

4 LA FUNZIONE DI TUTELA DELLA CONCORRENZA NEL SETTORE DEL CREDITO

Si riferisce sull'attività che nel corso del 2005 è stata svolta dalla Banca d'Italia quale autorità antitrust nel settore creditizio, ai sensi della legge 287/1990; tali funzioni sono state trasferite all'Autorità garante della concorrenza e del mercato dalla legge 28 dicembre 2005, n. 262.

Si forniscono primi risultati dell'indagine conoscitiva diretta ad accertare costi e modalità operative per la chiusura dei principali servizi bancari e finanziari che era stata avviata a dicembre del 2004; si illustra l'istruttoria relativa agli schemi contrattuali relativi ai rapporti fra le banche da un lato e i commercianti e i titolari delle carte bancomat dall'altro; si riferisce sull'istruttoria che ha riguardato gli schemi generali di contratto predisposti dall'Associazione bancaria italiana per la prestazione, da parte di clienti, di garanzie fideiussorie accessorie a operazioni di finanziamento. Infine, si riferisce sulla richiesta di rinnovo delle autorizzazioni rilasciate negli anni scorsi dalla Banca d'Italia in materia di servizi di incasso e pagamento.

In un apposito riquadro si descrivono i risultati ottenuti dalla politica volta ad accrescere il grado di concorrenzialità dei mercati dei prestiti e dei depositi bancari e i criteri a cui si sono ispirate le decisioni assunte dalla Banca d'Italia nell'esercizio della funzione antitrust.

PAGINA BIANCA

LA FUNZIONE DI TUTELA DELLA CONCORRENZA NEL SETTORE DEL CREDITO

L'art. 19, comma 11, della legge 28 dicembre 2005, n. 262 ha abrogato i commi 2, 3 e 6 dell'art. 20 della L. 287/1990, che assegnavano alla Banca d'Italia le competenze antitrust nel settore bancario; dal 12 gennaio del 2006 queste competenze sono attribuite all'Autorità garante della concorrenza e del mercato, con cui è stato definito il trasferimento dei procedimenti in corso.

Nel corso del 2005 l'attività antitrust svolta dalla Banca d'Italia ha visto la prosecuzione dell'indagine conoscitiva sui servizi bancari e di intermediazione finanziaria e la conclusione di due istruttorie concernenti il sistema dei pagamenti e uno schema generale di contratto predisposto dall'ABI. Inoltre, è stato aperto un procedimento di inottemperanza nei confronti della Convenzione per la gestione del marchio Bancomat (Cogeban); sono stati effettuati approfondimenti in seguito alla richiesta di rinnovo delle autorizzazioni presentata dall'Associazione bancaria italiana (ABI) e da Cogeban per le commissioni interbancarie su alcuni servizi di pagamento; è stato oggetto di esame il nuovo livello della commissione interbancaria relativa a PagoBancomat.

Nel dicembre del 2004, coordinandosi con l'Autorità garante della concorrenza e del mercato, la Banca d'Italia ha avviato un'indagine conoscitiva ai sensi della L. 287/1990, diretta ad accertare costi e modalità operative per la chiusura dei principali servizi bancari e finanziari al dettaglio, quali depositi in conto corrente e rapporti di custodia e amministrazione di valori mobiliari.

**L'indagine conoscitiva
sui servizi bancari
e di intermediazione
finanziaria**

Al fine di ottenere informazioni sulle condizioni economiche e contrattuali praticate dalle banche, con l'ausilio delle Filiali della Banca d'Italia sono state svolte verifiche ispettive presso un campione statisticamente significativo di 300 sportelli facenti capo a 88 banche. Hanno formato oggetto di esame le condizioni applicate a oltre 2.500 rapporti di conto corrente chiusi nell'anno precedente la rilevazione (1). La documentazione acquisita è stata messa a

(1) Gli sportelli sono stati selezionati tenendo conto della localizzazione geografica, della classe dimensionale della banca e del grado di concentrazione dell'offerta di servizi bancari a livello comunale, misurato in base al numero di sportelli per popolazione residente e di banche operanti sul territorio. I conti appartenevano generalmente a persone fisiche che non avevano in corso rapporti di affidamento. Nel 57 per cento dei casi il conto era stato aperto negli ultimi cinque anni; solo nel 6 per cento dei casi, all'estinzione ha fatto seguito l'apertura di un conto corrente nell'ambito dello stesso gruppo bancario.

disposizione dell'Autorità garante, che — con un provvedimento del 18 gennaio 2006 — ha deliberato di procedere a un'indagine conoscitiva riguardante i prezzi dei servizi bancari praticati alla clientela.

Tali verifiche rappresentavano la prima fase dell'indagine, destinata a ulteriori approfondimenti; i dati che esse mettono in evidenza non possono essere considerati alla stregua di conclusioni definitive.

Dalla rilevazione è emerso che il costo di chiusura dei conti correnti è in media di 34 euro: nel 75 per cento dei casi le spese per l'estinzione del rapporto sono risultate inferiori o pari a 50 euro; in particolare, per il 30 per cento dei rapporti non sono stati riscontrati oneri di chiusura. Spese superiori a 75 euro sono state accertate nel 6 per cento dei casi.

In ordine alle spese di tenuta e di gestione dei conti, l'esame dei documenti acquisiti per i rapporti bancari oggetto della rilevazione ha segnalato un'elevata dispersione delle condizioni applicate. Nel 46 per cento dei rapporti non erano previsti costi per il cliente in relazione alle scritture contabili riguardanti le operazioni compiute, a fronte di un canone periodico che — al netto degli oneri fiscali e delle spese connesse con il rispetto della normativa sulla trasparenza — ammontava in media a circa 76 euro all'anno, comprensivi del costo del Bancomat. Per la restante parte dei rapporti si è rilevato un canone annuo, in media pari a 66 euro, a fronte di un numero limitato di scritture contabili gratuite; in particolare, per i conti osservati era prevista una franchigia media di 70 scritture contabili annue. Per questi conti il costo annuo aggiuntivo di gestione dipende dal numero di operazioni effettuate (2). Per entrambe le categorie di conto corrente vanno aggiunte le commissioni per specifici servizi, tra cui bonifici, prelievi presso ATM di altre banche e addebiti preautorizzati; nell'ipotesi di un utilizzo di tali servizi pari a quello medio rilevato nel sistema, ne risulterebbe un'ulteriore spesa annua di circa 38 euro.

I rapporti di custodia e amministrazione di valori mobiliari sono stati esaminati con riferimento alle spese sostenute dalla clientela per il trasferimento delle posizioni in titoli.

Solo in un limitato numero di casi (190 su circa 1.500 conti titoli estinti, pari al 13 per cento) all'estinzione del rapporto ha fatto seguito un trasferimento di posizioni presso un'altra banca. Sono state rilevate commissioni sia rapportate al numero dei titoli trasferiti, considerando una sola volta le posizioni relative alla stessa emissione, sia proporzionali al valore dei titoli (queste ultime meno frequenti); in alcuni casi, erano previsti i livelli minimi e massimi

(2) Nell'ipotesi (che probabilmente sovrastima il costo) che il numero medio di operazioni compiute sia pari al dato medio di sistema (125), desumibile dalle segnalazioni di vigilanza, applicando le condizioni previste per ciascun rapporto (soglie di franchigia e spese di scritturazione) si ottiene un costo medio annuo aggiuntivo di circa 100 euro.

assumibili dalla commissione. La spesa media sostenuta dalla clientela per il trasferimento dei titoli è risultata pari a 101 euro; escludendo i trasferimenti all'interno dello stesso gruppo bancario, essa è stata di 136 euro. In media, la commissione è stata di circa 39 euro per i titoli di una stessa emissione; superiore a 50 euro in un quarto dei casi.

Nel 2005 sono state comunicate alla Banca d'Italia, ai sensi della legge 287/1990, 28 operazioni di concentrazione: in 9 casi si è riscontrato che non rientravano nell'ambito di applicazione della normativa, nei restanti 19, che non si determinavano restrizioni della concorrenza nei mercati rilevanti. L'Autorità garante ha concordato con tali valutazioni.

**La tutela
della concorrenza**

L'istruttoria Norme per il funzionamento del servizio Bancomat ha riguardato, in primo luogo, gli schemi contrattuali predisposti da Cogeban per regolare i rapporti delle banche con i commercianti e con i clienti titolari delle carte.

**Norme per il
funzionamento
del servizio
PagoBancomat**

Alcune clausole apparivano idonee a uniformare i contratti in senso sfavorevole ai clienti. In particolare, esse riguardavano: l'accredito degli importi delle transazioni effettuate attraverso la carta PagoBancomat ai commercianti con valuta riferita al primo giorno lavorativo successivo all'operazione; la possibilità di modificare unilateralmente le condizioni contrattuali in senso sfavorevole al cliente, comunicando le variazioni mediante pubblicazione in Gazzetta Ufficiale.

Nel corso del procedimento, su sollecitazione dalla Banca d'Italia, Cogeban ha eliminato le previsioni potenzialmente lesive della concorrenza.

A seguito dell'esposto di alcune società della grande distribuzione, il procedimento è stato esteso all'esame di una circolare, emanata da Cogeban nell'aprile del 2003, riguardante le modalità di organizzazione e di funzionamento del circuito Pagobancomat. In particolare, la circolare stabiliva che, per motivi di sicurezza, ciascun esercizio commerciale fosse convenzionato con una sola banca, precludendo la realizzazione di sistemi multibanca.

L'esposto chiedeva che agli esercenti convenzionati con PagoBancomat fosse permesso di inviare le informazioni sulle transazioni effettuate presso il POS a una pluralità di banche, invece che a un'unica banca di riferimento, per il successivo regolamento interbancario.

L'istruttoria ha appurato che il sistema multibanca, dando la possibilità di indirizzare i pagamenti effettuati attraverso PagoBancomat alla banca che ha emesso la carta, consente di ridurre i costi per il trattamento informatico delle operazioni, pur senza eliminare completamente i costi sostenuti dalla banca emittente. Si è accertato inoltre che la realizzazione di sistemi multibanca può incentivare l'utilizzo delle carte e produrre benefici in termini di velocità di

esecuzione delle operazioni e di valuta applicata. Un'attenta valutazione delle condizioni di sicurezza e di affidabilità del circuito ha condotto a ritenere che l'adozione di sistemi multibanca non comporti un aumento del rischio di frodi e di uso improprio delle carte.

Con provvedimento del 30 aprile 2005, n. 34 è stato fatto obbligo a Cogeban di ritirare la circolare dell'aprile del 2003, in quanto espressione di un'intesa vietata ai sensi della L. 287/1990, e di realizzare entro sei mesi un sistema orientato ai principi del multibanca.

Nel mese di settembre Cogeban ha comunicato di non poter rispettare il termine e ha chiesto di continuare, per altri sei mesi, le attività di analisi e gli studi di fattibilità tecnica. Cogeban ha esposto le difficoltà operative incontrate nel corso dei lavori per rispettare gli obblighi imposti, senza tuttavia fornire alcuna chiara indicazione in ordine alla predisposizione di un organico progetto attuativo; né dalle informazioni trasmesse è risultato possibile appurare compiutamente l'attività svolta da Cogeban per introdurre il sistema multibanca.

Con il provvedimento n. 283/A del 22 ottobre 2005 è stata contestata a Cogeban la violazione dell'art. 15, comma 2, della L. 287/1990 per non avere ottemperato al provvedimento n. 54 del 2005. Si tratta di un procedimento disciplinato dalla legge 24 novembre 1981, n. 689 in materia di sanzioni amministrative, che richiede — tra l'altro — l'accertamento dell'elemento, di carattere soggettivo, della volontarietà del comportamento inadempiente.

Gli atti relativi al procedimento sono stati successivamente trasferiti all'Autorità garante.

**ABI: condizioni generali
di contratto per la
fideiussione
a garanzia delle
operazioni bancarie**

L'istruttoria "ABI: condizioni generali di contratto per la fideiussione a garanzia delle operazioni bancarie" è stata avviata a seguito della notifica, da parte dell'Associazione bancaria italiana (ABI), dello schema di contratto relativo alla "fideiussione a garanzia delle operazioni bancarie" (fideiussione omnibus), concordato con alcune organizzazioni di tutela dei consumatori.

Lo schema disciplina la garanzia fornita dal fideiussore a beneficio di qualunque obbligazione, presente e futura, del debitore. La garanzia, di importo massimo definito, è esigibile in base a una semplice richiesta scritta della banca, potendo il fideiussore far valere le eccezioni spettanti al debitore solo dopo aver eseguito il pagamento (clausola "a prima richiesta").

Specifiche clausole prevedevano, inoltre, che il garante rimanesse obbligato dopo la scadenza del debito nei confronti della banca, pur non avendo quest'ultima proposto le proprie istanze entro i termini indicati dal codice civile. Altre clausole disponevano che la garanzia non venisse meno anche di fronte a vicende che potevano determinare l'obbligo di restituzione delle somme percepite dalla banca (clausole di "sopravvivenza").

Nel corso dell'istruttoria è emersa l'importanza della clausola "a prima richiesta", necessaria a garantire l'accesso ai finanziamenti per soggetti, famiglie e piccole imprese, privi di merito di credito (3). Al contrario per le clausole di rinuncia ai termini previsti dal codice civile e di "sopravvivenza" della fideiussione non si è rinvenuto un forte nesso di strumentalità alla concessione del credito; di fatto esse addossavano al fideiussore le conseguenze negative derivanti dall'inosservanza degli obblighi di diligenza della banca ovvero dall'invalidità o inefficacia dell'obbligazione principale e degli atti estintivi della stessa.

L'istruttoria ha appurato l'uniformità dei comportamenti contrattuali delle banche, con specifico riferimento alle clausole idonee a determinare, per il fideiussore, un trattamento peggiore rispetto alla disciplina ordinaria. Nel provvedimento n. 55 del 2 maggio 2005 la clausola "a prima richiesta" è stata ritenuta essenziale all'assolvimento della funzione economica della fideiussione e, in quanto tale, non lesiva della concorrenza; è stata invece disposta l'eliminazione delle altre clausole esaminate dallo schema predisposto dall'ABI.

ABI e Cogeban nel luglio del 2005 hanno chiesto il rinnovo delle autorizzazioni, ai sensi dell'art. 4 della L. 287/1990, delle commissioni interbancarie multilaterali relative ai servizi di incasso e di pagamento: Bancomat, Ricevuta bancaria elettronica (Riba disposizione di incasso, Riba disposizione di incasso con tramite, Riba comunicazione di insoluto) e Rapporti interbancari diretti (RID commerciale incasso, RID utenze incasso, RID veloce).

Il rinnovo delle autorizzazioni in deroga per i servizi Bancomat, Riba e RID

Le fattispecie potenzialmente lesive della concorrenza contenute negli accordi riguardano la fissazione di commissioni interbancarie massime per la prestazione dei servizi Bancomat, Riba e RID. Le precedenti autorizzazioni sono state concesse con il provvedimento n. 42 del 30 luglio 2002; esso ha previsto che le commissioni interbancarie indispensabili al buon funzionamento dei servizi devono essere strettamente correlate ai costi e che dal calcolo della commissione per il Bancomat vanno esclusi quelli non direttamente connessi con la prestazione del servizio.

Allo scopo di valutare l'idoneità degli accordi notificati a pregiudicare in maniera sensibile il commercio fra gli Stati membri, nel settembre del 2005 è stato interrotto il termine per l'avvio dell'istruttoria previsto dalla L. 287/1990 ed è stato chiesto alle parti di rappresentare l'evoluzione, a partire dal 1993, sia dei flussi transfrontalieri della domanda e dell'offerta dei servizi in questione sia della partecipazione ai relativi accordi interbancari di filiali e filiazioni di enti finanziari non italiani. Inoltre, sono state chieste informazioni sull'attitu-

(3) Tale valutazione trova conferma nel raffronto con le esperienze estere e in quanto previsto nelle regole sui requisiti patrimoniali delle banche definite dal Comitato di Basilea, che considerano la clausola essenziale ai fini del riconoscimento delle garanzie personali come strumenti di attenuazione del rischio.

dine dei servizi a essere esercitati soltanto sul territorio italiano, sul rilievo che essi assumono nella scelta di banche o enti finanziari stranieri di stabilirsi in Italia, nonché sulla possibilità che si costituisca una rete concorrente al circuito Bancomat in Italia.

Gli atti relativi alla richiesta dell'ABI e di Cogeban sono stati trasferiti all'Autorità garante, che — con un provvedimento del 29 marzo 2006 — ha avviato un procedimento istruttorio ai sensi dell'art. 81 del Trattato CE, il cui termine di chiusura è stato fissato al 31 marzo 2007.

**La revisione
della commissione
interbancaria
per PagoBancomat**

Nello scorcio dell'anno è stato esaminato il metodo di calcolo della commissione interbancaria relativa a PagoBancomat presentato da Cogeban secondo quanto disposto dal provvedimento n. 49 del 1° luglio 2004.

Il provvedimento del 2004 ha fornito alcune indicazioni per definire la struttura della commissione interbancaria, riguardanti le modalità di calcolo delle insolvenze dei titolari delle carte, la verifica dell'esistenza di economie di scala nel servizio PagoBancomat e la determinazione del mark up spettante alle banche in relazione all'evoluzione tecnologica.

Cogeban ha trasmesso le analisi effettuate, alla luce dei criteri contenuti nel provvedimento, sia sui costi sia sulla struttura della commissione interbancaria. In seguito all'esame della documentazione presentata, sono state rappresentate a Cogeban ulteriori indicazioni in ordine alla metodologia di calcolo da applicare, che hanno comportato una riduzione del valore della commissione interbancaria inizialmente proposto.

È stato inoltre verificato l'ampio grado di differenziazione delle commissioni praticate dalle banche ai commercianti; questa circostanza esclude che la determinazione della commissione interbancaria abbia prodotto restrizioni della concorrenza nei rapporti fra banche e clienti.

Il Consiglio di Cogeban ha deliberato l'introduzione, a far tempo dal 1° gennaio del 2006, di una commissione espressa in misura in parte fissa (0,18 euro) e in parte variabile (0,1190 per cento della transazione), che resta in vigore per il biennio 2006-07.

SVILUPPO E TUTELA DELLA CONCORRENZA BANCARIA

La Banca d'Italia ha esercitato la funzione di tutela della concorrenza nel settore del credito dal 1990 fino a gennaio del 2006, in virtù delle attribuzioni stabilite dalla L. 287/1990, il cui testo è stato modificato dalla L. 262/2005.

La scelta operata dalla legge del 1990 si fondava sul riconoscimento della complementarità fra la concorrenzialità dei mercati bancari e la stabilità degli intermediari; tendeva a valorizzare la conoscenza degli operatori e dei mercati maturata nell'attività di vigilanza. Nella definizione delle finalità