

Publicato il 30/06/2021

N. 07708/2021 REG.PROV.COLL.  
N. 07070/2017 REG.RIC.



**R E P U B B L I C A I T A L I A N A**

**IN NOME DEL POPOLO ITALIANO**

**Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio**

**(Sezione Prima)**

ha pronunciato la presente

**SENTENZA**

sul ricorso numero di registro generale 7070 del 2017, proposto da Iccrea Banca S.p.A., in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentata e difesa dagli avvocati Matteo Bozzo e Domenico Gullo, con domicilio eletto presso lo studio del secondo in Roma, via dei Due Macelli 66;

*contro*

Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentata e difesa dall'Avvocatura Generale dello Stato, domiciliataria ex lege in Roma, via dei Portoghesi, 12;

*nei confronti*

Banca del Piemonte S.p.A., Banca Monte dei Paschi di Siena S.p.A., Banca Nazionale del Lavoro S.p.A., Cassa di Risparmio di Parma e Piacenza S.p.A., Banca Piccolo Credito Valtellinese S.p.A., Istituto Centrale delle Banche Popolari Italiane S.p.A., Intesa Sanpaolo S.p.A., Banca Sella S.p.A., Ubi Banca S.p.A., Unicredit S.p.A., Sorgenia S.p.A., Associazione Bancaria Italiana non costituite in giudizio;

American Express Services Europe Limited, in persona del legale

rappresentante pro tempore, rappresentata e difesa dagli avvocati Fausto Caronna, Francesco De Biasi, con domicilio eletto presso lo studio del primo in Roma, piazza di Spagna 15;

*per l'annullamento*

- del provvedimento dell'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato n. 26565 del 28 aprile 2017, adottato all'esito del procedimento istruttorio n. I794 e notificato alla ricorrente il 15 maggio 2017;
- del provvedimento del 4 agosto 2016, notificato ad ICCREA in data 9 agosto 2016, con il quale l'AGCM ha disposto il rigetto degli impegni proposti dalle Parti ai sensi dell'art. 14-ter della Legge n. 287/1990;
- di tutti gli atti connessi, presupposti o conseguenti relativi al procedimento, inclusi: il provvedimento di avvio del procedimento del 21 gennaio 2016; il provvedimento di ampliamento dell'istruttoria del 13 aprile 2016; il provvedimento di proroga dei termini del 7 febbraio 2017; la comunicazione delle risultanze istruttorie notificata ad ICCREA in data 26 gennaio 2017.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio dell'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato e di American Express Services Europe Limited;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza del giorno 9 giugno 2021 la dott.ssa Lucia Maria Brancatelli;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

1. Con il ricorso in epigrafe la società ICCREA Banca Spa, (di seguito, "ICCREA") ha impugnato, unitamente agli atti presupposti, il provvedimento del 28 aprile 2017, adottato dall'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato ("Autorità" o "Agcm") a conclusione del procedimento n. I794, che ha accertato l'esistenza di un'intesa restrittiva della concorrenza, in violazione dell'art. 101 TFUE, posta in essere dalle principali banche nazionali, inclusa

ICCREA, insieme con l'Associazione bancaria Italiana (ABI), consistente nella concertazione delle strategie commerciali in occasione della determinazione del modello di remunerazione del servizio SEDA.

Con lo stesso provvedimento è stato ingiunto a tutte le suddette società, nonché ad ABI, di cessare il comportamento in atto e presentare una relazione in cui dar conto delle misure adottate per far cessare l'infrazione entro il 1° gennaio 2018; è stato altresì ordinato di astenersi in futuro dal porre in essere comportamenti analoghi a quelli oggetto dell'infrazione accertata.

L'Autorità decideva infine, in ragione della non gravità dell'infrazione, anche alla luce del contesto normativo e economico in cui le condotte si erano svolte, di non applicare sanzioni.

2. Il ricorso è affidato ai seguenti motivi:

“I. VIOLAZIONE DELL'ARTICOLO 14 DELLA LEGGE 24 NOVEMBRE 1981, N. 689. VIOLAZIONE DEL PRINCIPIO DI BUON ANDAMENTO DELLA P.A. E DI CERTEZZA DEL DIRITTO. ECCESSO DI POTERE”.

Sostiene ICCREA che il Provvedimento sarebbe illegittimo in quanto, al momento dell'avvio dell'istruttoria - in data 21 gennaio 2016 - l'Agcm era già decaduta dal potere di contestare un presunto illecito antitrust, a causa del mancato rispetto del termine di decadenza prescritto dall'articolo 14 della legge 24 novembre 1981, n. 689, il quale dispone la contestazione immediata, nei confronti del trasgressore, di una violazione suscettibile di dar luogo all'applicazione di una sanzione amministrativa pecuniaria, ovvero il rispetto del termine di novanta giorni.

“II. VIOLAZIONE DEL PRINCIPIO DELLA TUTELA DEL LEGITTIMO AFFIDAMENTO. ECCESSO DI POTERE. VIOLAZIONE DEL PRINCIPIO DI BUON ANDAMENTO DELL'AZIONE AMMINISTRATIVA”.

Il Provvedimento sarebbe altresì, illegittimo per violazione del principio della tutela del legittimo affidamento, ingenerato nella ricorrente e nelle altre parti dal comportamento dell'Autorità e dal ruolo svolto dalla Banca d'Italia nella promozione ed implementazione del servizio SEDA.

“III. INCOMPETENZA. VIOLAZIONE DEI PRINCIPI SULLA SEPARAZIONE TRA ANTITRUST E REGOLAZIONE. ECCESSO DI POTERE”.

La pretesa dell'Agcm di imputare alle Parti di aver voluto sottrarsi al controllo *antitrust* tramite l'adozione di un sistema di remunerazione non basato sulle MIF sarebbe a giudizio di ICCREA paradossale, considerato che il modello di remunerazione oggetto di istruttoria consentiva secondo le logiche proprie della domanda e dell'offerta, l'autonoma determinazione del prezzo da parte dei soggetti erogatori.

“IV. VIOLAZIONE DELL'ARTICOLO 101, PARAGRAFO 3 TFUE. ECCESSO DI POTERE. ERRORE SUI PRESUPPOSTI DI FATTO. DIFETTO DI ISTRUTTORIA. DIFETTO DI MOTIVAZIONE”.

ICCREA ritiene che la valutazione dell'Autorità secondo cui non sussistevano le condizioni per consentire la deroga di cui all'art. 101, par. 3, TFUE, sarebbe inficiata da numerosi errori, tra cui il mancato approfondimento dello scenario controfattuale, che il SEPA DD possa funzionare senza un modello di remunerazione definito a livello interbancario, non considerando le modalità concrete di prestazione del servizio e le reali condizioni del mercato.

“V. VIOLAZIONE DELL'ARTICOLO 14-TER DELLA LEGGE N. 287/1990, DELL'ARTICOLO 9 DEL REGOLAMENTO (CE) N. 1/2003, E DELLA DELIBERA AGCM N. 23863/2012 IN MATERIA DI IMPEGNI. VIOLAZIONE DEI PRINCIPI COMUNITARI IN MATERIA DI IMPEGNI. CONTRADDITTORIETÀ, IRRAGIONEVOLEZZA, PERPLESSITÀ DELL'AZIONE AMMINISTRATIVA. VIOLAZIONE DEL PRINCIPIO DI BUON ANDAMENTO. ILLOGITÀ MANIFESTA. ECCESSO DI POTERE. DIFETTO DI MOTIVAZIONE”.

In subordine, ICCREA deduce che il provvedimento sarebbe viziato per effetto dell'illegittimo rigetto degli impegni, in quanto basato unicamente su presupposto erroneo e smentito dalla stessa Autorità nel provvedimento, che la fattispecie in esame fosse riconducibile ad un'intesa particolarmente grave della concorrenza.

“VI. VIOLAZIONE DELL'ARTICOLO 101 TFUE E DEGLI ARTT. 2 E 14 DELLA LEGGE N. 287/1990. ECCESSO DI POTERE. ERRORE SUI PRESUPPOSTI DI FATTO. DIFETTO DI MOTIVAZIONE. DIFETTO DI ISTRUTTORIA”.

In via di ulteriore subordine, ICCREA rileva che l'AGCM avrebbe comunque errato nel valutare le risultanze istruttorie e nel qualificare i comportamenti delle parti alla luce del contesto normativo di riferimento. In particolare, ICCREA sostiene che l'Autorità non avrebbe considerato, quanto all'oggetto dell'intesa, che il modello elaborato dall'ABI e dalle parti si presentava come unica alternativa fattibile ad un sistema basato su MIF e risulta maggiormente concorrenziale rispetto a quest'ultimo, permettendo l'autonoma determinazione del prezzo da parte dei soggetti che erogano il servizio. L'Autorità avrebbe inoltre errato nel valutare la portata del c.d. modello “1 a molti” prescelto e dalle parti e non avrebbe considerato che tale modello consentiva comunque il dispiegarsi di adeguate dinamiche concorrenziali. Quanto alla gestione delle deleghe “ex RID”, l'Autorità non avrebbe tenuto conto che la scelta su come prezzare le deleghe ex RID non era imposta ma era lasciata alle singole banche, che non hanno adottato un comportamento uniforme in argomento. L'Autorità avrebbe errato anche nel non considerare la particolare posizione di Iccrea, che presta il servizio SEDA in misura marginale (avendo un numero esiguo di correntisti presso il proprio sportello), e a titolo completamente gratuito. Infine, sarebbero errate le valutazioni svolte dall'Autorità circa la produzione di effetti a seguito dell'asserita intesa.

“VII. VIOLAZIONE DELL’ARTICOLO 101 TFUE E DELL’ART. 2 DELLA LEGGE N. 287/1990. VIOLAZIONE DELL’ART. 15 DELLA LEGGE N. 287/1990. VIOLAZIONE DEI PRINCIPI SULLA DURATA DELL’ILLECITO AMMINISTRATIVO. ECCESSO DI POTERE. ERRORE SUI PRESUPPOSTI DI FATTO. DIFETTO DI MOTIVAZIONE”.

In estremo subordine, ICCREA lamenta l’illegittimità del provvedimento per quanto riguarda le valutazioni sulla durata della presunta intesa, in quanto l’Agcm avrebbe erroneamente e immotivatamente qualificato il presunto illecito come illecito permanente.

3. L’Agcm e American Express Services Europe Limited si sono costituite in giudizio per resistere al gravame.

4. All’udienza del 9 giugno 2021 la causa è stata trattenuta in decisione.

#### DIRITTO

1. La controversia concerne una intesa restrittiva della concorrenza per oggetto ai sensi dell’art. 101 TFUE, accertata dall’Agcm volta alla definizione del sistema di remunerazione del *Sepa Compliant Electronic Database Alignment* (in avanti, “SEDA”) e all’applicazione delle commissioni alle preesistenti deleghe RID, con finalità anticompetitive tese a mantenere elevato il prezzo del servizio SEDA. Tale servizio è stato messo a disposizione dalle banche nell’ambito del processo di creazione del mercato comune dei pagamenti (*Single Euro Payments Area* – “SEPA”) e della relativa cornice normativa (tra cui il Regolamento UE n. 260/2012), che ha portato alla progressiva sostituzione in Italia del sistema di pagamento denominato “RID” con il SEPA Direct Debit (“SEPA DD”). Il servizio SEDA costituisce un servizio opzionale aggiuntivo (“AOS”) al SEPA DD, implementato allo scopo di rendere disponibili anche per gli strumenti di addebito diretto SEPA le funzionalità della procedura di allineamento elettronico archivi già previste dallo schema nazionale RID.

2. L'oggetto dell'intesa è stato individuato nella *“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”* (par. 281).

L'Autorità ha osservato in particolare che *“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”* (par. 284).

Aggiungeva l'Autorità che dalla documentazione in atti emergeva che l'obiettivo delle parti era quello di aumentare i profitti rispetto al previgente sistema RID e che la concertazione aveva avuto ad oggetto anche il trattamento dello stock dei mandati acquisiti nel previgente sistema RID (par. 285).

3. Parte ricorrente censura in primo luogo l'avvenuta decadenza dall'esercizio del potere sanzionatorio, deducendo che l'Autorità ha avviato il procedimento il 21 gennaio 2016 nei confronti di ABI (estendendola il 13 aprile 2016 alle altre parti del procedimento), mentre la condotta sanzionata doveva ritenersi conosciuta fin dal 2012, tenuto conto che nell'audizione del 30 ottobre 2012 ABI aveva descritto ad Agcm il modello SEDA, che era stato anche illustrato in dettaglio dall'Associazione all'Autorità in risposta alla richiesta di informazioni del giorno 11 gennaio 2013.

In proposito, l'Autorità replica che il termine decadenziale di cui all'art. 14 l. n. 689/1981 non trova applicazione nel procedimento *antitrust* e che, comunque, come osservato anche al par. 226 del provvedimento, quanto comunicato da ABI, da ultimo nel dicembre 2013, era solo una parte della più ampia concertazione posta in essere, di cui l'Autorità aveva avuto contezza solo in occasione dell'acquisizione di documentazione ispettiva, dalla quale era emerso l'obiettivo di pervenire, attraverso la concertazione, ad un sistema che consentisse un incremento della remuneratività del servizio, rispetto al previgente servizio RID.

4. La censura relativa alla tardività dell'avvio dell'istruttoria in ragione dell'ingiustificato protrarsi di quella preistruttoria merita accoglimento.

5. Deve rammentarsi, quanto all'art. 14 l. n. 689/81, che la norma prevede quanto segue: *“La violazione, quando è possibile, deve essere contestata immediatamente tanto al trasgressore quanto alla persona che sia obbligata in solido al pagamento della somma dovuta per la violazione stessa. Se non è avvenuta la contestazione immediata per tutte o per alcune delle persone indicate nel comma precedente, gli estremi della violazione debbono essere notificati agli interessati residenti nel territorio della Repubblica entro il termine di novanta giorni e a quelli residenti all'estero entro il termine di trecentosessanta giorni dall'accertamento”*.

La Sezione ha avuto modo di chiarire che il termine decadenziale di cui all'art. 14 L. 689/1981 non trova diretta applicazione nei procedimenti *antitrust* in relazione alla durata della fase istruttoria. Ciò in quanto il richiamo operato dall'art. 31 della L. 287/1990, pur nei termini dell'applicabilità delle disposizioni del Capo I, Sez. I e II, L. 689/1981, vale ai soli fini delle sanzioni amministrative pecuniarie, ma non per la disciplina della fase istruttoria del procedimento, in relazione alla quale la fattispecie è distintamente e autonomamente regolata (TAR Lazio, Sez. I, 28 luglio 2017, n. 9048).

Quanto alla durata della fase preistruttoria, né nell'art. 14 L. 287/1990 né nel Regolamento dell'Autorità in materia di procedure istruttorie viene individuato un termine massimo per la sua durata.



La Sezione, tuttavia, ha già affermato che la non applicabilità diretta del termine di cui all'art. 14 cit. non può giustificare il compimento di una attività preistruttoria che si prolunghi entro un lasso di tempo totalmente libero da qualsiasi vincolo e ingiustificatamente prolungato, poiché un simile *modus operandi* sarebbe in aperto contrasto con i principi positivizzati nella legge n. 241/90 e, più in generale, con l'esigenza di efficienza dell'agire amministrativo e di certezza del professionista sottoposto al procedimento (cfr., tra le pronunce più recenti in tal senso, Tar Lazio, sez. I, 24 novembre 2020 n. 12532).

In proposito, è opportuno ricordare, quali riferimenti interpretativi, anche i principi generali di cui all'art. 6 CEDU e all'art. 41 della Carta Fondamentale dei diritti UE, che costituiscono parametri imprescindibili. Ebbene, dalla lettura di questi non può che desumersi l'obbligo per l'Autorità competente di accertare una violazione del diritto *antitrust* e di applicare le relative sanzioni, procedendo all'avvio della fase istruttoria entro un termine ragionevolmente congruo, in relazione alla complessità della fattispecie sottoposta, a pena di violazione dei principi di legalità e buon andamento che devono sempre comunque contraddistinguere l'operato (in termini, Tar Lazio, sez. I, 12 giugno 2018, n. 6525, conf. da Cons. Stato, sez. VI, 21 gennaio 2020, n. 512). Resta fermo, come più volte rammentato dalla giurisprudenza di questa Sezione, che, ai fini della valutazione della congruità del tempo di accertamento dell'infrazione, ciò che rileva, quale termine iniziale, non è la notizia del fatto ipoteticamente sanzionabile nella sua materialità, ma l'acquisizione della piena conoscenza della condotta illecita; conoscenza a sua volta implicante il riscontro, anche ai fini di una corretta formulazione della contestazione, dell'esistenza e della consistenza dell'infrazione e dei suoi effetti. Ne discende la non computabilità del tempo ragionevolmente occorso, in relazione alla complessità delle singole fattispecie, ai fini dell'acquisizione e della delibazione degli elementi necessari allo scopo di una matura e legittima formulazione della contestazione (Tar Lazio, n. 6525/2018 cit.).

Come rilevato anche dal giudice amministrativo di secondo grado, pertanto, in linea generale si può convenire sulla legittimità della condotta dell'Autorità *antitrust* che deliberi l'avvio dell'istruttoria a distanza di vari mesi – ma non di vari anni - dalla segnalazione della possibile infrazione, a condizione che la valutazione dell'esigenza di avviare o meno l'istruttoria si presenti complessa (Cons. Stato n. 512/2020 cit.).

6. Nel caso in esame, dalla documentazione versata in giudizio emerge che il servizio SEDA e il relativo modello di remunerazione erano noti fin nei dettagli all'Autorità almeno fino dal 30 ottobre 2012, data in cui l'ABI ha partecipato ad un'audizione presso l'Agcm, volta proprio a *“descrivere il nuovo modello di riferimento in ambito SEPA che si immagina di introdurre come servizio opzionale aggiuntivo in vista della migrazione dal RID al Direct Debit”*.

Nel gennaio 2012 l'ABI ha ulteriormente chiarito alcune caratteristiche del servizio in risposta alle richieste di informazioni dell'Autorità, che riguardavano nel dettaglio: la circostanza che il PSP di Allineamento era libero di concordare con il Beneficiario il prezzo per il servizio reso in ambito SEDA; la necessità di remunerare la banca che svolge il doppio ruolo di banca di Allineamento e PSP del Pagatore per entrambi i servizi resi.

Nel marzo del 2013 l'Agcm comunicava all'ABI di riservarsi *“ogni valutazione a insensu della legge n. 287/90 anche alla luce delle concrete modalità di erogazione del servizio SEDA e dei conseguenti effetti prodotti sul mercato”* osservando come lo stesso fosse *“allo stato, ancora in progettazione”*.

Nel dicembre del 2013 l'ABI illustrava nuovamente in audizione all'Agcm le caratteristiche del servizio SEDA, depositando anche una copia della *“proposta contrattuale servizio SEDA”* e dell'*“accordo interbancario per l'offerta del servizio AOS”*. In tale contesto l'ABI, oltre a descrivere nuovamente all'Autorità le caratteristiche del modello SEDA già in precedenza illustrate, specificava anche il trattamento applicabile alle deleghe ex RID (cfr. il verbale di audizione ABI del dicembre 2013 depositato in giudizio dall'Autorità il 17 maggio 2021 e, segnatamente la pag. 10 della

presentazione di ABI denominata “AOS SEDA – Modello di remunerazione e schema contrattuale”).

L'istruttoria veniva avviata circa due anni dopo, il 21 gennaio 2016, e nel provvedimento si afferma in proposito che: anche successivamente al 2013 ABI è stata più volte sentita in audizione e che sono state chieste informazioni nel corso del 2014 e 2015, oltre a talune banche, anche a numerose imprese fatturatrici e associazioni; quanto comunicato da ABI fino al 2013 costituiva “*solo una parte della più ampia concertazione posta in essere dalle parti*” che non si era limitata alla definizione dell'architettura del sistema di remunerazione del servizio SEDA ma era “*entrata nel dettaglio delle modalità di applicazione del modello*” ed era anche emerso che le parti avevano “*colto l'occasione dell'adozione del nuovo modello per aumentare la remunerazione*”; di tali aspetti l'Autorità aveva avuto contezza solo in occasione dell'acquisizione di documentazione ispettiva, successivamente all'avvio dell'istruttoria (cfr. par. 226 e ss. del provvedimento).

Tuttavia, dall'analisi della documentazione prodotta in giudizio emerge che tutte le caratteristiche del servizio SEDA oggetto di contestazione – vale a dire l'abbandono della commissione interbancaria multilaterale (*multilateral interchange fee*, in avanti “MIF”) come sistema di remunerazione, la scelta del modello cd. “1 a molti”, la libertà di ciascun PSP del pagatore di determinare i canoni per il servizio offerto, la possibilità per la banca di allineamento di offrire un servizio aggiuntivo, logicamente distinto dal SEDA e separatamente remunerato - erano state già compiutamente descritte da ABI all'Agcm nel gennaio del 2013, mentre nel dicembre del 2013 era stato illustrato anche l'aspetto della gestione delle deleghe “ex RID” e la circostanza che esse avrebbero potuto essere prezzate secondo il listino previsto per il SEDA avanzato. Dunque, a partire da tale momento l'Autorità era in possesso di tutte le informazioni utili a conoscere compiutamente il modello di funzionamento e di remunerazione del servizio SEDA e a comprendere la potenziale produzione di effetti anticompetitivi sul mercato.

La documentazione richiamata nel provvedimento, acquisita successivamente al dicembre 2013 e prima dell'avvio dell'istruttoria nel gennaio 2016, nulla ha aggiunto quanto alla conoscenza della consistenza dell'infrazione e dei suoi effetti, sicché la circostanza che l'Autorità abbia deliberato l'avvio dell'istruttoria decorsi due anni della piena conoscenza della fattispecie oggetto di istruttoria si pone in contrasto con il rispetto dei principi di buon andamento ed efficienza dell'azione amministrativa, alla luce degli orientamenti giurisprudenziali sopra richiamati.

7. Deve aggiungersi che il mancato rispetto di un termine ragionevole per l'avvio del procedimento *antitrust* rappresenta un *vulnus* particolarmente grave dei surriferiti principi e dell'interesse dell'operatore che opera nel mercato alla rapidità della formulazione della contestazione, soprattutto in quelle fattispecie, come la presente, ove viene contestata l'esistenza di una intesa "per oggetto", in cui il tempestivo avvio dell'istruttoria è di fondamentale importanza per impedire il protrarsi dell'attività ritenuta non compatibile con le regole poste a tutela della concorrenza e a correggere tempestivamente le condotte illecite degli operatori.

8. Ferma restando la fondatezza della censura procedimentale innanzi scrutinata, il ricorso merita accoglimento anche in relazione alle censure di tipo sostanziale, relative alla insussistenza per qualificare il coordinamento tra le parti in termini di accordo con finalità anticoncorrenziali e violativo dell'art. 101 TFUE.

9. L'Autorità ha ritenuto che il sistema di remunerazione prescelto fosse più restrittivo di quello basato sulla MIF, che presuppone l'applicazione di un prezzo uguale per tutti, e che la decisione di adottare il meccanismo "1 a molti" rispondesse all'obiettivo, anche nel trattamento dello stock dei mandati RID ancora in circolazione, di aumentare i profitti rispetto al previgente sistema RID ed evitare interventi al ribasso di Agcm. Il meccanismo "1 a molti", nello specifico, comportava che il beneficiario dell'addebito diretto entrava in rapporto contrattuale diretto con ciascun PSP del pagatore, con cui

negoziava direttamente il prezzo offerto per il servizio reso, ovvero, in assenza di contrattazione, pagava una commissione pari all'importo massimo determinato autonomamente da quest'ultimo e pubblicato sul sito internet di Sepa Italia.

Tuttavia, la circostanza che l'intento delle parti fosse quello di alterare la dinamica concorrenziale della fissazione dei prezzi di remunerazione del servizio SEDA risulta smentita da una serie di circostanze.

10. In primo luogo, l'affermazione contenuta nel provvedimento impugnato, secondo cui le banche si sarebbero attivate al fine di sostenere un aumento complessivo dei prezzi di remunerazione del servizio ovvero di impedirne la diminuzione rispetto all'analogo servizio offerto tramite RID prima dell'introduzione del SEPA DD, non trova conferma nella documentazione acquisita nel corso dell'istruttoria.

Le banche, consapevoli che la legislazione comunitaria vieta il ricorso alla MIF per la remunerazione del prestatore di un servizio di pagamento in relazione a operazioni di addebito diretto (art. 8 del Reg. CE n. 260/2012) e tenuto conto che il SEDA è un servizio opzionale del servizio SEPA DD, avevano accantonato l'idea di ricorrere allo strumento della MIF per *“evitare interventi al ribasso di AGCM”* (par. 260), sottolineando come vi fosse l'esigenza *“di aumentare la remunerazione sensibilmente rispetto a oggi che lavoriamo in perdita”* (par. 259), in ragione del fatto 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 (...)”* (par. 262).

In sostanza, l'intento delle banche, tenuto conto che il SEDA è un servizio commerciale non obbligatorio bensì opzionale e aggiuntivo previsto dalle nuove regole e normative europee relative all'introduzione del SEPA SDD, era quello di individuare un meccanismo alternativo alla MIF - percepito come eccessivamente rigido e foriero di conseguenze negative anche in ragione della possibilità che la determinazione di una commissione unica

fosse considerata dall'Autorità come una intesa tra concorrenti – e in grado di permettere una remunerazione adeguata del servizio.

Inoltre, nella individuazione del modello di remunerazione le parti avevano scartato la possibilità di prevedere un prezzo massimo di sistema unico per tutte le banche perché ritenuta problematica soprattutto da un punto di vista *antitrust*, richiedendo la discussione su un possibile prezzo comune del servizio.

Dunque, non trova conferma l'affermazione secondo cui l'intento delle parti era quello di realizzare un accordo anticompetitivo per mantenere artificiosamente alti i prezzi del servizio offerto (o non consentirne la diminuzione). Dalla documentazione acquisita in via istruttoria si evince, anzi, che la volontà era quella di individuare un meccanismo di remunerazione adeguato al nuovo servizio offerto, che si ponesse “al riparo” da contestazioni in termini di compatibilità con la normativa *antitrust* e che consentisse ai PSP di applicare un corrispettivo che, pur rimanendo sempre autonomamente deciso da ogni prestatore di servizio, ricomprendesse anche un utile.

11. Anche la scelta in merito alla modalità di gestione delle deleghe ex RID risulta improntata secondo la medesima finalità, vale a dire l'adozione di una soluzione non vincolante per le parti ma che consentisse la sola possibilità per il PSP del pagatore di diversificare il prezzo per il servizio, applicando alle deleghe raccolte presso il PSP del pagatore il prezzo più elevato.

12. Risulta, in definitiva, smentita la statuizione dell'Agcm circa la presenza di un intento anticoncorrenziale comune alle parti e sotteso alla formazione dell'accordo.

13. Conclusivamente, alla stregua di quanto suesposto, il ricorso merita accoglimento con conseguente annullamento del provvedimento impugnato.

14. Le spese del giudizio possono essere compensate, tenuto conto della novità e della complessità delle questioni trattate.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Sezione Prima), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo accoglie e, per l'effetto, annulla il provvedimento impugnato.

Compensa le spese.

Ordina che la presente sentenza sia eseguita dall'autorità amministrativa.

Così deciso in Roma nella camera di consiglio mediante collegamento da remoto del giorno 9 giugno 2021 con l'intervento dei magistrati:

Antonino Savo Amodio, Presidente

Laura Marzano, Consigliere

Lucia Maria Brancatelli, Primo Referendario, Estensore

**L'ESTENSORE**

**Lucia Maria Brancatelli**

**IL PRESIDENTE**

**Antonino Savo Amodio**

**IL SEGRETARIO**