proposto la revisione del modello di remunerazione SEDA a favore di un sistema basato sulle MIF orientate ai costi, non esclude che l'intesa sia ancora in corso in quanto, necessariamente, è ancora in vigore l'accordo interbancario oggetto dell'intesa.

349. Appaiono prive di pregio, pertanto, le obiezioni delle parti in merito alla natura "istantanea" dell'illecito contestato. Sul punto occorre, infatti, chiarire che, anche alla luce dell'ultima giurisprudenza, l'intesa, nel caso di specie, ha vincolato, e vincola tuttora le parti⁴³⁵.

13.10 La consistenza dell'intesa e il pregiudizio al commercio infracomunitario

350. Si rappresenta, in ogni caso, che l'intesa in parola è stata idonea a falsare significativamente il gioco della concorrenza sul mercato rilevante avendo coinvolto i principali gruppi bancari italiani, l'Associazione bancaria italiana e per effetto di ciò l'intero sistema bancario italiano.

351. Con riferimento alla sussistenza del pregiudizio al commercio fra Stati membri, la stessa dipende da un complesso di fattori che possono non essere decisivi se considerati singolarmente e che, tra l'altro, includono: la natura

⁴³⁴ Cfr. ad esempio i seguenti documenti reperiti presso Cariparma: doc. 979, mail di convocazione alla riunione del GDL del 17/18 luglio 2012, doc. 906, comunicazione della bozza del verbale del Comitato tecnico del 25 luglio 2012, doc. 900, invio del documento "Ipotesi e complessità del modello di remunerazione del SEDA" discusso nel Comitato tecnico del 25 luglio 2012.

⁴³⁵ Cfr. sul punto Consiglio di Stato, 22 marzo 2016, n. 1164, caso CNF.

degli accordi, la natura dei prodotti o servizi e la posizione delle imprese interessate⁴³⁶.

352. Inoltre, secondo il costante orientamento della giurisprudenza comunitaria, è suscettibile di pregiudicare gli scambi intracomunitari l'intesa che, sulla base di una serie di elementi oggettivi di diritto e di fatto, possa esercitare un'influenza diretta o indiretta, attuale o potenziale, sulle correnti di scambio tra Stati membri, in una misura che potrebbe nuocere alla realizzazione degli obiettivi di un mercato unico, in particolare isolando i mercati nazionali o modificando la struttura della concorrenza nel mercato comune.

353. In particolare, nell'ambito della fattispecie in esame, deve osservarsi che l'intesa ha coinvolto tutto il sistema bancario italiano essendo consistita nell'ideazione di un sistema di remunerazione applicato da tutti gli aderenti ad ABI. Come si è visto, inoltre, l'intesa ha determinato anche effetti sul commercio intracomunitario, ostacolando l'ingresso, nel mercato italiano dei pagamenti con Sepa DD, di operatori esteri.

354. Privata di pregio appare l'obiezione sollevata da una parte relativa alla non applicabilità, al caso di specie, dell'art. 101 TFUE, in quanto non sarebbe riscontrabile il pregiudizio al commercio tra gli Stati Membri. Al riguardo si osserva preliminarmente che la giurisprudenza ha più volte rilevato la carenza di un reale interesse delle ricorrenti a sollevare tale censura, in quanto *«aver applicato la disciplina comunitaria, anziché quella nazionale, non determina l'illegittimità del provvedimento impugnato, perché l'eventuale errore (...) non avrebbe in alcun modo leso il diritto di difesa delle società coinvolte, avendo, anzi, l'effetto (...) di comportare delle garanzie procedurali aggiuntive per tutte le società coinvolte»*⁴³⁷. Nel caso di specie, inoltre, l'intesa riguarda l'intero sistema bancario italiano nella fase di migrazione ad un sistema di pagamento comunitario (SEPA) e registra tra gli effetti proprio la discriminazione a danno delle banche comunitarie. In proposito, la Corte di Giustizia ha più volte ricordato che un'intesa che si estenda a tutto il territorio di uno Stato membro ha, per sua natura, l'effetto di consolidare la compartimentazione dei mercati a livello nazionale, ostacolando così l'integrazione economica voluta dal Trattato⁴³⁸.

⁴³⁶ Cfr. la Comunicazione della Commissione europea sulla nozione del pregiudizio al commercio fra Stati membri di cui agli articoli 81 e 82 TCE .

⁴³⁷ Cfr. Consiglio di Stato, 17 gennaio 2008, n. 102, ribadita da Consiglio di Stato 9 febbraio -2011, n. 896.

⁴³⁸ Cfr. Corte di Giustizia, sentenze 19 febbraio 2002, causa C309/99, Wouters, pt. 95; 17 ottobre 1972, causa 8/72, Vereeniging van Cementhandelaren/Commissione, pt. 29; 11 luglio 1985, causa C42/84, Remia e a./Commissione, pt. 22; 18 giugno 1998, Commissione/Italia, pt. 48.

355. Deve ancora una volta sottolinearsi, inoltre, che le condotte contestate si inseriscono nell'ambito del recepimento delle Direttive PSD e PSD2, in un contesto in cui «*la creazione di un mercato integrato per i pagamenti elettronici in euro, senza distinzione tra pagamenti nazionali e transfrontalieri, è necessaria per il corretto funzionamento del mercato interno. A tal fine, il progetto dell'area unica dei pagamenti in euro (SEPA) mira a sviluppare servizi di pagamento comuni a tutta l'Unione*⁴³⁹». In quest'ottica non sembra pertinente la citazione della sentenza della Corte di Giustizia 21 gennaio 1999, nei procedimenti riuniti C-215/96 e C-216/96 (Bagnasco), che ha negato l'esistenza del pregiudizio al commercio comunitario in relazione ad un'intesa sui servizi bancari posta in essere da ABI, in quanto la stessa si riferisce a comportamenti posti in essere in un momento storico antecedente all'entrata in vigore delle direttive volte alla creazione dell'area unica dei pagamenti europei, nonché al Regolamento 1/2003

13.11 La non gravità dell'intesa

356. Ai sensi della consolidata giurisprudenza comunitaria e nazionale, per valutare la gravità dell'infrazione si deve tener conto di un gran numero di fattori, il cui carattere e la cui importanza variano a seconda del tipo di infrazione e delle circostanze particolari della stessa. Tra tali fattori rilevano principalmente la natura delle condotte, l'importanza delle imprese ed il contesto nel quale i comportamenti sono stati posti in essere.

357. In merito alla natura dell'intesa in esame, occorre considerare che i comportamenti contestati integrano un'intesa orizzontale tra i principali operatori attivi nel mercato dei servizi di pagamento con SEPA DD e dei servizi opzionali aggiuntivi (AOS) avente ad oggetto l'ideazione di un sistema di remunerazione del SEDA idoneo a consentire un aumento generalizzato dei prezzi del servizio, rispetto al previgente e analogo sistema RID, senza incorrere in eventuali ingerenze da parte dell'Autorità sulle modalità di remunerazione del sistema. L'intesa è anche consistita in una concertazione sulle modalità di applicazione della tariffa "SEDA Avanzato" ai mandati acquisiti presso la banca nel previgente sistema RID.

358. I comportamenti posti in essere dalle Parti vanno tuttavia inquadrati nel contesto nel quale si sono svolti, vale a dire nell'ambito del recepimento del sistema SEPA e, pertanto, in un nuovo contesto normativo e regolamentare le cui modalità attuative dovevano ancora essere puntualmente definite e

⁴³⁹ Cfr. considerando 1 del Regolamento (UE) n. 260/2012.

declinate. Tale contesto ha determinato la necessità, auspicata anche da Banca d'Italia alla luce delle pressanti richieste delle imprese fatturatrici, di recepire il Regolamento 260/2012 assicurando, al contempo, l'adozione di un servizio opzionale aggiuntivo (SEDA) al fine di garantire il mantenimento dei livelli di servizio previgenti (RID).

359. A ciò deve aggiungersi che l'accordo, pur avendo ad oggetto un sistema di remunerazione di un servizio offerto in circolarità, non è segreto essendo stato notificato all'Autorità, almeno nei suoi tratti essenziali, ed essendo confluito in una circolare ABI di natura pubblica.

360. Le circostanze sopra richiamate vanno, inoltre, ulteriormente qualificate alla luce del fatto che la definizione di sistemi di pagamento in circolarità ha, in passato, reso necessaria la definizione di modelli di remunerazione condivisi a livello interbancario. Tale fatto potrebbe aver ingenerato nelle parti la convinzione di agire in linea con le regole antitrust attenuando la gravità della loro condotta.

361. Le parti, inoltre, fin da subito si sono rese disponibili a cambiare il sistema adottato dapprima attraverso lo strumento degli impegni e, in un secondo momento, attraverso la presentazione all'Autorità di un nuovo modello basato su un sistema di MIF parametrato ai costi⁴⁴⁰.

Tale nuovo modello, laddove correttamente implementato, determinerà un importante abbassamento del prezzo del servizio rispetto ai prezzi medi vigenti sulla base del modello di remunerazione oggetto del presente procedimento pari a circa il 50%⁴⁴¹.

Inoltre, un confronto è possibile anche tra le MIF previste per il nuovo modello di remunerazione e le MIF in precedenza applicabili al servizio RID⁴⁴².

Come mostra la Tab. 2 riportata nel seguito, la nuova MIF proposta per il SEDA appare analoga, se non migliorativa, anche rispetto alla precedente commissione interbancaria applicabile al servizio RID. Infatti, con particolare riferimento agli anni 2017 e 2018, le due MIF, calcolate su base

⁴⁴⁰ Cfr. doc. 1220 e 1239.

⁴⁴¹ Sul punto si rinvia *supra* ai parr. 316 e ss., “*Il confronto tra il modello di remunerazione oggetto di istruttoria e il nuovo modello di remunerazione proposto dalle Parti*”.

⁴⁴² Al riguardo, si rappresenta che le MIF per il RID si applicavano rispetto alle singole operazioni di pagamento, mentre quelle per il SEDA ai singoli mandati. Pertanto, un raffronto tra le due MIF può essere effettuato esclusivamente prendendo in considerazione il numero di operazioni per singolo mandato registrato negli anni recenti e futuri. Si rileva inoltre che le MIF proposte per il SEDA si basano sui costi sostenuti dalle banche, inclusi quelli relativi all'ammortamento che, tuttavia, si annulleranno in una visione prospettica. Pertanto, il raffronto considera che nel 2018 i piani di ammortamento per il SEDA saranno esauriti e che il numero di operazioni di pagamento negli anni 2017 e 2018 aumenterà nella stessa misura registrata per gli anni 2015 e 2016.

annuale rispetto al singolo mandato, si discostano di 3 centesimi corrispondenti al 5% circa. In particolare, si prevede che nel 2018, la MIF per il SEDA risulterà inferiore a quella applicata al precedente servizio RID. Inoltre, essendo il modello basato sui costi sopportati per l'erogazione del servizio SEDA e calcolato rispetto ad una media di un campione efficientante di banche, ulteriori riduzioni saranno possibili in virtù della futura dinamica dei costi

Tab. 2 – Confronto tra MIF applicabili al servizio SEDA e al RID (ordinario e veloce)

	2015	2016	2017 (*)	2018 (*)
<i>numero di operazioni medie per mandato</i>	7,33	7,63	7,94	8,27
MIF RID Ordinario (7 cent) + MIF RID Veloce (16 cent)	0,58 (***)	0,60 (***)	0,63 (***)	0,65 (***)
MIF SEDA	0,66	0,66	0,66	0,62 (**)
<i>differenza SEDA-RID in €</i>	0,08	0,06	0,03	-0,03
<i>differenza SEDA-RID in %</i>	12%	9%	5%	-5%

(*) Il numero di operazioni nel 2017 e 2018 è stato stimato ipotizzando un tasso di crescita annuale pari a quello registrato nel 2015-2016

(**) La MIF per il SEDA è depurata del costo per l'ammortamento degli investimenti

(***) Per calcolare la MIF complessiva è necessario ponderare le MIF applicabili al RID ordinario ed a quello veloce per il rispettivo peso rispetto alla totalità delle operazioni. Il 90% delle operazioni sono di tipo RID ordinario ed il 10% RID veloce.

Fonte: elaborazioni AGCM

362. In conclusione, si ritiene che il nuovo modello di remunerazione, laddove correttamente implementato, sarà idoneo a garantire il pieno funzionamento in circolarità del servizio SEDA migliorando l'erogazione e la distribuzione del servizio e consentendo, al contempo, di riservare agli utilizzatori una congrua parte dell'utile che ne deriva ed evitando di imporre alle imprese interessate restrizioni che non siano indispensabili per raggiungere tali obiettivi senza eliminare la concorrenza sul mercato del SEDA.

363. Alla luce delle circostanze d'insieme che hanno determinato l'elaborazione del sistema e del contesto di incertezza ed evoluzione della normativa deve ritenersi che alla stessa non possa essere riconosciuto un carattere di gravità e, pertanto, non verrà comminata alcuna sanzione.

14 CONCLUSIONI

364. I comportamenti sopra descritti integrano una fattispecie di intesa restrittiva della concorrenza ai sensi dell'art. 101 del TFUE. L'intesa si è sostanziata in più comportamenti, tutti collegati dal medesimo fine collusivo di ottenere un sistema di remunerazione che consentisse di aumentare la redditività del servizio.

RITENUTO che ABI- Associazione Bancaria Italiana e le società Unicredit S.p.A., Intesa SanPaolo S.p.A., ICCREA Banca S.p.A.– Istituto Centrale del Credito Cooperativo, Istituto Centrale delle Banche Popolari Italiane S.p.A., Cassa di Risparmio di Parma e Piacenza S.p.A., Banca Nazionale del Lavoro S.p.A., Banca Monte dei Paschi di Siena S.p.A., UBI Banca S.p.A., Credito Valtellinese S.C.P.A., Banca del Piemonte S.p.A., Banca Sella S.p.A hanno posto in essere un'intesa restrittiva della concorrenza, posta in essere dal 17 luglio 2012 (ovvero, per alcune Parti come sopra specificato, dal 25 luglio 2012) e ancora in corso, in violazione dell'articolo 101 del Trattato sul Funzionamento dell'Unione europea;

tutto ciò premesso e considerato;

DELIBERA

a) che ABI- Associazione Bancaria Italiana e le società Unicredit S.p.A., Intesa SanPaolo S.p.A., ICCREA Banca S.p.A.– Istituto Centrale del Credito Cooperativo, Istituto Centrale delle Banche Popolari Italiane S.p.A., Cassa di Risparmio di Parma e Piacenza S.p.A., Banca Nazionale del Lavoro S.p.A., Banca Monte dei Paschi di Siena S.p.A., UBI Banca S.p.A., Credito Valtellinese S.C.P.A., Banca del Piemonte S.p.A., Banca Sella S.p.A hanno posto in essere un'intesa restrittiva della concorrenza, contraria all'articolo 101 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE), consistente nella concertazione delle strategie commerciali in occasione della determinazione del modello di remunerazione del servizio SEDA;

b) che ABI- Associazione Bancaria Italiana e le società Unicredit S.p.A., Intesa SanPaolo S.p.A., ICCREA Banca S.p.A.– Istituto Centrale del Credito Cooperativo, Istituto Centrale delle Banche Popolari Italiane S.p.A., Cassa di

Risparmio di Parma e Piacenza S.p.A., Banca Nazionale del Lavoro S.p.A., Banca Monte dei Paschi di Siena S.p.A., UBI Banca S.p.A., Credito Valtellinese S.C.P.A., Banca del Piemonte S.p.A., Banca Sella S.p.A. cessino il comportamento in atto e presentino una relazione in cui diano conto della misure adottate per far cessare l'infrazione entro il 1° gennaio 2018;

c) che ABI- Associazione Bancaria Italiana e le società Unicredit S.p.A., Intesa SanPaolo S.p.A., ICCREA Banca S.p.A.– Istituto Centrale del Credito Cooperativo, Istituto Centrale delle Banche Popolari Italiane S.p.A., Cassa di Risparmio di Parma e Piacenza S.p.A., Banca Nazionale del Lavoro S.p.A., Banca Monte dei Paschi di Siena S.p.A., UBI Banca S.p.A., Credito Valtellinese S.C.P.A., Banca del Piemonte S.p.A., Banca Sella S.p.A. si astengano in futuro dal porre in essere comportamenti analoghi a quelli oggetto dell'infrazione accertata di cui al precedente punto a);

d) che, in ragione della non gravità dell'infrazione di cui al punto a), anche alla luce del contesto normativo e economico in cui le condotte si sono svolte, non vengano applicate sanzioni ad ABI- Associazione Bancaria Italiana e alle società Unicredit S.p.A., Intesa SanPaolo S.p.A., ICCREA Banca S.p.A.– Istituto Centrale del Credito Cooperativo, Istituto Centrale delle Banche Popolari Italiane S.p.A., Cassa di Risparmio di Parma e Piacenza S.p.A., Banca Nazionale del Lavoro S.p.A., Banca Monte dei Paschi di Siena S.p.A., UBI Banca S.p.A., Credito Valtellinese S.C.P.A., Banca del Piemonte S.p.A., Banca Sella S.p.A. Il presente provvedimento sarà notificato ai soggetti interessati e pubblicato nel Bollettino dell'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato.

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, comma 2, del Decreto del Presidente della Repubblica 24 novembre 1971, n. 1199, entro il termine di centoventi giorni dalla data di notificazione del provvedimento stesso.

IL SEGRETARIO GENERALE

Roberto Chieppa

IL PRESIDENTE

Giovanni Pitruzzella