II

(Atti per i quali la pubblicazione non è una condizione di applicabilità)

COMMISSIONE

DECISIONE DELLA COMMISSIONE

dell'11 dicembre 2001

relativa ad un procedimento a norma dell'articolo 81 del trattato CE

[Caso COMP/E-1/37.919 (ex. 37.391) — Spese bancarie per il cambio delle valute della zona euro — Germania]

[notificata con il numero C(2001) 3693]

(Il testo in lingua tedesca è il solo facente fede)

(2003/25/CE)

LA COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE,

visto il trattato che istituisce la Comunità europea,

visto il regolamento n. 17 del Consiglio, del 6 febbraio 1962, primo regolamento di attuazione degli articoli 85 e 86 del trattato ([1]), modificato da ultimo dal regolamento (CE) n. 1216/1999 ([2]), in particolare l'articolo 3 e l'articolo 15, paragrafo 2,

vista la decisione della Commissione del 1° agosto 2000 di avviare il procedimento nel caso di specie,

dopo aver dato alle imprese e alle associazioni di imprese interessate l'opportunità di formulare le proprie osservazioni in merito agli addebiti contestati dalla Commissione, in conformità del regolamento n. 17, articolo 19, paragrafo 1, e del regolamento (CE) n. 2842/98 della Commissione, del 22 dicembre 1998, relativo alle audizioni in taluni procedimenti a norma dell'articolo 85 e dell'articolo 86 del trattato CE ([3]),

sentito il comitato consultivo in materia di intese e posizioni dominanti,

vista la relazione finale del consigliere-auditore,

considerando quanto segue:

(*) Alcune parti di questo testo contenenti informazioni riservate sono state omesse; queste parti sono racchiuse tra parentesi quadre e contrassegnate da un asterisco.

([1]) GU 13 del 21.12.1962, pag. 204/62.

([2]) GU L 148 del 15.6.1999, pag. 5.

([3]) GU L 354 del 30.12.1998, pag. 18.

A. INTRODUZIONE

(1) La presente decisione, avente ad oggetto una violazione dell'articolo 81 del trattato CE, ha come destinatarie le seguenti imprese:

— Commerzbank AG,

— Dresdner Bank AG,

— Bayerische Hypo- und Vereinsbank AG,

— Deutsche Verkehrsbank AG,

— Vereins- und Westbank AG.

(2) Le banche partecipanti alla riunione del 15 ottobre 1997 nella sede della Deutsche Verkehrsbank AG a Francoforte concordarono una commissione del 3 % circa per l'acquisto e la vendita di banconote della zona euro nel corso del periodo transitorio di tre anni avente inizio il 1° gennaio 1999. Lo scopo era recuperare il 90 % circa dei ricavi derivanti dallo «spread», ricavi venuti a mancare dopo l'abolizione del differenziale tra i tassi di acquisto e di vendita (prezzi di offerta/d'acquisto) avvenuta il 1° gennaio 1999.

B. IL MERCATO RILEVANTE DEL PRODOTTO E GLI SCAMBI TRA GLI STATI MEMBRI

1. Il mercato rilevante del prodotto

(3) Il 1° gennaio 1999 l'euro è stato introdotto come moneta unica europea. I dodici Stati partecipanti alla

zona euro sono l'Austria, il Belgio, la Finlandia, la Francia, la Germania, l'Irlanda, l'Italia, il Lussemburgo, il Portogallo, la Spagna, i Paesi Bassi e la Grecia ([4]). Nel periodo transitorio (dal 1° gennaio 1999 al 31 dicembre 2001) l'euro esiste in denominazioni diverse. Le unità monetarie nazionali (ATS, BEF/LUX, DEM, ESP, FIM, FRF, IEP, ITL, NLG, PTE e GRD) rappresentano unità divisionali dell'euro in base ai tassi di conversione fissati irrevocabilmente a partire dal 1° gennaio 1999.

(4) Il mercato rilevante del prodotto è costituito dal servizio di cambio delle «unità divisionali» ([5]) dell'euro nella misura in cui almeno una parte dell'operazione riguardi banconote e monete metalliche («banconote delle valute partecipanti») ([6]). Questo servizio — acquisto e vendita di valute estere della zona euro — viene offerto principalmente dalle banche e dai cambiavalute. Esempi tipici di tali operazioni di cambio sono i seguenti:

— cambio di valuta estera partecipante (contante) mediante addebito o accredito su conto denominato in euro ovvero nella valuta nazionale partecipante,

— cambio di valuta estera partecipante (contante) in valuta nazionale partecipante (contante) e viceversa.

(5) Indipendentemente dal grado di sostituibilità dell'offerta, la sostituibilità della domanda delle operazioni di cambio (in parte) di contante delle valute partecipanti è molto limitata se non inesistente. In particolare nel settore turistico, i clienti, seguendo il consiglio degli operatori turistici e delle banche, portano con sé nei loro viaggi all'estero solo piccoli importi in contante, preferendo utilizzare la carta di credito o di debito.

(6) Per quanto riguarda altre categorie di clienti, quali ad esempio le piccole imprese che necessitano di cambiare grandi importi in valuta per effettuare i loro pagamenti all'estero, i bonifici transfrontalieri non sempre costituiscono una valida alternativa.

2. **Gli scambi tra gli Stati membri**

(7) I dati relativi ai volumi delle operazioni riguardanti banconote e monete metalliche provengono dalle risposte al questionario inviato nell'ottobre e nel dicembre 1999 a circa 240 banche della zona euro (cfr. considerando dal 22 al 24).

(8) Nell'allegato 1 sono riportati, per ogni singolo paese della zona euro, i dati del 1998 sui volumi delle operazioni di acquisto e di vendita di banconote e monete metalliche in tutte le valute della zona euro. Si tratta di importi sottostimati in quanto non tutte le banche sono state in grado di fornire i dati sui volumi delle operazioni. Inoltre, il questionario non è stato inviato a tutte le banche della zona euro. Tra l'altro il questionario non includeva sistematicamente le operazioni dei cambiavalute, per cui i volumi delle operazioni di questa categoria di operatori non sono ricompresi nei predetti dati.

(9) Nel 1998 il volume di tutte le operazioni di vendita delle valute della zona euro ammontava a circa 17,5 miliardi di EUR, di cui il 35 % circa rappresentato da operazioni di vendita di DEM. Il volume delle operazioni di acquisto è stato pari a 24,7 miliardi di EUR circa, di cui il 50 % circa costituito da operazioni di acquisto di DEM. Nel 1998 il volume totale delle operazioni di acquisto e di vendita è stato pari a circa 42,2 miliardi di EUR. Nell'ambito della zona euro, il DEM è stata la valuta di gran lunga più scambiata (venduta e acquistata) (vedi l'allegato 1, zona euro). L'allegato 1 evidenzia l'esistenza in ogni Stato membro di una notevole attività di cambio delle valute della zona euro.

C. **IL MERCATO IN GERMANIA**

1. **Le banche**

(10) Il sistema bancario tedesco è dominato dalle banche universali operanti in numerosi settori dell'attività bancaria. Alla fine del 1998 si contavano più di 3 400 banche con più di 45 000 filiali.

(11) Le banche universali possono essere suddivise in tre gruppi principali:

— le banche commerciali (le Kreditbanken): a questo gruppo appartengono la Deutsche Bank, la Bayerische Hypo- und Vereinsbank, la Dresdner Bank e la Commerzbank (le cosiddette quattro grandi),

— le banche di risparmio e i loro istituti centrali regionali (Sparkassen e Landesbanken): a questo appartengono 594 banche di risparmio, 12 Landesbanken e la DGZ- DekaBank Deutsche Kommunalbank,

— le banche cooperative e i loro istituti centrali (Volks- und Raiffeisenbanken e le loro Zentralbanken): a questo gruppo appartengono 2 256 banche cooperative locali e quattro istituti centrali (DG Bank, SGZ-Bank, WGZ-Bank e GZB-Bank).

(12) Oltre alle banche universali vi è un'ampia gamma di banche specializzate, come ad esempio le banche di mutuo ipotecario (Hypothekenbanken) e le banche con funzioni speciali e altri istituti finanziari come ad esempio gli istituti di credito edilizio (Bausparkassen).

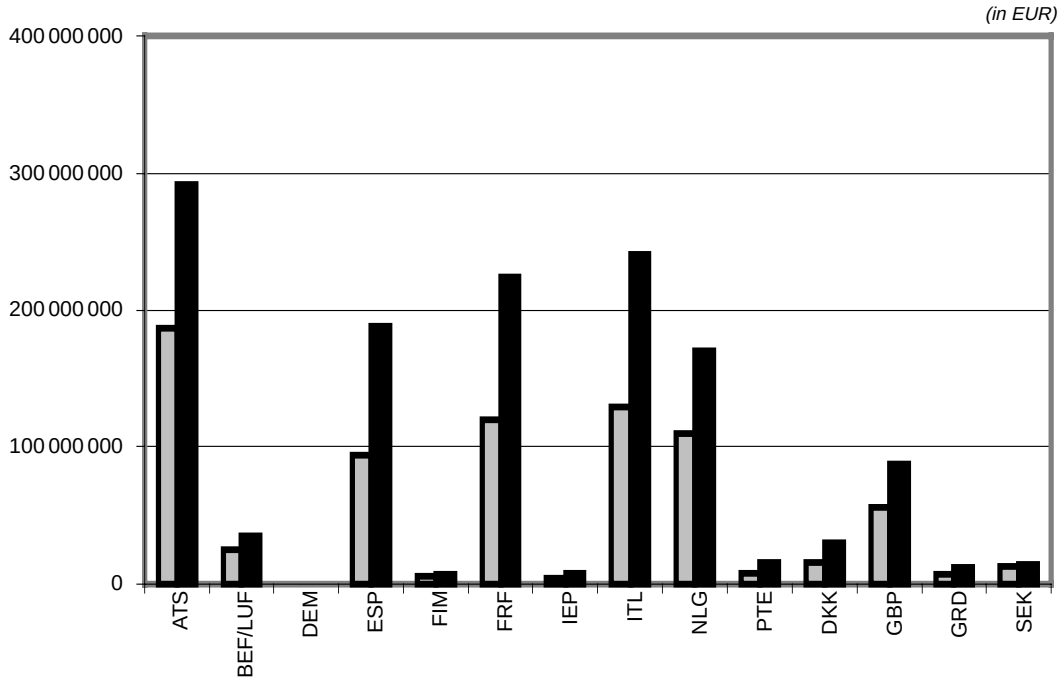
([4]) La Grecia è entrata a far parte della zona euro il 1° gennaio 2001.
([5]) Cfr. primo considerando della raccomandazione della Commissione del 23 aprile 1998.
([6]) La maggior parte delle banche acquista banconote ma non monete metalliche. La maggior parte dei cambiavalute acquista anche le monete metalliche in valuta straniera, applicando però una tariffa di cambio superiore a quella applicata per le banconote.

2. **I volumi delle operazioni di cambio valutario**

(13) 35 su un campione di 42 banche comprese nell'indagine (cfr. considerando 22 e 23) effettuano operazioni di cambio valutario. Nella successiva figura 1 sono riportati i dati del 1998 sui volumi di vendita e di acquisto di valute della Comunità da parte delle 35 banche.

Figura

Volumi delle operazioni di vendita e di acquisto di valuta in Germania (1998)



(14) Per quanto riguarda le valute riportate in figura 1, il volume totale di banconote vendute e acquistate nel 1998 è stato pari a circa 2,1 miliardi di EUR, con un volume delle vendite all'incirca doppio rispetto a quello degli acquisti. Le operazioni di vendita e di acquisto di ATS rappresentano il 22 % circa del totale del valore delle valute vendute o acquistate; seguono ITL, FRF, ESP e NLG che rappresentano rispettivamente (in ordine decrescente) dal 18 al 13 %. Le valute partecipanti rappresentano il 90 % circa del valore delle banconote dell'Unione europea vendute e acquistate ([7]).

D. **IL PROCEDIMENTO**

1. **Le richieste di informazioni**

(15) In conformità dell'articolo 11 del regolamento n. 17, l'8 febbraio 1999 la Commissione ha inviato richieste di informazioni a tre associazioni di banche tedesche, ossia il Bundesverband deutscher Banken (Associazione federale delle banche tedesche) il Deutscher Sparkassen- und Giroverband (Associazione delle banche di risparmio e dei loro istituti centrali) e il Zentraler Kreditausschuss (Comitato centrale del credito). La Commissione ha chiesto alle singole associazioni di fornire tutti i verbali e/o i resoconti delle riunioni svoltesi al loro interno in occasione delle quali siano state discusse questioni relative alla conversione dell'euro, al cambio delle valute partecipanti, nonché ai costi (per gli istituti di credito) e alle spese (per i clienti). È stato altresì richiesto di produrre copia di tutta la corrispondenza intercorsa con i propri membri, delle circolari inviate loro e delle risposte fornite alle richieste di informazioni formulate dai propri membri in merito alle summenzionate questioni.

(16) Il Deutscher Sparkassen- und Giroverband ha inviato la sua risposta con lettera datata 3 marzo 1999. Il Bundesverband deutscher Banken e il Zentraler Kreditausschuss hanno risposto entrambi con lettera datata 14 aprile 1999.

([7]) Secondo la Westdeutsche Landesbank le statistiche della Deutsche Bundesbank valutano in 6,8 miliardi di EUR il valore totale delle banconote e delle monete metalliche vendute e acquistate dalle banche tedesche; le valute partecipanti rappresentano il 52 % del totale. Ne consegue che il valore delle valute partecipanti acquistate o vendute ammonterebbe a circa 3,4 miliardi di EUR e non a 2 miliardi di EUR come indicato dall'indagine. Risposta della Westdeutsche Landesbank alla comunicazione degli addebiti, pag. 7 (fascicolo pag. 3976).

(17) Ai sensi dell'articolo 11 del regolamento n. 17, il 7 luglio 1999 la Commissione ha rivolto un'ulteriore richiesta di informazioni al Bundesverband deutscher Banken, invitando l'associazione a fornire alcuni chiarimenti in merito a determinate riunioni aventi ad oggetto le spese per le operazioni di cambio estero. Il Bundesverband deutscher Banken ha risposto con lettera datata 29 luglio 1999.

(18) Ai sensi dell'articolo 11 del regolamento n. 17, il 6 marzo 2000 la Commissione ha rivolto un'ulteriore richiesta di informazioni al Bundesverband deutscher Banken e alla Deutsche Bundesbank invitando i due organismi a fornire i dettagli su eventuali discussioni svolte e/o raccomandazioni espresse in merito a spese e strutture delle spese, in particolare:

— spese pari al 3 %, con un tariffa minima di 5 DEM e/o

— spese pari al 4 %, con una tariffa minima di 3 DEM.

(19) Con lettera datata 21 marzo 2000 il Bundesverband deutscher Banken e la Deutsche Bundesbank hanno risposto entrambi di non essere a conoscenza di discussioni e/o raccomandazioni in merito alle spese e strutture delle spese.

2. **Le ispezioni del febbraio e dell'ottobre 1999**

(20) Ai sensi dell'articolo 14, paragrafo 3, del regolamento n. 17, il 16 e il 17 febbraio 1999 sono state effettuate ispezioni presso due sedi in Germania:

— presso la sede centrale della Deutsche Bank AG a Francoforte

— presso la sede centrale della Dresdner Bank AG a Francoforte.

(21) Ai sensi dell'articolo 14, paragrafo 3, del regolamento n. 17, il 20 e 21 ottobre 1999 è stata effettuata un'ispezione nei Paesi Bassi:

— presso la sede della GWK Bank NV/De Grenswisselkantoren NV di Diemen ([8]).

3. **Indagine sulle spese bancarie per il cambio di banconote**

(22) In conformità dell'articolo 11 del regolamento n. 17, con lettera datata 19 ottobre 1999 la Commissione ha inviato un questionario a circa 240 banche della zona euro invitandole a fornire i dati relativi alle spese bancarie sulle operazioni di cambio estero applicate nel periodo precedente e successivo all'introduzione dell'euro. Le banche destinatarie rappresentano circa l'80 % del giro d'affari del settore bancario nella zona euro.

([8]) GWK Bank è specializzata nelle operazioni di cambio di banconote in valuta estera e possiede 68 uffici di cambio, di cui 33 presso le grandi stazioni ferroviarie e 25 lungo le zone di confine.

(23) Il questionario mirava ad ottenere i dati relativi al tasso di acquisto, di vendita e di riferimento (il tasso «ufficiale») per ciascuna valuta alla data del 15 gennaio 1998 e del 15 dicembre 1998, nonché informazioni sulle spese e sulla struttura delle spese in vigore alla data del 15 gennaio 1999. Veniva altresì richiesto di fornire i volumi delle operazioni di acquisto e vendita (ripartiti per valuta) effettuate nel 1998.

(24) Il questionario, datato 19 ottobre 1999, è stato inviato a 42 banche tedesche, comprese le destinatarie della presente decisione che si indicano di seguito:

— Bayerische Hypo- und Vereinsbank AG,

— Commerzbank AG,

— Deutsche Verkehrsbank AG,

— Dresdner Bank AG.

4. **La comunicazione degli addebiti**

(25) Con lettere datate 3 agosto 2000 e 10 agosto 2000 la Commissione ha inviato una comunicazione degli addebiti a Commerzbank AG, Deutsche Verkehrsbank AG, Reisebank AG, Dresdner Bank AG, Bayerische Hypo- und Vereinsbank AG, Vereins- und Westbank AG e ad altre banche ([9]).

5. **Risposte alla comunicazione degli addebiti e all'audizione**

(26) Venendo incontro alla richiesta delle parti, il consigliere-auditore ha informato le parti della decisione di prorogare dal 3 al 27 novembre 2000 il termine per l'inoltro della risposta alla comunicazione degli addebiti.

(27) Deutsche Verkehrsbank AG e Reisebank AG ([10]) hanno chiesto di avere accesso ai fascicoli riguardanti gli altri

([9]) Nell'aprile e nel maggio 2001, al fine di favorire l'archiviazione del procedimento, numerose banche hanno proposto: a) per il pubblico indistinto, una riduzione consistente e immediata (a partire da maggio/giugno) delle spese e b) per i titolari di conto corrente, un'ulteriore sostanziale riduzione delle spese a partire dall'ottobre 2001. Dato che il mercato delle operazioni di cambio delle valute partecipanti era destinato a sparire alla fine dell'anno, e dato che le misure proposte avrebbero prodotto immediati effetti positivi per i consumatori, oltre a facilitare il passaggio all'euro, la Commissione ha deciso, avendo riguardo per le circostanze eccezionali del caso, di archiviare il procedimento nei confronti di: Bayerische Landesbank Girozentrale, SEB Bank AG (già BfG Bank AG), Hamburgische Landesbank Girozentrale, Westdeutsche Landesbank Girozentrale, Landesbank Hessen Thüringen Girozentrale, GWK Bank/De Grenswisselkantoren NV (e le capogruppo Fortis NV, Fortis Services Nederland NV, Fortis Bank Nederland NV).

([10]) La Deutsche Verkehrsbank AG ha dichiarato nella sua risposta alla comunicazione degli addebiti che dato che solo la Reisebank AG opera nel settore del cambio estero al dettaglio, la risposta della Reisebank AG doveva intendersi riferita all'intera Deutsche Verkehrsbank AG, pag. 1f (fascicolo pag. 3692f).

paesi e in particolare all'intero contenuto del fascicolo olandese. Secondo le parti ciò era finalizzato alla tutela del loro diritto di difesa dato che avevano sospetti che la banca centrale dei Paesi Bassi (De Nederlandsche Bank — DNB) avesse avuto un ruolo importante nel promuovere i contatti tra la GWK Bank e le banche tedesche. Le banche ritenevano che il fascicolo olandese contenesse documenti comprovanti il coinvolgimento della DNB.

(28) Per dar seguito a tale richiesta il consigliere-auditore ha esaminato il fascicolo olandese (caso COMP/E-1/37.791) e ne ha estratto tutti i documenti riguardanti sia la Germania che altri paesi. Con lettera datata 12 gennaio 2001 i documenti sono stati inviati ai destinatari della comunicazione degli addebiti, cui è stato dato tempo fino al 24 gennaio 2001 per presentare osservazioni.

(29) Ad eccezione della Deutsche Genossenschaftsbank AG, tutte le parti hanno richiesto un'audizione e hanno pertanto ricevuto l'invito a presentarsi ad un'audizione fissata per il 1° e il 2 febbraio 2001. Tranne la Deutsche Genossenschaftsbank AG tutte le parti hanno preso parte all'audizione.

(30) Nel corso dell'audizione è stato comunicato alle parti presenti che sarebbe stata loro fornita una copia della nota interna della direzione generale del mercato interno contenente una breve analisi delle circa 700 denunce pervenute ai servizi della Commissione (direzione generale del mercato interno e direzione generale per la tutela dei consumatori) da parte di consumatori della Comunità e concernenti le spese bancarie addebitate a seguito dell'introduzione dell'euro per vari strumenti e servizi di pagamento.

(31) Con lettera datata 26 febbraio 2001 il consigliere-auditore ha inviato alle parti la summenzionata copia della nota interna della direzione generale del mercato interno, invitandole a presentare entro il 14 marzo 2001 le loro osservazioni in merito alla nota suddetta e all'audizione stessa.

(32) Cogliendo l'opportunità di replicare alla nota interna, le banche hanno dichiarato che l'unica ragione alla base delle denunce era il fatto che per la prima volta i clienti erano in grado di individuare chiaramente le spese dato che queste non si celavano più nel differenziale tra tasso di acquisto e tasso di vendita. Dresdner Bank AG ha affermato che i consumatori sono rimasti delusi in quanto avevano erroneamente previsto che le spese sarebbero scomparse del tutto.

(33) Anche nel corso dell'audizione del 1° e del 2 febbraio 2001 le parti hanno reiterato la loro richiesta di avere pieno accesso a tutti i fascicoli paralleli riguardanti singoli paesi, richiesta respinta dal consigliere-auditore con lettera del 6 agosto 2001. Sono state respinte altre richieste di avere pieno accesso agli altri fascicoli paralleli riguardanti singoli paesi ([11]).

E. **DESCRIZIONE DEI FATTI**

1. **L'introduzione dell'euro**

(34) Il Consiglio europeo di Madrid del 15-16 dicembre 1995 aveva adottato il calendario per il passaggio all'euro, fissando il 1° gennaio 1999 come data d'inizio della fase 3 dell'Unione economica e monetaria (UEM). Per un periodo di tre anni a partire da tale data i tassi di conversione (di seguito «i tassi di conversione») sarebbero stati fissati irrevocabilmente sia tra le valute degli Stati partecipanti che in rapporto all'euro ([12]).

(35) A decorrere dal 1° gennaio 1999, e per un periodo transitorio di tre anni, l'euro sarebbe esistito come valuta «virtuale» nei paesi della zona euro. Le banconote nazionali di ciascun paese della zona euro avrebbero continuato a circolare, rendendo quindi ancora necessarie nel corso di tale periodo le operazioni di cambio estero per l'acquisto e la vendita delle valute partecipanti. Tuttavia la «conversione» tra le valute partecipanti sarebbe stata effettuata esclusivamente ai tassi di cambio fissati irrevocabilmente.

(36) Al più tardi entro il 1° gennaio 2002 le banconote e le monete metalliche in euro avrebbero cominciato a circolare parallelamente alle banconote e alle monete metalliche nazionali. Al più tardi sei mesi dopo, le valute nazionali sarebbero state completamente sostituite dall'euro in tutti gli Stati membri partecipanti.

(37) L'utilizzo dei tassi di conversione è stato ulteriormente ribadito nel «regolamento n. 1103/97 del Consiglio, del 17 giugno 1997, relativo a talune disposizioni per l'introduzione dell'euro» ([13]). L'articolo 4, paragrafo 3, del regolamento dispone che: «I tassi di conversione vengono utilizzati per le conversioni delle unità euro nelle unità monetarie nazionali e viceversa.»

(38) Prima dell'introduzione dell'euro, il 1° gennaio 1999, in Germania ai clienti veniva addebitato un onere per il cambio di banconote e monete metalliche estere della zona euro (di seguito «cambio di banconote delle valute partecipanti») quasi esclusivamente ricorrendo al cosid-

([11]) Cfr. le cause T-216/01 R e T-219/01 R.

([12]) «Conclusioni della presidenza del Consiglio europeo di Madrid del 15-16 dicembre 1995 sul quadro di riferimento per l'introduzione della moneta unica», http://europa.eu.int/euro/

([13]) GU L 162 del 19.6.1997, pagg. 1-3.

detto «spread» ([14]). La fissazione irrevocabile dei tassi di cambio a decorrere dal 1° gennaio 1999 ha comportato l'abolizione del differenziale tra tassi di acquisto e di vendita, ossia dello «spread», strumento cui non è più possibile ricorrere per esprimere le spese addebitate per le operazioni di cambio di banconote della valute partecipanti.

(39) Inoltre, l'elemento di costo legato al «rischio di cambio», esistente prima dell'introduzione dell'euro e dovuto alle fluttuazioni nei tassi di cambio tra le valute, è venuto meno con la fissazione, avvenuta il 1° gennaio 1999, dei tassi di cambio tra le valute della zona euro.

(40) Per quanto il quadro di riferimento adottato dal Consiglio di Madrid nel dicembre 1995 fornisse il quadro di base per il passaggio all'euro, molti dettagli pratici relativi ai preparativi tecnici per il passaggio alla fase 3 restavano ancora da definire. Nel corso del 1996 la Commissione ha ricevuto per iscritto da parte delle associazioni che rappresentano gli utilizzatori di valuta commenti e richieste in merito a numerosi aspetti del passaggio alla nuova moneta. il 15 maggio 1997, allo scopo di venire incontro alle preoccupazioni espresse dalle associazioni e di contribuire all'avanzamento dei preparativi tecnici, la Commissione ha organizzato una tavola rotonda sugli aspetti pratici del passaggio all'euro. La tavola rotonda ha offerto un'occasione di dialogo tra tutte le parti interessate, sia del settore pubblico che di quello privato, e ha affrontato due questioni principali: le disposizioni tecniche per un ordinato passaggio all'euro e le misure per aiutare i cittadini ad acquisire dimestichezza con la nuova moneta ([15]).

(41) Nel quadro delle due principali questioni, nel corso della tavola rotonda è stata affrontata un'ampia gamma di argomenti relativi all'UEM, tra cui la questione dei «costi di conversione nel periodo 1999-2001 e nella fase finale di passaggio». A tale proposito la discussione verteva principalmente sulla conversione di unità monetarie nazionali in unità euro (e viceversa). Per quanto riguarda il cambio delle banconote di uno Stato membro partecipante nelle banconote di un altro Stato membro partecipante nel corso del periodo transitorio, i partecipanti alla riunione hanno sostenuto che tale operazione dovrebbe essere soggetta all'addebito di spese in quanto «sebbene il rischio di cambio sia destinato a sparire, con una conseguente riduzione dei costi di circa il 20 %, altri costi permarranno».

(42) In esito alla tavola rotonda del 15 maggio 1997 la Commissione ha proceduto alla nomina di un «gruppo di esperti sulle spese bancarie per la conversione in euro (di seguito «gruppo di esperti»), parallelamente alla costituzione di numerosi altri gruppi. Il gruppo di esperti — provenienti dal settore bancario, da quello dei sistemi di pagamento, dalle associazioni industriali e dalle associazioni dei consumatori — si è riunito sei volte a Bruxelles (tra il 10 settembre e il 20 novembre 1997), ricevendo i contributi scritti e orali di un gran numero di associazioni e di istituzioni del settore. Il gruppo ha potuto avvalersi altresì dell'assistenza della Commissione e dell'Istituto monetario europeo (in appresso «IME»).»

(43) Il mandato del gruppo di esperti era esaminare se le banche avessero il diritto di addebitare spese per la conversione in euro, se fossero intenzionate a farlo, se vi fosse la necessità di nuove norme a livello comunitario e come garantire la trasparenza delle spese di conversione. Nella relazione presentata il 20 novembre 1997 ([16]) il gruppo di esperti definisce la «conversione» come l'operazione di cambio in euro delle valute nazionali degli Stati membri partecipanti. La conversione si riferisce pertanto ad un calcolo aritmetico per stabilire la rispondenza tra unità monetarie nazionali e unità euro e viceversa ([17]). La relazione, come in essa espressamente dichiarato, non affronta la questione delle spese relative ai servizi bancari ([18]).

(44) Il 24 settembre 1997 il gruppo di esperti ha proceduto all'audizione della federazione bancaria europea. In quell'occasione, il presidente del gruppo di esperti ha chiesto alla federazione se fosse possibile stilare un elenco dei servizi specificamente connessi con l'euro che fossero gratuiti ovvero soggetti ad un addebito di spese variabili

([14]) Per l'acquisto e la vendita di banconote e monete metalliche al pubblico, lo «spread» viene calcolato avendo riguardo ad un tasso di riferimento del mercato. Il tasso di acquisto e quello di vendita sono definiti, in tal caso, come il tasso che la banca applica rispettivamente per l'acquisto da e per la vendita a un cliente. Ciò significa che il tasso di acquisto è inferiore rispetto al tasso di riferimento mentre il tasso di vendita è maggiore. A seconda se l'operazione che si vuole effettuare sia di acquisto o di vendita, lo «spread» sarà dato dal differenziale tra il tasso di riferimento e il tasso di acquisto ovvero dal differenziale tra il tasso di vendita e il tasso di riferimento. Nel cambio valutario, lo spread (in rapporto ad un tasso di riferimento) può essere espresso in valore percentuale.
Nelle contrattazione sui mercati dei cambi esteri, lo «spread» è dato semplicemente dal differenziale tra tasso denaro (acquisto) e tasso lettera (vendita) L'entità dello spread varia in funzione della volatilità del mercato. Lo spread può essere talmente ridotto da dover essere espresso come un centesimo dell'1 % (0,01 %) dell'unità monetaria, chiamato generalmente «pip».

([15]) Cfr. «Tavola rotonda sugli aspetti pratici del passaggio all'euro. Sintesi e conclusioni. Bruxelles, 15 maggio 1997», http://europa.eu.int/comm/internal_market/en/finances/banks/expert.htm

([16]) «Bericht der Sachverständigengruppe über Bankentgelte im Zusammenhang mit der Umstellung auf den Euro» (relazione del gruppo di esperti sulle spese bancarie per la conversione in euro) indirizzata alla Commissione europea, Bruxelles, 20 novembre 1997, pag. 2.

([17]) La nozione di conversione dal punto di vista giuridico, così come viene utilizzata nel presente contesto, è un fenomeno sconosciuto ai fini pratici. La ragione sta nel fatto che «conversione» ha poco in comune con altri concetti giuridici apparentemente simili quali «convertibilità» o «cambio valutario». L'unità monetaria nazionale non è nient'altro che una descrizione (per quanto transitoria) della valuta «euro». Una somma di denaro ha la stessa identità giuridica a prescindere dal modo in cui viene, temporaneamente, espressa. In effetti l'analogia più prossima è quella con le unità e le sottounità di una valuta nazionale. Per cui 70 pfennig equivalgono a 0,70 DM e il modo in cui lo si registra contabilmente non è il frutto di dotti pareri giuridici quanto piuttosto è dettato dall'esigenza di trovare utili accorgimenti tecnici. Cfr. «Bericht der Sachverständigengruppe über Bankentgelte im Zusammenhang mit der Umstellung auf den Euro» Anhang A: Rechtliche Aspekte der Entgeltlichkeit von Umstellungsdiensten, («relazione del gruppo di esperti sulle spese bancarie per la conversione in euro», allegato A: aspetti giuridici relativi alla problematica delle spese di conversione).

([18]) Cfr. paragrafo 4 dal titolo «Che cos'è la conversione» della «relazione del gruppo di esperti» del 20 novembre 1997, pag. 2.

in funzione del paese. Con lettera datata 3 ottobre 1997 la federazione bancaria europea ha chiesto al proprio comitato UEM di voler fornire le suddette informazioni, fissando il 10 ottobre 1997 come termine per l'inoltro della risposta. Nella relazione del 20 novembre 1997 il gruppo di esperti concludeva che: «la maggior parte delle banche intendeva addebitare alla propria clientela spese per l'operazione di cambio delle banconote nazionali dell'area euro nel corso del periodo transitorio, spese che comunque sarebbero state inferiori a quelle applicate attualmente, dato il venire meno del rischio di cambio. Le spese avrebbero coperto i costi di maneggio, custodia, assicurazione e trattazione, i costi-opportunità legati alla tenuta delle riserve di banconote e il rischio connesso all'accettazione di banconote false.»

(45) Nella relazione il gruppo di esperti formula tra l'altro la seguente conclusione e raccomandazione:

— «Al fine di incoraggiare il diffondersi di norme di "buona pratica" in materia di conversione gratuita il gruppo ritiene che la Commissione dovrebbe raccomandare quale norma di "buona pratica" che le banche applichino la conversione gratuita. Tale norma dovrebbe avere carattere di raccomandazione piuttosto che di obbligo.»

— «Le banche autorizzate a percepire spese di conversione e che decidano di avvalersi di tale possibilità sono tenute ad applicare il tasso di conversione [ossia il tasso fissato irrevocabilmente in rapporto all'euro]. Il gruppo raccomanda … che l'applicazione del predetto tasso di conversione e l'addebito delle spese siano dichiarati in maniera trasparente e che tale pratica sia ricompresa nelle norme di "buona pratica". Per ridurre il rischio che i consumatori attribuiscano l'addebito di spese all'introduzione dell'euro, il gruppo raccomanda … che le banche applichino tali norme, se possibile, prima del 1° gennaio 1999.»

(46) Il 23 aprile 1998, la Commissione ha adottato la «Raccomandazione relativa alle spese bancarie per la conversione in euro» ([19]). La raccomandazione stabilisce «norme di buona pratica» per la conversione ([20]) gratuita nel caso di operazioni di conversione per le quali sussista l'obbligo giuridico della gratuità e in caso di determinate altre operazioni di conversione, al fine di agevolare l'ordinata introduzione dell'euro (articolo 2). Ad esempio, le banche hanno l'obbligo giuridico di effettuare la conversione gratuita in unità monetaria nazionale per i pagamenti in entrata denominati in euro nel corso del periodo transitorio. La Commissione raccomanda che le banche effettuino la conversione gratuita anche per analoghi pagamenti in uscita.

(47) Le norme di buona pratica non includono il cambio gratuito di banconote della valute partecipanti. La raccomandazione non limita la libertà delle banche di stabilire autonomamente le spese da addebitare in funzione della propria politica commerciale.

(48) L'unico «obbligo» che la raccomandazione impone alle banche in materia di cambio di banconote e monete metalliche degli Stati membri partecipanti si riferisce alla trasparenza: «le banche dovrebbero indicare chiaramente l'applicazione dei tassi di conversione di cui al regolamento (CE) n. 1103/97 del Consiglio e indicare separatamente dal tasso di conversione ogni spesa di qualunque natura, che venga addebitata.» (articolo 3, paragrafo 1) La raccomandazione prescrive inoltre che le banche informino in modo chiaro e trasparente i propri clienti in merito alle spese di cambio, fornendo informazioni scritte di carattere generale, prima che venga effettuata l'operazione (ex ante), o specifiche, una volta effettuata l'operazione (ex post), sulle spese che la banca intende addebitare ovvero che ha addebitato (articolo 3, paragrafo 2).

(49) La raccomandazione prevede inoltre che le banche comunichino alla clientela prima del 1° gennaio 1999 se e in che misura intendono applicare la raccomandazione (articolo 4, paragrafo 2). Alle banche viene inoltre raccomandato di portare a conoscenza del pubblico, sia con azioni individuali che collettive, la loro intenzione di dare applicazione alla raccomandazione (articolo 4, paragrafo 3).

(50) L'8 dicembre 1998, la Commissione ha pubblicato una relazione dal titolo «Applicazione della raccomandazione della Commissione relativa alle spese bancarie per la conversione in euro» ([21]). La relazione illustra le informazioni ricevute dalla Commissione da parte delle associazioni bancarie europee in merito all'intenzione delle banche aderenti di applicare la raccomandazione. Nel luglio 1998 la Commissione ha invitato quattro associazioni bancarie (la Federazione bancaria europea (EBF), l'Unione europea delle casse di risparmio (ESBG), l'Associazione europea delle banche cooperative (EACB), e la Federazione europea delle società di credito ipotecario (EMF) a comunicare entro il 1° novembre 1998 se ed in che misura le banche aderenti intendevano applicare la raccomandazione. Le valutazioni e le informazioni fornite da ciascuna associazione sono pubblicate negli allegati alla relazione.

(51) In merito alla Germania la relazione nota in particolare quanto segue:

«Applicazione della raccomandazione in ciascuno Stato membro partecipante

Il Comitato centrale del credito (ZKA), che rappresenta l'intero settore creditizio della Germania, ha accettato di rispettare le disposizioni della raccomandazione. Il Bundesverband deutscher Banken sostiene che tutti i suoi membri intendono applicare la raccomandazione. Lo stesso vale anche per le banche socie dell'EACB e dell'ESBG in Germania.

… … … …

([19]) GU L 130 dell'1.5.1998, pag. 22.

([20]) «Conversione» ai sensi della raccomandazione è il cambiamento della denominazione di un importo monetario da una unità monetaria nazionale nell'unità euro e viceversa, ai tassi di conversione di cui al regolamento (CE) n. 1103/97.

([21]) Il documento è disponibile su Internet alla pagina http://europa.eu.int/comm/dgs/internal_market/ (compresi gli allegati).

Informazioni alla clientela ...

In Germania, dove le banche hanno emesso un gran numero di pubblicazioni sull'introduzione dell'euro, le banche aderenti all'EBF illustreranno il contenuto della raccomandazione con lettere o opuscoli.»

2. **La situazione in Germania**

(52) Nel corso dell'audizione del 1° e 2 febbraio 2001 è stata fatta una presentazione generale del quadro giuridico ed economico. Secondo quanto emerso nel corso della presentazione, e stando alle dichiarazioni della Westdeutsche Landesbank, prima dell'ottobre 1997 ebbero luogo varie riunioni tra le banche commerciali e la Bundesbank.

(53) L'8 luglio 1997 si svolse a Francoforte una riunione tra le banche commerciali e la Bundesbank in occasione della quale furono discusse le conseguenze dell'introduzione dell'euro sulle operazioni di acquisto e vendita di banconote e monete metalliche in valuta estera ([22]).

(54) A seguito della riunione, il 22 luglio 1997 la Bundesbank inviò alle banche commerciali ([23]) un questionario relativo alle operazioni di acquisto e di vendita di banconote sia sul mercato al dettaglio che su quello all'ingrosso. Venivano richieste informazioni sui volumi di banconote cambiate, sulla trasparenza delle spese addebitate nel corso del periodo transitorio, sulle ripercussioni sull'attività al dettaglio qualora la Bundesbank avesse offerto un servizio gratuito al pubblico, e sulle conseguenze per l'attività all'ingrosso nel caso in cui la Bundesbank avesse messo a disposizione delle banche commerciali un servizio gratuito di rimpatrio delle banconote. La Bundesbank garantiva la riservatezza delle risposte fornite dalle banche.

(55) A seguito dell'incontro dell'8 luglio 1997, e in esito al questionario inviato dalla Bundesbank il 22 luglio 1997, quattro banche commerciali (Commerzbank AG, Deutsche Verkehrsbank AG, Reisebank AG e Westdeutsche Landesbank) inviarono una lettera alla Bundesbank datata 25 luglio 1997 nella quale affermano la necessità di mantenere lo spread (ossia i tassi di acquisto e di vendita delle valute partecipanti). Come ragione veniva addotta l'impossibilità di apportare in tempo utile i necessari adeguamenti sul piano delle tecnologie dell'informazione, nonché i costi aggiuntivi che ogni adeguamento avrebbe comportato, determinando un aumento delle spese a carico della clientela ([24]):

«… Le banche centrali dei paesi partecipanti sono obbligate, dopo la fissazione dei tassi di cambio, a cambiare gratuitamente le valute della zona euro. Tuttavia, la Bundesbank e le Landeszentralbanken regionali non hanno alcun interesse a prendere su di sé l'attività bancaria rivolta alla clientela privata in quanto ciò richiederebbe la creazione di nuove apposite strutture.

Inevitabilmente, considerato il previsto obbligo per la banca centrale di acquistare gratuitamente le valute partecipanti, si determinerà un ricorso massiccio dei consumatori alle Landeszentralbanken in quanto, in mancanza di spread, le banche commerciali, per ragioni di costo, si rifiuteranno di acquistare valuta.

Il fatturato dell'attività di cambio estero nelle filiali delle banche tedesche ammonta a 16 miliardi di DEM. A tale cifra andrebbe aggiunto il fatturato derivante dall'attività di compensazione di DEM con le banche corrispondenti estere. Si procederà ad una stima del volume delle operazioni di acquisto e di quello dei rimpatri per il tramite di un apposito questionario della Bundesbank.

L'attuazione pratica delle misure necessarie è stata discussa tra i firmatari, fortemente attivi nel settore del cambio valutario.

La questione dell'addebito di spese in luogo dell'attuale spread (ossia dei tassi di acquisto/vendita) è stata considerata molto problematica.

Al termine della discussione tutti i partecipanti si sono dichiarati contrari, in linea di principio, a un cambiamento, dato che i costi che ne sarebbero risultati a causa dell'adattamento sul piano informatico avrebbero reso il cambio di banconote più costoso e il pubblico non avrebbe gradito un aumento delle spese. I cittadini non avrebbero compreso le ragioni dell'introduzione di un addebito di spese dato che i tassi di cambio sono fissi e le banche nazionali acquistano con tassi di cambio fissi.

È anche importante sottolineare che gli adeguamenti sul piano delle tecnologie dell'informazione non potrebbero essere attuati in tempi brevi.

Un'indagine condotta presso i nostri partner della zona euro evidenzia che anche le banche estere vogliono insistere nel voler mantenere lo spread.

([22]) Risposta della Westdeutsche Landesbank alla comunicazione degli addebiti, pag. 16 (fascicolo pag. 3985).

([23]) Risposta della Westdeutsche Landesbank alla comunicazione degli addebiti, pag. 16 (fascicolo pag. 3985).

([24]) «Auswirkungen der EWWU auf das Sortengeschäft» (Conseguenze dell'UEM sull'attività di cambio), lettera della Interessengemeinschaft Sortenhandel (associazione degli operatori di cambio) c/o […]* (Deutsche Verkehrsbank AG) a […]* (Landeszentralbank dell'Assia) del 25 luglio 1997 sottoscritta da Commerzbank AG, Deutsche Verkehrsbank AG, Reisebank AG e Westdeutsche Landesbank e inviata in copia a Deutsche Bundesbank, Bundesverband deutscher Banken, Bundesverband der Deutschen Volksbanken und Raiffeisenbanken e Deutscher Sparkassen und Giroverband (fascicolo pag. 2965f).

Una separazione tra l'attività rivolta alla clientela privata, da una parte, alla quale applicare tassi fissi di cambio più una commissione, e l'attività interbancaria, dall'altra, per la quale continuare ad applicare i margini, potrebbe essere possibile alle banche che possiedono filiali poiché esse sono in grado di esercitare un'influenza diretta sulle filiali. Nel settore delle Sparkassen (banche di risparmio) e delle Genossenschaftsbanken (banche cooperative) un tale approccio sarebbe di difficile attuazione dato che le Sparkassen e le Genossenschaftsbanken indipendenti non sarebbero disposte ad applicare tassi fissi più una commissione nelle operazioni rivolte alla loro clientela dovendo invece esse stesse applicare tassi di acquisto/vendita nelle operazioni con i rispettivi istituti centrali.

Per le predette ragioni, i firmatari, nella loro qualità di specialisti dell'attività di cambio valutario, chiedono che vengano mantenuti i tassi di acquisto e di vendita e che si continui a seguire le procedure già note, al fine di evitare ogni inconveniente nel periodo immediatamente precedente all'introduzione dell'euro».

(56) Nel corso del luglio e dell'agosto 1997 le banche commerciali hanno risposto al summenzionato questionario della Bundesbank (considerando 54) ([25]).

(57) A seguito della riunione informale del Consiglio ECOFIN del 12/13 settembre 1997 a Lussemburgo, il 15 settembre 1997 si svolse a Francoforte una riunione tra le banche commerciali e la Bundesbank. La riunione consentì di chiarire ulteriormente che dopo il 1° gennaio 1999 non sarebbe più stato possibile ricorrere allo spread (ossia ai tassi di acquisto e di vendita) come strumento di addebito delle spese. Ogni spesa avrebbe dovuto essere indicata separatamente:

«È stata altresì discussa la questione degli oneri, in particolare degli oneri sulle operazioni di cambio. Il 1° settembre 1997 le Landeszentralbanken hanno inviato un questionario con lettera circolare inteso ad appurare se le banche commerciali intendano fissare un onere per le operazioni di cambio di banconote nazionali della zona euro ovvero vogliano applicare uno spread tra due tassi di cambio. A questo proposito la Bundesbank ha dichiarato che non sarà possibile ricorrere allo spread come strumento di addebito di spese per le operazioni di cambio. L'unica soluzione possibile sarebbe l'addebito di un onere».

3. **I fatti salienti**

(58) Nell'aprile del 1997, GWK Bank con i suoi 68 uffici di cambio (33 dei quali nelle grandi stazioni e 25 nelle zone di confine) cominciò a porsi il problema della struttura delle spese da applicare in Germania alle operazioni di acquisto e di vendita di banconote delle valute partecipanti a seguito della sparizione dello «spread» il 1° gennaio 1999.

([25]) Risposta della Westdeutsche Landesbank alla comunicazione degli addebiti, pag. 17 (fascicolo pag. 3986).

(59) GWK Bank contattò un'istituzione analoga in Germania, la Reisebank AG (con 59 uffici di cambio nelle grandi stazioni ferroviarie e ai posti di confine) inizialmente per metterla al corrente del fatto che, nel corso del periodo transitorio (dal 1° gennaio 1999 al 31 dicembre 2001), a seguito dell'applicazione dell'articolo 52 dello Statuto dell'SEBC, la Deutsche Bundesbank avrebbe utilizzato la sua rete di circa 200 uffici per offrire al pubblico un servizio gratuito di acquisto di banconote della zona euro. Ciò avrebbe rappresentato una minaccia non solo per la Reisebank AG, ma anche per l'attività principale della GWK Bank, ossia l'acquisto e la vendita di DEM.

(60) GWK Bank invitò la Reisebank AG a prendere contatto con altre banche tedesche, in primo luogo per cercare di far sì che la Deutsche Bundesbank non fornisse un servizio gratuito ai consumatori attraverso la sua rete di uffici.

(61) In esito alle discussioni e ai contatti summenzionati, il 15 ottobre 1997 si svolse a Francoforte nella sede della Deutsche Verkehrsbank AG una riunione in occasione della quale si procedette alla fissazione dei prezzi tra numerose banche tedesche.

(62) Le prove documentali della violazione così configurata si trovano nei resoconti delle riunioni e delle conversazioni telefoniche rinvenuti nel corso delle ispezioni del 20 ottobre e del 21 ottobre 1999 nella sede della GWK Bank (Diemen) nei Paesi Bassi.

3.1. *La riunione tra i rappresentanti della GWK Bank e della Reisebank AG il 29 aprile 1997*

(63) Il 29 aprile 1997 si svolse a Francoforte una riunione tra GWK Bank e Reisebank AG ([26]). Secondo i verbale della riunione, GWK Bank rimase sorpresa del fatto che la Reisebank AG non disponesse di informazioni a proposito dei cambiamenti attesi sul mercato dei cambi delle banconote della zona euro dopo il 1° gennaio 1999. Reisebank AG riteneva che i margini di cambio e la struttura delle spese per le operazioni di cambio delle banconote della zona euro sarebbero stati mantenuti fino all'introduzione dell'euro in contante nel 2002:

«Verbali della riunione svoltasi a Francoforte il 29 aprile 1997 con Deutsche Reisebank ([27]) in merito alla problematica dell'euro (datati 2 maggio 1997).

…

([26]) «Zusammenfassung der Gespräche vom 29. April 1997 mit der Deutschen Reisebank in Frankfurt über die Euro-Problematik» (resoconto dei colloqui avuti a Francoforte il 29 aprile 1997 con Deutsche Reisebank in merito alla problematica dell'euro) presenti: sig. […]* (Reisebank AG), sig. […]* (Reisebank AG), sig. […]* (GWK), sig. […]* (GWK); cc: […]* (GWK), […]* (GWK) e […]* (GWK); Promemoria n. AS/HB/Orig97/061 datato 2 maggio 1997 (fascicolo pag. 2939 segg).

([27]) Nei documenti rinvenuti presso la GWK la Reisebank AG viene chiamata quasi sempre Deutsche Reisebank.

Nel corso delle discussioni prevalse il sentimento di sorpresa: di GWM per il fatto che la Deutsche Reisebank non disponesse di informazioni aggiornate e di Deutsche Reisebank per la posizione assunta dalla Deutsche Bundesbank nonché [a causa di] altri problemi (di breve termine) relativi all'euro.»

Le supposizioni della Deutsche Reisebank

I rappresentanti della Deutsche Reisebank ritenevano di essere pronti per l'euro. La messa a punto del prodotto «card-sales», l'apertura di uffici di cambio ai confini orientali della Germania e l'incremento della quota detenuta sul mercato dei cambi avrebbe fornito una compensazione sufficiente a consentire di guardare con fiducia al futuro. Date queste premesse, la Deutsche Reisebank ritiene che il problema dell'euro comincerà a porsi solo nel 2002, e non prevede cambiamenti sul mercato del cambio di contante tra il 1° gennaio 1999 e il 1° luglio 2002 (o persino a partire dal maggio 1998), infatti:

1. l'attuale struttura di margini verrà mantenuta;

2. l'attuale struttura delle commissioni verrà mantenuta;

3. l'attuale rete di uffici di cambio rimarrà inalterata.

(64) Le informazioni fornite dalla GWK Bank alla Reisebank AG nel corso della riunione hanno suscitato sia sorpresa che preoccupazione. I principali punti sollevati sono stati:

— i margini di cambio erano destinati a sparire nel 1999 per essere sostituiti da spese «visibili»,

— le banche centrali nazionali, sotto l'influenza dell'Istituto monetario europeo (IME), esercitavano pressione sulle banche commerciali per costringerle a ridurre le spese bancarie dopo il 1° gennaio 1999,

— la Banca centrale dei Paesi Bassi aveva deciso che, in applicazione dell'articolo 52, sarebbe stato offerto alle banche commerciali olandesi un servizio gratuito di rimpatrio nel loro paese d'origine delle banconote estere della zona euro. Altre banche centrali nazionali stavano vagliando l'opportunità di offrire un servizio gratuito di cambio per il pubblico indistinto,

— correvano voci che le banche commerciali tedesche erano pronte ad offrire un servizio gratuito di cambio delle banconote della zona euro a partire dal 1° gennaio 1999.

(65) Per quanto riguarda i punti precedenti i verbali della riunione riportano quanto segue:

«Le informazioni fornite dalla GWK

Le nostre informazioni sono state accolte con una certa incredulità e paura.

Abbiamo fornito le seguenti informazioni:

1) È più che probabile che la struttura basata sui margini sparirà nel 1999, fatto questo che si farà sentire sui profitti. Nei Paesi Bassi le banche ritengono che il margine sparirà e che sarà sostituito da una commissione (visibile). L'opinione pubblica potrebbe allora opporsi a questa commissione più elevata.

2) La Banca centrale dei Paesi Bassi (DNB) ha cercato (e secondo il sig. […]*, sta ancora cercando) di convincere le banche ad applicare una compensazione notevolmente ridotta per le operazioni di cambio di denaro contante della zona euro e solo grazie all'insistenza delle banche (secondo le informazioni fornite da GWK) si osserva ora un leggero miglioramento nella posizione della DNB. Ciò ci porta a concludere che altre banche centrali (sotto l'influenza dell'IME) stiano ugualmente esercitando pressione sulle banche commerciali.

3) Questa pressione (politica) è all'origine, assieme all'articolo 52, dell'indagine condotta a livello di IME sulle grandi banche commerciali; la GWK non è che una delle piccole banche partecipanti (a motivo della sua specializzazione).

4) La DNB sostiene un'interpretazione molto restrittiva dell'articolo 52, secondo la quale le banche centrali europee sarebbero solo tenute a rimpatriare gratuitamente il quantitativo di valute della zona euro in eccesso nel rispettivo paese della zona euro, e non vuole modificare l'attuale infrastruttura dell'attività di cambio (al dettaglio) nel corso di tale periodo.

5) La DNB ha assunto questa posizione dopo essere stata informata (soprattutto da parte di GWK) dei problemi che potrebbero sorgere.

6) GWK e le grandi banche stanno vagliando la possibilità di trasformare, a decorrere dal 1999, l'attuale struttura della compensazione, basata sul margine e su una commissione, in una compensazione costituita esclusivamente da una commissione, al fine di impedire che con l'introduzione dell'euro, introduzione fortemente pubblicizzata, si debba procedere ad un aumento delle spese addebitate.

7) Più in particolare la Deutsche Bundesbank e le banche centrali francese e italiana hanno insistito su un'interpretazione estensiva dell'articolo 52 in modo da consentire al pubblico di godere di un servizio gratuito.

8) Circolano voci (secondo il sig. […]*) che le banche commerciali tedesche sarebbero pronte ad offrire al pubblico un servizio gratuito di cambio di contante.

9) Ciò significa che probabilmente le modifiche che la Deutsche Reisebank ha attualmente allo studio non potranno essere attuate».

(66) Dai verbali della riunione emerge che Reisebank AG non credeva nelle informazioni fornite da GWK. I suoi rappresentanti decisero pertanto di contattare la Bundesbank e le banche commerciali per focalizzare l'attenzione sulla problematica relativa al cambio delle banconote della zona euro dopo il 1° gennaio 1999:

«La reazione della Deutsche Reisebank

L'incredulità circa l'incombente minaccia era chiaramente visibile. In parte a causa della nostra presenza e della convinzione con cui sostenevamo le nostre affermazioni, l'incredulità si è trasformata in costernazione.

Deutsche Reisebank non era a conoscenza dell'indagine dell'IME. Abbiamo provveduto ad inviargliene copia.

Le azioni

Deutsche Reisebank contatterà la Bundesbank e altri istituti bancari per fare in modo che anche in Germania venga data la necessaria attenzione alla problematica delle operazioni di cambio in contante dell'euro. Abbiamo deciso di tenerci reciprocamente informati sugli sviluppi della situazione».

(67) I verbali della riunione evidenziano inoltre similarità nella struttura societaria della GWK Bank e della Reisebank AG, nonché sovrapposizioni nei prodotti. Entrambe le banche addebitano spese per il cambio di contante pari a circa il 3,5 % del valore dell'operazione.

«Altre informazioni

La Deutsche Reisebank possiede all'incirca 60 uffici (ad esempio nelle stazioni ferroviarie) e conta circa 300 affiliati.

C'è una chiara sovrapposizione dei prodotti, ad esempio:

Servizio di cambio, sportelli automatici per il prelievo di contante, Western Union — Card sale (in fase di messa a punto).

Nella sede centrale lavorano circa 50 persone. La capogruppo di Deutsche Reisebank ha affidato in outsourcing l'automazione a una Cassa centrale.

I profitti realizzati finora provengono per l'80 % dalle operazioni di cambio; dopo l'introduzione dell'euro i profitti complessivi sono destinati a diminuire del 40 % (non è chiaro se questi dati si basino su un'ipotesi di zona euro allargata ovvero di zona euro ristretta). Come nel caso di GWK, il margine applicato e la commissione addebitata sono pari al 3,5 % circa».

(68) Nella replica alla comunicazione degli addebiti ([28]) la Reisebank AG ammette di non essere stata a conoscenza dei grandi cambiamenti destinati a prodursi nell'attività di cambio delle valute partecipanti nel corso del periodo transitorio, in particolare riconosce di aver ignorato che sarebbero scomparsi i tassi di vendita e di acquisto nelle operazioni di cambio di valute della zona euro.

3.2. *Contatto tra la GWK Bank e la Reisebank AG del 5 maggio 1997*

(69) Una settimana dopo la riunione del 29 aprile 1997, con fax datato 5 maggio 1997, GWK Bank ha inviato alla Reisebank AG due documenti ([29]):

(70) Il primo documento era una copia compilata del «questionario alle banche commerciali e ai cambiavalute» trasmesso alla banca centrale nazionale ([30]). Si trattava del questionario IME sull'applicazione dell'articolo 52 dello statuto dell'SEBC (cambio alla pari delle banconote della zona euro nel periodo 1999-2002). Il questionario era stato inviato dall'IME alle banche centrali nazionali ed era finalizzato a raccogliere informazioni sul volume annuale dell'attività di cambio di banconote, sui mezzi per il rimpatrio delle banconote, sui volumi di acquisto e di vendita delle valute della zona euro, sulle variazioni stagionali, sugli spread e sulle commissioni esistenti, oltre a richiedere un'elencazione analitica delle componenti di costo. Le banche centrali nazionali hanno inviato il questionario IME ad una serie di banche e di cambiavalute operanti nel proprio paese, scelti in base a criteri decisi autonomamente.

(71) Il questionario comprendeva una sezione con l'intestazione «Qualora lo desideriate, siete invitati ad esprimere su fogli a parte i vostri commenti e suggerimenti sul cambio di banconote dell'area euro». Allo scopo di preservare il totale dei suoi ricavi dopo il 1° gennaio 1999, la GWK Bank propone l'addebito di spese amministrative pari al 3,8 % per le operazioni di cambio delle valute della zona euro:

«Il ricavo complessivo derivante da una normale operazione di cambio di una valuta della zona euro è pari al 3,8 %. Per continuare ad offrire al pubblico il servi-

([28]) Risposta della Reisebank AG alla comunicazione degli addebiti, pag. 21f (fascicolo pag. 3715f).

([29]) Fax del 5 maggio 1997 da parte di […]* su incarico di […]* (GWK) a […]* (Reisebank AG), fax n. 97.066 (fascicolo pag. 2942ff). Entrambi questi documenti sono stati rinvenuti nel corso dell'ispezione prezzo la sede della GWK.

([30]) «Questionario alle banche commerciali e ai cambiavalute» datato 13 gennaio 1997, AS/NvdN/HB/Orig97/002 (fascicolo pag. 2943ff).

zio di cambio delle valute dell'area euro circolanti è necessario applicare una commissione compensativa.

Ricavo derivante da una normale operazione di cambio delle valute dell'area euro

(NLG 350 × 3,8 %) = NLG 13,30

Costo complessivo di una normale operazione di cambio delle valute dell'area euro = NLG 11,60.

Dopo il 1° gennaio 1999 i costi a carico del nostro istituto non diminuiranno e non è fattibile, nella prospettiva dell'euro, mantenere commissioni diversificate per ogni valuta dell'area euro. Proponiamo pertanto di addebitare spese amministrative del 3,8 % per un'operazione normale (ovvero per la quale non siano previste condizioni agevolate) di cambio di valuta dell'area euro. Una percentuale inferiore al 3,8 % sarebbe troppo bassa, in particolare per le valute dell'area euro che presentano un volume relativamente limitato (valute dell'area euro diverse da DEM, BEF e FRF). Volumi limitati comportano una maggiore perdita di interessi e un aumento dei relativi costi di back-office.

La banca centrale olandese dispone di ulteriori commenti dettagliati delle nostre risposte al questionario.

In caso desideraste riceverne copia potete richiederla alla DNB.»

(72) Il secondo documento inviato dalla GWK Bank alla Reisebank AG contiene gli ulteriori commenti dettagliati di GWK Bank sul questionario di cui si fa menzione nella predetta risposta al questionario IME. Nel documento si afferma che, tenuto conto della perdita dopo il 1° gennaio 1999 dei ricavi derivanti dal margine di cambio, nonché considerando le condizioni agevolate concesse a gruppi e a clienti speciali, per poter mantenere per tutte le valute della zona euro il totale dei ricavi provenienti dalle operazioni di cambio al 2,4 % si renderà necessario aumentare la commissione al 3,8 % ([31]):

«Operazioni di cambio al dettaglio

…

I ricavi in percentuale del volume trattato (2,5 %) sono inferiori a quanto lascerebbero presumere sia i margini risultanti dai listini dei tassi di cambio delle banconote che i tassi delle commissioni.

Margine risultante dal listino dei tassi di cambio	2,88 % ([1])
Commissione	1,00 %
Ricavo totale	3,88 %

([1]) Margine medio risultante dalla media degli acquisti e delle vendite.

….

Tasso della commissione da considerare accettabile dopo il 1° gennaio 1999

Da un punto di vista sociale è auspicabile che il servizio al pubblico di cambio delle valute UE circolanti venga mantenuto ai livelli attuali nel corso del periodo dal 1° gennaio 1999 al 1° luglio 2002. Sarà quindi necessario addebitare una commissione di importo maggiore per compensare la perdita del margine. Per GWK una commissione del 3,8 % sull'equivalente di una normale operazione di cambio dovrebbe essere sufficiente. Le condizioni agevolate concesse a favore di gruppi e di clienti speciali che effettuano operazioni con grossi importi (compreso lo stacco di cedole, cfr. anche pagina 2) comporteranno un ricavato complessivo sulle operazioni di cambio pari al 2,4 % (3,8 %-1,38 %) dell'intero volume delle valute UE. Una percentuale del 3,8 % rappresenta per il cliente una spesa equivalente a quella addebitata al momento per un'operazione di importo medio in valuta UE (margine di cambio per le banconote più commissione), come viene ulteriormente specificato di seguito (l'allegato 2 contiene un elenco esaustivo di dati).

([31]) «Supplementary comments to the questionnaire of 21 November 1996 regarding the Euro, as drawn up by the European Monetary Institute [EMI (commenti ulteriori al questionario dell'Istituto monetario europeo (IME) del 21 novembre 1999 relativo all'euro]» datato 13 gennaio 1997, NvdN//Orig97/007 (fascicolo pag. 2954ff).

	Margine ([1]) sulle banconote in % del volume delle operazioni di cambio	Attuale tasso di cambio per un'operazione di 350 NLG	Attuale commissione per un'operazione di 350 NLG	Spesa totale per il cliente per un'operazione di 350 NLG
Valuta zona euro	2,8 %	9,79 NLG	3,50 NLG	13,29 NLG
Tutte le valute	2,88 %	10,08 NLG	3,50 NLG	13,58 NLG
Operazione di cambio delle valute UE con una commissione del 3,8 %				13,30 NLG

([1]) Il margine qui menzionato è quello medio per le banconote della valuta rispettiva trattata (cfr. allegato 2) ponderato in base al volume degli acquisti e delle vendite.

Una percentuale inferiore al 3,8 % sarebbe troppo bassa, in particolare per le valute dell'area euro con un volume relativamente limitato (valute dell'area euro diverse da DEM, BEF e FRF). Volumi limitati comportano una maggiore perdita di interesse e un aumento dei relativi costi di back-office (costi di conteggio, immagazzinamento, trasporto e transazione, ecc.). Nella prospettiva dell'euro, non è fattibile mantenere commissioni diversificate per le singole valute UE.»

(73) La GWK Bank ([32]) e la Reisebank AG hanno confermato l'invio dei predetti documenti da parte della GWK Bank. Secondo quanto dichiarato dalle due banche, la proposta di una commissione del 3,8 % era una semplice dichiarazione formulata in risposta al questionario dell'IME. Lo stesso IME ha diffuso i risultati del questionario.

(74) La Commissione fa notare che né il questionario dell'IME né i risultati del questionario trattano la questione delle spese per le operazioni di cambio delle banconote della zona euro. L'IME aveva redatto un questionario contenente la richiesta di informazioni sul volume annuale dell'attività di cambio di banconote, sui mezzi per il rimpatrio delle banconote, sui volumi di acquisto e di vendita delle valute della zona euro, sulle variazioni stagionali, sugli spread e sulle commissioni esistenti, oltre che un'elencazione analitica delle componenti di costo. Lo scopo era quello di raccogliere informazioni in merito all'applicazione dell'articolo 52 dello statuto dell'SEBC nei riguardi delle banche commerciali (ossia il servizio gratuito di rimpatrio nel paese d'origine delle banconote estere della zona euro possedute dalle banche).

(75) L'IME ha preparato una relazione datata 23 aprile 1997 dal titolo «Cambio alla pari delle banconote dell'area euro: valutazione dei risultati del questionario inviato alle banche commerciali». La relazione si basa sulle risposte al questionario inviate dalle banche e dai cambiavalute alle banche centrali nazionali e riflette la situazione del 1996. Il questionario dell'IME ha coinvolto 14 Stati membri e le risposte sono state inviate da circa 150 banche commerciali e 40 cambiavalute. La relazione di 8 pagine dell'IME contiene dati aggregati e non affronta il problema delle spese bancarie sulle operazioni di cambio delle valute della zona euro. La relazione non è stata pubblicata ma il consiglio dell'IME ha acconsentito a comunicare alla Federazione bancaria europea e all'Unione europea della casse di risparmio la valutazione dei risultati ([33]).

([32]) Risposta del gruppo Fortis alla comunicazione degli addebiti, pag. 13 (fascicolo pag. 4285).

3.3. *Riunione dell'11 agosto 1997 con la partecipazione di Reisebank AG, Deutsche Verkehrsbank AG, GWK Bank e Landeszentralbank dell'Assia*

(76) L'11 agosto 1997 ebbe luogo a Francoforte una riunione cui presero parte Reisebank AG, Deutsche Verkehrsbank AG, Landeszentralbank dell'Assia e GWK Bank ([34]). Scopo dell'incontro era chiarire la situazione del cambio delle banconote e delle monete metalliche della zona euro durante il periodo transitorio:

«Resoconto dei colloqui tra Reisebank, Landeszentralbank, Deutsche Verkehrsbank e GWK svoltisi l'11 agosto 1997 presso la sede centrale della Reisebank AG a Francoforte, Germania

([33]) E-mail del 5 maggio 1999 inviato dalla BCE alla DG Concorrenza in merito alla richiesta di una copia della relazione «Cambio alla pari delle banconote dell'area euro: valutazione dei risultati del questionario inviato alle banche commerciali».

([34]) «Gesprächszusammenfassung Reisebank/Landeszentralbank/Deutsche Verkehrs-Bank/GWK vom 11. August 1997 am Hauptsitz der Reisebank AG in Frankfurt am Main» (resoconto dei colloqui svoltisi nella sede centrale della Reisebank AG a Francoforte, Germania, l'11 agosto 1997 tra ReiseBank/LandesZentralBank/Deutsche Verkehrs-Bank/GWK); Presenti: […]* (Reisebank AG), […]* (Reisebank AG), […]* (Reisebank AG), […]* (Deutsche Verkehrsbank AG), […]* (Landeszentralbank); cc: membri del consiglio di amministrazione, […]*; Promemoria n. AS/HB/Orig97/130 (fascicolo pag. 2967ff).

Presenti:	Sig. […]*	Reisebank AG
	Sig. […]*	Reisebank AG
	Dr. […]*	Reisebank AG (avvocato)
	Sig. […]*	Deutsche Verkehrsbank AG
	Sig. […]*	Landeszentralbank dell'Assia
	Sig. […]*	GWK
	Sig. […]*	GWK
	Sig. […]*	GWK

Considerazioni iniziali

Il sig. […]* ha dato il benvenuto a tutti i partecipanti. Ha sottolineato che vi erano ancora molte incertezze sul mercato del cambio estero per quanto riguarda il periodo dal 1° gennaio 1999 al 1° luglio 2002 e che una delle ragioni della riunione era chiarire la situazione. Dopo una breve introduzione ha passato la parola al sig. […]* che partecipava alla riunione in qualità di esperto per l'euro della Reisebank AG.»

(77) Il rappresentante legale della Reisebank AG ha detto chiaramente che le banche commerciali avrebbero potuto addebitare spese per le operazioni di cambio delle valute della zona euro nel corso del periodo transitorio ma che lo spread (ossia i tassi di acquisto e di vendita) sarebbe stato abolito a partire dal 1° gennaio 1999:

«Sig. […]*

A parere del sig. […]* la maggior parte dei membri dell'IME condivideva i due seguenti punti di vista:

1. Le banche commerciali avrebbero potuto addebitare spese ai clienti per le operazioni di cambio delle valute della zona euro.

2. Nella prima metà del 2002 il servizio di cambio in euro delle valute delle zona euro circolanti offerto alla clientela avrebbe dovuto essere gratuito.

Punto 1

Le banche commerciali avrebbero potuto addebitare spese sulle operazioni di cambio. Non sarebbe stato l'IME a fissare le modalità di pagamento. Queste avrebbero potuto consistere in una commissione fissa, in una commissione percentuale o si sarebbe persino potuto ricorrere all'attuale margine di cambio, che avrebbe potuto variare da una valuta all'altra (sarebbe stato possibile anche combinare queste opzioni). Il sig. […]* ha fatto notare al sig. […]* che dopo il 1° gennaio 1999 cambiare le valute della zona euro sarebbe stato di fatto come cambiare una stessa valuta sebbene in forme diverse e che di conseguenza la differenziazione di prezzo tra le valute della zona euro non poteva essere data per scontata. Secondo l'opinione del sig. […]* una differenziazione di prezzo era possibile solo in caso di prezzi di costo diversi. Non si riscontravano differenze evidenti e significative nei prezzi di costo tra le varie valute della zona euro ed era pertanto improbabile che la vigente struttura basata sul margine di cambio potesse essere mantenuta.

…

Punto 2

Nel periodo dal 1° gennaio 2002 al 1° luglio 2002 le valute della zona euro dovranno essere convertite in euro gratuitamente; ciò significa che a partire dal 1° gennaio 2002 GWK non trarrà più alcun profitto dalle operazioni di cambio delle valute della zona euro. Avevamo pertanto supposto che solo i fiorini in circolazione sarebbero stati cambiati in euro gratuitamente.»

(78) Nel corso dell'incontro, la Landeszentralbank dell'Assia ha spiegato che, ai sensi dell'articolo 52 dello statuto dell'SEBC, la Bundesbank ha l'obbligo di acquistare gratuitamente banconote e monete metalliche estere della zona euro dalle banche e dal pubblico. La Bundesbank aveva condotto un'indagine presso varie banche per tentare di quantificare il numero di operazioni possibili (considerando 54):

«Landeszentralbank

Questa l'interpretazione dell'articolo 52 auspicata dalla Bundesbank:

la Banca centrale ha l'obbligo di acquistare valute estere della zona euro dalle banche e dal pubblico gratuitamente (alla pari viene quindi inteso nel senso di gratuitamente, come nel caso della DNB).

Le banca centrale apporterebbe modifiche alle (investirebbe nelle) attuali 180 (questo numero verrebbe omesso) filiali (le Landeszentralbanken) in modo da essere effettivamente in grado di fornire il servizio al pubblico. Per stabilire il numero di operazioni che potrà accettare la Bundesbank aveva condotto un'indagine presso varie banche. Il sig. […]* ha dichiarato che la Bundesbank non era soddisfatta dell'obbligo previsto dall'articolo 52 …»

(79) La notizia che la Bundesbank e le Landeszentralbanken potrebbero offrire un servizio gratuito al pubblico su base molto ampia ha messo in allarme la GWK Bank. Questa ha invitato la Reisebank AG a raggiungere un consenso con altre banche tedesche sulla necessità di addebitare spese in modo da evitare la perdita di profitti dall'attività di cambio delle valute della zona euro nel corso del periodo transitorio:

«Azione successiva

Dopo che il sig. […]* e il sig. […]* hanno lasciato la riunione, abbiamo rammentato alla Deutsche Verkehrsbank e alla Reisebank il loro obbligo di raccogliere informazioni accurate in merito al mercato tedesco

dei cambi il più rapidamente possibile in modo da avvisare la Bundesbank, ma anche altre banche, circa la possibile perdita di profitti che deriverebbe dall'offerta di un servizio di cambio gratuito. Se, prima della decisione finale della Bundesbank, fosse possibile raggiungere il consenso tra le banche commerciali sulla necessità di addebitare spese per il servizio e se si potesse convincere la Bundesbank dell'impossibilità del compito che l'attende, si riuscirebbe a neutralizzare la minaccia che incombe sulla Reisebank. Il sig. […]* ha reagito affermando che ciò rappresentava un problema in Germania in quanto non vi era assolutamente consenso tra le banche né c'era da sperare che si creasse. Il sig. […]* ha dato comunque l'impressione di non volersi impegnare in nessun modo per il raggiungimento di un tale consenso. …»

(80) La GWK Bank temeva che se la Bundesbank avesse offerto su base molto ampia un servizio gratuito le banche commerciali tedesche ne avrebbero seguito l'esempio addebitando spese di importo ridotto o non addebitandone affatto. C'era il rischio che il mercato dei cambi di banconote della zona euro si spostasse dai Paesi Bassi alla Germania. Ci sarebbero state pressioni sulle banche olandesi perché diminuissero le spese di pari misura:

«Conclusioni

Gli sviluppi in Germania erano molto allarmanti. La banca centrale sarebbe intervenuta sul mercato dei cambi fornendo un servizio gratuito, fatto questo che avrebbe potuto facilmente avere l'effetto di deprimere i livelli delle spese addebitate dalle banche commerciali, mentre gli istituti più direttamente interessati (Reisebank AG) avrebbero potuto fare ben poco per opporsi. La minaccia era altresì considerevole per il mercato dei cambi olandese:

1. Anche se nei Paesi Bassi le spese addebitate al pubblico fossero state di importo ragionevole, il rischio era che il mercato dei cambi si spostasse dai Paesi Bassi alla Germania (o all'Austria, ecc.).

2. Se le banche commerciali all'estero avessero addebitato spese di importo ridotto (ovvero nessuna spesa) si sarebbe innescata una diminuzione delle spese nei Paesi Bassi (con un aiuto considerevole da parte dei mezzi di informazione).

3. L'IME poteva tranquillamente decidere di optare per l'interpretazione della Bundesbank, fatto questo che avrebbe comportato che anche la DNB sarebbe stata costretta ad introdurre un servizio gratuito e il consenso raggiunto sul mercato dei cambi olandese sarebbe nuovamente saltato.

Lo sviluppo descritto sopra dimostra che la GWK deve introdurre al più presto una commissione di cambio elevata al fine di creare un nuovo equilibrio dei prezzi sul mercato olandese, prima che le pressioni dell'IME e della DNB possano sconvolgere il consenso raggiunto».

3.4. *Colloquio telefonico tra GWK Bank e Deutsche Verkehrsbank AG il 29 settembre 1997*

(81) Il 29 settembre 1997 ha avuto luogo un colloquio telefonico tra il sig. […]* (GWK Bank) e il sig. […]* (Deutsche Verkehrsbank AG). A quanto sembra il sig. […]* non aveva ricevuto il resoconto della riunione dell'11 agosto 1997 e voleva conoscere gli sviluppi relativi all'articolo 52 dello statuto dell'SEBC ([35]). Si riporta di seguito il resoconto del colloquio telefonico:

«Resoconto del colloquio (telefonico) con Deutsche Verkehrsbank AG, 29 settembre 1997

Sig. […]*	Deutsche Verkehrsbank AG
Sig. […]*	GWK

Motivo

Il sig. […]* della Deutsche Verkehrsbank AG era riuscito in qualche modo ad ottenere il numero di telefono del sig. […]*.

Essendo in vacanza, il sig. […]* non aveva potuto partecipare alla riunione dell'11 agosto 1997 tenutasi a Francoforte presso la sede della Reisebank AG in cui erano presenti:

Sig. […]*	Landeszentralbank dell'Assia
Sig. […]*	Reisebank AG
Dr. […]*	Reisebank AG (avvocato)
Sig. […]*	Deutsche Verkehrsbank AG
Sig. […]*	GWK
Sig. […]*	GWK
Sig. […]*	GWK

Evidentemente il sig. […]* non aveva successivamente ricevuto il resoconto della riunione.

Cercava qualcuno nei Paesi Bassi che potesse conoscere gli sviluppi relativi all'articolo 52 e stava tentando di fare qualcosa a livello internazionale in merito alle implicazione di tale articolo».

([35]) «Resoconto del colloquio telefonico del 29 settembre 1997 con Deutsche Verkehrsbank AG», tra […]* (Deutsche VerkehrsBank AG) e […]* (GWK) cc: […]* (della GWK), promemoria nr. AS/HB/Orig97/149 del 29 settembre 1997 (fascicolo pag. 2971ff).

(82) La Commissione fa notare che Deutsche Verkehrsbank AG a questo punto sosteneva la tesi che i margini di cambio (ossia i tassi di acquisto e di vendita) dovessero essere sostituiti da una commissione. Ciò era in contrasto con quanto sostenuto nella lettera inviata il 25 luglio 1997 da Commerzbank AG, Deutsche Verkehrsbank AG, Westdeutsche Landesbank e Reisebank AG alla Landeszentralbank dell'Assia in cui si chiedeva il mantenimento dei tassi di acquisto e di vendita dopo il 1° gennaio 1999 (considerando 55). Il resoconto del colloquio telefonico continua come segue:

«Valutazione

Contrariamente a quanto affermato nella lettera inviata al sig. […]* (Landeszentralbank) in merito all'articolo 52, il sig. […]* riteneva ora che i margini di cambio dovessero sparire in Germania e essere sostituiti da una commissione. Il fatto che maggiormente lo preoccupava era l'assenza di consultazioni tra le banche tedesche in merito a tale sviluppo: solo Commerzbank AG e Westdeutsche Landesbank avevano provveduto a scambiarsi le rispettive opinioni sull'argomento.

Altre quattro banche tedesche si erano dissociate. A parere del sig. […]* si era trattato di una decisione imposta a livello di consiglio di amministrazione».

(83) Dal resoconto del colloquio telefonico emerge che Deutsche Verkehrsbank AG aveva rivolto il seguente invito:

«Invito specifico

Il sig. […]* stava tentando di organizzare per la settimana del 6 ottobre 1997 un incontro tra Commerzbank, Westdeutsche Landesbank, Verkehrsbank, Reisebank e Landeszentralbank (sig. […]*) per risolvere il problema. Aveva richiesto espressamente che GWK fosse rappresentata a quella riunione. Gli ho dato le mie assicurazioni di essere più che disposto, in linea di principio, a partecipare a questa riunione con il sig. […]*».

3.5. *Riunione del 15 ottobre 1997 presso la Deutsche Verkehrsbank AG*

(84) Con telefax datato 2 ottobre 1997 avente ad oggetto «Le conseguenze dell'UEM per l'attività di cambio», il sig. […]* (Deutsche Verkehrsbank AG) ha invitato i rappresentanti di SEB Bank AG (l'ex BfG Bank AG), Commerzbank AG, Dresdner Bank AG, GWK Bank, Hamburgische Landesbank, Landesbank Hessen Thüringen, Landeszentralbank dell'Assia, Reisebank AG e Westdeutsche Landesbank ad una riunione fissata per il 15 ottobre 1997 ([36]). Scopo dell'incontro era quello di discutere la situazione esistente e le possibili misure da adottare.

(85) La riunione ebbe luogo come previsto il 15 ottobre 1997 presso la sede della Deutsche Verkehrsbank AG (Francoforte) ([37]).

(86) Il verbale della riunione redatto dalla GWK Bank porta il titolo «Preisgestaltung der Euro-Währungen zwischen dem 1. Januar 1999 und dem 1. Juli 2002» (La politica dei prezzi per il cambio delle valute della zona euro dal 1° gennaio 1999 al 1° luglio 2002). Furono affrontate varie questioni tra cui:

— se le banche dovessero addebitare spese per il cambio delle banconote della zona euro nel corso del periodo transitorio;

— se si dovessero mantenere i margini di cambio (ossia i tassi di acquisto e di vendita) dopo il 1° gennaio 1999;

— se dovessero essere applicate commissioni di cambio diverse per ogni valuta della zona euro;

— il metodo di calcolo per la conversione tra le differenti valute della zona euro;

— i tassi di acquisto e di vendita nell'attività interbancaria (all'ingrosso) sulle banconote.

(87) La Commissione rileva che nel corso della riunione apparve subito chiaro che le banche sarebbero state autorizzate ad addebitare ai clienti spese per il cambio delle banconote della zona euro, da indicarsi in modo esplicito e trasparente. Si riportano di seguito i verbali della riunione:

([36]) Fax avente ad oggetto «Auswirkungen der EWWU auf das Sortengeschäft (conseguenze dell'UEM sull'attività di cambio)» del 2 ottobre 1997 inviato dal sig. […]* (Deutsche Verkehrsbank AG) ai signori […]* (BfG Bank AG), […]* (Commerzbank AG), […]* (Dresdner Bank AG), […]* (GWK), […]* (Hamburgische Landesbank), […]* (Landesbank Hessen Thüringen), […]* (Landeszentralbank dell'Assia), […]* (Reisebank AG) e […]*(Westdeutsche Landesbank) (fascicolo pag. 2973). L'allora Bayerische Vereinsbank AG ricevette il 13 ottobre 1997 un fax di invito, cfr. la risposta alla comunicazione degli addebiti: Bayerische Hypo- und Vereinsbank AG/Vereins- und Westbank AG pag. 9 (fascicolo pag. 3896).

([37]) «Resoconto dei colloqui svoltisi il 15 ottobre presso la Deutsche Verkehrsbank, oggetto: la politica dei prezzi per il cambio delle valute della zona euro dal 1° gennaio 1999 al 1° luglio 2002», presenti: […]*(Bayerische Landesbank), […]*(Vereins- und Westbank AG), […]* (DFG Bank AG, si tratta di un errore di battitura, dovrebbe leggersi BfG Bank AG), […]* (Commerzbank AG), […]* (Deutsche VerkehrsBank AG), […]* (Deutsche VerkehrsBank AG), […]* (Dresdner Bank AG), […]* (Hamburgische Landesbank), […]* (Landesbank Hessen Thüringen), […]* (Westdeutsche Landesbank), […]* (GWK) e […]* (GWK); cc: […]* (tutti della GWK), AS/NvdN/orig/160 (fascicolo pag. 2974ff).

«Resoconto dei colloqui con Deutsche Verkehrsbank AG, 15 ottobre 1997

Oggetto: politica dei prezzi per il cambio delle valute della zona euro tra il 1° gennaio 1999 e il 1° luglio 2002

Considerazioni iniziali

Il sig. […]* ha dato il benvenuto a tutti i partecipanti. Le banche presenti alla riunione rappresentano una quota compresa tra il 70 % e l'80 % del mercato tedesco del cambio al dettaglio. Il sig. […]* ha riassunto la posizione della Bundesbank e dell'IME in merito alla politica dei prezzi per il cambio delle valute della zona euro nel periodo fra il 1° gennaio 1999 e (al più tardi) il 1° luglio 2002.

In seno all'IME non era stato raggiunto un accordo completo sulla questione del cambio al dettaglio delle valute della zona euro in circolazione. Tuttavia, il seguente punto era chiaro:

Le banche sarebbero state autorizzate a trasferire sulla clientela i costi incorsi per il cambio della valute della zona euro. Il trasferimento dei costi deve essere fatto in maniera trasparente».

(88) La Commissione rileva che i partecipanti alla riunione hanno inoltre immediatamente convenuto che i margini di cambio (ossia i tassi di acquisto e di vendita) sarebbero scomparsi dopo il 1° gennaio 1999. I partecipanti hanno deciso di informare la Bundesbank che avrebbero effettuato operazioni di cambio delle banconote della zona euro a tasso fisso e avrebbero applicato una commissione esplicita. I verbali riportano quanto segue:

«Comunicazioni orali

Il sig. […]* ha dato lettura della corrispondenza intercorsa con la Bundesbank da cui era possibile dedurre che, per esigenze di trasparenza, gli attuali margini di cambio dovevano essere aboliti. La spiegazione fornita oralmente è stata molto chiara. Tuttavia, in nessun documento scritto è stata esplicitamente respinta l'ipotesi di mantenere i margini per rifarsi dei costi. A parere di quanti tra i presenti avevano già esaminato la questione più da vicino, non era possibile trasferire all'attività al dettaglio la perdita dei margini di cambio.

Convinzione

A conclusione di una discussione eccezionalmente breve, tutti i presenti si sono detti convinti che il margine di cambio sulle valute della zona euro era destinato a sparire e che sia il valore della somma da cambiare che la commissione applicata avrebbero dovuto essere visibili. Questa conclusione sarebbe stata espressa in un protocollo da inviare alla Bundesbank. Sarebbero stati sollevati i seguenti punti:

Le operazioni di cambio sulle valute della zona euro sarebbero state effettuate a prezzo fisso, prezzo a cui sarebbe stata aggiunta una commissione.

C'era ben poco che il sig. […]* potesse fare, sebbene condividesse l'opinione dei presenti. In mancanza di istruzioni scritte da parte della Bundesbank, il sig. […]* non poteva fare niente all'interno della sua banca per adeguare il sistema informatico alla nuova struttura delle spese. Non tutti avevano lo stesso problema (ad esempio la Bayerische Landesbank era già ad uno stadio avanzato nei preparativi per sostituire il margine con una commissione), tuttavia venne espressa una generale insoddisfazione per la mancanza di chiarezza nella comunicazione scritta della Bundesbank».

(89) La Commissione rileva che i partecipanti alla riunione hanno discusso anche l'opportunità di passare dal sistema esistente di margini di cambio diversi per valuta (ossia tassi di vendita e di acquisto diversi per valuta) ad un sistema con il quale i margini di cambio esistenti sarebbero stati espressi in modo esplicito sotto forma di commissioni percentuali. Non essendo riusciti a raggiungere un accordo definitivo sull'utilizzo di un'unica commissione percentuale per tutte le valute o di commissioni percentuali diverse a seconda della valuta, i partecipanti hanno deciso di comunicare alla Bundesbank che ogni banca avrebbe deciso autonomamente: Tuttavia le banche hanno concordato l'obiettivo comune di sostituire i margini di cambio con una o più commissioni percentuali in modo da recuperare il 90 % dei ricavi consentiti dal margine di cambio. Ciò avrebbe coinciso con una commissione complessiva pari a circa il 3 %. I verbali menzionano quanto segue:

«Differenziazione di prezzo tra le valute della zona euro

Sul mercato dei cambi in Germania le banche seguivano tutte al momento una politica dei prezzi più o meno identica. La conseguenza era che, per esempio, gli scellini austriaci venivano acquistati e venduti a poco prezzo mentre per la lira italiana il cambio risultava molto caro. Il sig. […]* della Commerzbank era del parere che bisognasse conservare questa differenza di prezzo tra le varie valute della zona euro. Egli sosteneva che, dato che i margini esistenti potevano essere considerati un risultato dei meccanismi di mercato, al momento di fissare una struttura delle spese differenziata ci si sarebbe potuti ispirare a tale modalità di fissazione dei prezzi. Su questo punto il sig. […]* (Bayerische Landesbank) ha spiegato che la differenziazione tra le valute era giustificata dall'esistenza di livelli differenti nel rischio di cambio, argomentazione che peraltro non aveva più fondamento dopo il

1° gennaio 1999, data a partire dalla quale tutte le valute della zona euro avrebbero dovuto essere considerate come denominazioni dell'euro. Il sig. […]* ha aggiunto che la politica dei margini che veniva praticata non era il risultato dei meccanismi di mercato quanto piuttosto il frutto di un accordo tacito sui tassi di cambio. L'indagine dell'IME citata dal sig. […]*, secondo la quale i costi del sistema bancario tedesco erano destinati a scendere solo del 10 % con l'entrata in circolazione dell'euro, mostrava che le modalità di fissazione dei prezzi sul mercato dei cambi non erano determinate dai prezzi, fatto questo che indicava l'esistenza di un oligopolio piuttosto che di un "polipolio".

Di conseguenza la sostituzione dell'attuale accordo tacito sui margini differenziati con un accordo tacito su commissioni differenziate non dovrebbe portare a grandi sconvolgimenti o ad una perdita di profitti. Il sig. […]* si è detto pienamente d'accordo.

Dato che nel corso dell'incontro non era stato possibile raggiungere un consenso completo sull'opportunità di introdurre o meno una commissione unica ovvero una commissione diversa per ogni valuta, si sarebbe comunicato quanto segue alla Bundesbank:

Ciascuna delle banche presenti deciderà per suo conto quale forma dare alla sua futura struttura delle spese.

Le banche presenti alla riunione hanno espresso l'intenzione di sostituire i loro attuali ricavi derivanti dai margini di cambio con guadagni derivanti da commissioni fino ad un livello di circa il 90 %. Secondo le banche ciò corrisponderebbe ad una commissione complessiva di circa il 3 %».

(90) Dai verbali risulta che le banche hanno discusso la questione della quotazione «incerto per certo» e «certo per incerto» per la conversione tra le varie valute della zona euro ([38]), in particolare in merito ai cambiamenti da apportare agli attuali sistemi informatici:

«Regole di calcolo obbligatorie

L'IME ha dichiarato che per stabilire il valore in marchi tedeschi di un importo in fiorini un solo metodo di calcolo fornisce il risultato corretto. Ciò significava che il metodo di calcolo utilizzato dai sistemi informatici doveva essere completamente rivisto (e una volta applicate le regole non sarebbe più stato possibile ricalcolare il tasso del fiorino nei confronti del marco tedesco). Diversi tra i presenti erano a conoscenza di queste regole di calcolo ma non ne avevano considerato le conseguenze per le operazioni di cambio al dettaglio. Il sig. […]* ha rilevato che sarebbe stata una buona idea seguire l'esempio delle banche belghe e informare l'IME che per l'attività al dettaglio un tale vasto adeguamento dei sistemi informatici per un periodo di soli tre anni doveva essere rifiutato dato che i risultati dei vari calcoli per le operazioni di cambio di normale entità non davano luogo a differenze.

La concitazione con cui i presenti si sono affrettati a prendere nota sembra implicare che anche questo problema sia stato recepito.»

(91) Per quanto riguarda l'attività all'ingrosso (interbancaria) di cambio di banconote, dai verbali risulta che i partecipanti hanno concordato di mantenere i tassi di acquisto e di vendita per evitare cambiamenti nei sistemi informatici: Gli operatori professionali erano a conoscenza delle spese pagate per il tramite dei diversi tassi di cambio applicati a tali operazioni:

«Attività interbancaria

Per l'attività interbancaria i margini di cambio per le valute in circolazione dovrebbero scomparire. Tuttavia per l'attività relativa alle valute in circolazione, nel corso della riunione le banche si sono dichiarate a favore del mantenimento dell'attuale sistema dei margini di cambio. In tal modo non ci sarebbe stato bisogno di adattare i sistemi (per un periodo di tre anni) e si sarebbero evitati problemi se una banca esterna alla zona euro richiedeva una di tali valute. Il sig. […]* (Landeszentralbank), che seguiva l'incontro per telefono, ha dichiarato che secondo la sua valutazione era improbabile che vi sarebbe stata una legislazione obbligatoria sull'attività interbancaria relativa alle valute circolanti. Alla Bundesbank sarebbe stata inviata la seguente osservazione:

Per l'attività interbancaria relativa alla valute in circolazione, le valute della zona euro avrebbero dovuto essere acquistate e vendute a prezzi di acquisto e di vendita fissi. Il differenziale tra i prezzi di acquisto e di vendita avrebbe costituito la commissione.

Il sig. […]* ha osservato che la formulazione non era in realtà ben scelta in quanto tale argomento era già stato respinto nel caso dell'attività al dettaglio e non vi erano ragioni per credere che venisse accettato per il caso delle banche.

Pertanto sarebbe stato più opportuno includere un riferimento al fatto che non vi era bisogno di accrescere la trasparenza nell'ambito dell'attività professio-

([38]) L'articolo 4, paragrafo 4, del regolamento (CE) n. 1103/97 recita: «Gli importi monetari da convertire da un'unità monetaria nazionale in un'altra vengono prima convertiti in un importo monetario espresso in unità euro, arrotondato almeno fino alla terza cifra decimale, importo che viene successivamente convertito nell'altra unità monetaria nazionale. Non possono essere utilizzati metodi alternativi di calcolo, salvo se producono gli stessi risultati».

nale dato che i soggetti coinvolti erano ben consapevoli dei margini che venivano pagati. Tuttavia la formulazione scelta è stata mantenuta.»

(92) Dal verbale della riunione risulta che Deutsche Bank AG stava valutando la possibilità di offrire alla clientela un servizio di cambio gratuito delle banconote della zona euro. Quest'ipotesi era considerata configurare una minaccia ben più grave alla posizione concordata dai partecipanti in merito ad una commissione di circa il 3 % (per recuperare il 90 % dei ricavi derivante dai margini di cambio) di qualsiasi servizio a titolo gratuito offerto dalle Landeszentralbanken.

«La Deutsche Bank fa da guastafeste

Nel corso della riunione è stata segnalata la possibilità che Deutsche Bank mandi tutto a monte consentendo che le operazioni di cambio si svolgano gratuitamente. Le banche commerciali presenti alla riunione ritenevano che ciò costituisse una minaccia molto più seria rispetto alla fornitura di servizi gratuiti da parte delle Landeszentralbank (che non erano attrezzate per farlo). Ciò poteva mettere in crisi la decisione concordata di applicare una commissione di circa il 3 % (90 % dei ricavi attuali). Il sig. […]* ha fatto osservare che in ogni caso ciò avrebbe determinato il delinearsi di una nuova situazione anche se, a suo parere, sarebbe passato molto tempo prima che le attività di cambio potessero essere effettuate gratuitamente. Altri hanno assunto una posizione più ferma affermando che se per ragioni politiche fosse stato imposto di effettuare le operazioni di cambio a tariffa zero essi non avrebbero più offerto servizio di cambio per le valute della zona euro.»

(93) Il verbale della riunione riporta che i partecipanti non erano in favore dell'introduzione di un nuovo sistema delle spese prima del 1° gennaio 1999:

«Introduzione anticipata

Le banche non prevedevano di introdurre la nuova struttura delle spese prima del 1° gennaio 1999:

1. Occorreva generare quanto più profitti possibile nel 1998 (l'idea di mantenere i margini di cambio fino al 1° gennaio 1999, applicando però una commissione maggiore, veniva altresì considerata sconsigliabile). Dopo il 1° gennaio 1999 i profitti sarebbero potuti diminuire nettamente a causa delle pressioni esterne (Bundesbank, IME, Deutsche Bank e i mezzi di comunicazione); le banche dovevano pertanto accaparrarsi ciò che potevano.

2. Un'eventuale riduzione del fatturato in conseguenza dell'introduzione della nuova struttura delle spese nel 1998 era pertanto considerata come un fenomeno da evitare.

3. Nessuna delle banche era troppo dipendente dall'attività di cambio e pertanto gli sviluppi successivi al 1° gennaio 1999 non avrebbero costituito una minaccia per la loro sopravvivenza.

4. Si aveva già l'impressione che il poco tempo rimanente fino al 1° gennaio 1999 fosse insufficiente per procedere all'adeguamento di tutti i sistemi alla nuova struttura delle spese.»

(94) Il sig. […]* (Commerzbank AG) ha redatto dal canto suo il verbale ufficiale della riunione dal titolo «Riunione degli operatori di cambio» ([39]). Questo verbale è stato inviato via fax il 17 ottobre 1997 da Deutsche Verkehrsbank AG ai partecipanti alla riunione ([40]). Tra gli argomenti indicati all'ordine del giorno della riunione figura la struttura/fissazione dei prezzi per l'acquisto e la vendita di banconote nel corso del periodo transitorio. Sono stati esaminati l'acquisto e la vendita di banconote sia sul mercato della clientela privata (al dettaglio) che su quello interbancario (all'ingrosso).

(95) Per quanto riguarda l'attività al dettaglio, risulta dal verbale che vi era consenso sull'utilizzo di tassi fissi di cambio per le valute della zona euro (ossia l'assenza di tassi di acquisto e di vendita) calcolando le spese/oneri sotto forma di una commissione percentuale. Il metodo di calcolo per la conversione tra le valute partecipanti era lasciato alla decisione delle singole banche:

«Riunione degli operatori di cambio di banconote a Francoforte, 15 ottobre 1997

Nella sede della Deutsche Verkehrsbank

Partecipanti: cfr. allegato

Verbale

In merito alla struttura dei prezzi/dei cambi per l'attività di cambio estero nella fase 3 (dal 1° gennaio 1999 al 1° gennaio 2002) dell'UEM è stato raggiunto un consenso sui seguenti punti:

1. Attività destinata alla clientela privata

— Per i clienti privati è previsto un tasso di cambio fisso per le valute della zona euro e le spese/gli oneri verranno calcolati separatamente

([39]) «Sortenhändlertreffen in Frankfurt, am 15. Oktober 1997 im Hause der Deutschen VerkehrsBank (riunione degli operatori di cambio di banconote svoltosi a Francoforte il 15 ottobre 1997 nella sede della Deutsche Verkehrsbank)» del 15 ottobre 1997 inviato dal sig. […]*(Commerzbank AG) (fascicolo pag. 2985).

([40]) Fax «Übersendung des Ergebnisprotokolls zum Sortenhändlertreffen am 15. Okt. 1997 (invio del verbale della riunione degli operatori di cambio di banconote del 15 ottobre 1997)» inviato dal sig. […]*(Deutsche VerkehrsBank AG) a Bayerische Landesbank, ([…]*), BfG Bank AG ([…]*), Commerzbank AG ([…]*), Dresdner Bank AG ([…]*), GWK Bank ([…]*), Hamburgische Landesbank ([…]*), Landesbank Hessen Thüringen ([…]*), LZB dell'Assia ([…]*), ReiseBank AG ([…]*), Vereins- und Westbank AG ([…]*) e Westdeutsche Landesbank ([…]*) (fascicolo pag. 2983f).

— Le spese/gli oneri verranno calcolati sotto forma di percentuale sul valore dell'operazione di cambio.

— Alle banche spetta di decidere individualmente se nel calcolo adottare la quotazione "incerto per certo" ovvero quella "certo per incerto".»

(96) La Commissione osserva che il verbale ufficiale della riunione e quello redatto dalla GWK Bank corrispondono quanto al fatto che le spese da addebitare alla clientela sarebbero state espresse in percentuale. Il verbale ufficiale non menziona l'addebito di una spesa nella misura di circa il 3 %. Tuttavia, nel corso dell'audizione del 1° e 2 febbraio 2001 la Bayerische Landesbank ha affermato che il suo rappresentante alla riunione del 15 ottobre 1997 (il sig. […]*) ricordava che: «alcuni rappresentanti di singole banche hanno citato alcune cifre che andavano dal 2 % al 4 %». Tuttavia il sig. […]* «non ricordava la cifra del 3 %».

(97) Per quanto riguarda l'attività all'ingrosso (interbancaria) di cambio di banconote, risulta dal verbale che le banche hanno concordato di mantenere i tassi differenziati di acquisto e di vendita:

«2. Attività interbancaria

Nell'attività interbancaria in tutte le valute partecipanti le operazioni verranno effettuate sulla base di prezzi di acquisto e di vendita. Questi prezzi sono il risultato della conversione delle commissioni. La quotazione certo per incerto diventerà di uso generale a partire dal 1° febbraio 2002. Fino a quella data dovranno essere accettate entrambe le modalità di quotazione.

Motivi alla base delle quotazioni di acquisto e di vendita

Nell'attività interbancaria, dove da sempre sono le banche partecipanti a fissare gli usi, le operazioni di cambio sono state sempre effettuate sulla base di tassi di acquisto e di vendita. Ciò non dovrebbe cambiare dato che

— non vogliamo fare differenze tra le quotazioni delle valute della zona euro e le valute esterne alla zona euro,

— non vogliano che vi siano differenze tra i contraenti all'interno e all'esterno della zona euro

e infine

— una modifica dell'uso attuale sarebbe valida solo per un limitato periodo di tempo.

3. Prossimo incontro, se necessario, prezzo la Commerzbank, Francoforte

Francoforte, 15.10.97

[…]*

Allegato»

F. VALUTAZIONE GIURIDICA

1. Articolo 81, paragrafo 1, del trattato CE

(98) L'articolo 81, paragrafo 1, del trattato CE vieta in quanto incompatibili con il mercato comune tutti gli accordi tra imprese, tutte le decisioni di associazioni di imprese e tutte le pratiche concordate che possono pregiudicare il commercio tra Stati membri e che abbiano per oggetto o per effetto di impedire, restringere o falsare il gioco della concorrenza all'interno del mercato comune ed in particolare quelli consistenti nel fissare direttamente o indirettamente i prezzi d'acquisto o di vendita ovvero altre condizioni di transazione, limitare o controllare la produzione, gli sbocchi, lo sviluppo tecnico o gli investimenti, ripartire i mercati o le fonti di approvvigionamento.

2. Accordi

(99) Un accordo sussiste quando le parti aderiscono ad un piano comune che sicuramente o probabilmente limita i loro singoli comportamenti commerciali stabilendo le linee della loro azione reciproca nel mercato o l'astensione da azioni nel mercato. Non è necessario che sia stipulato per iscritto, che vi siano formalità e che siano previste sanzioni o misure coercitive. L'esistenza di un accordo può essere manifesta o implicita nel comportamento delle parti.

(100) Secondo la giurisprudenza consolidata della Corte di giustizia delle Comunità europee e del Tribunale di primo grado esiste un accordo ai sensi dell'articolo 81, paragrafo 1, del trattato CE quando le parti esprimono la volontà comune di adottare uno specifico comportamento nel mercato ([41]).

(101) Il concetto di accordo ai sensi dell'articolo 81, paragrafo 1, del trattato CE, secondo la giurisprudenza, è incentrato sull'esistenza di un concorso di volontà tra almeno due parti. La forma in cui esso si manifesta è irrilevante, sempreché si tratti dell'espressione fedele della volontà

([41]) Sentenza del 15 luglio 1970 nella causa 41/69 ACF Chemiefarma/Commissione, punto 112, Racc. 1970, pag. 661; sentenza del 29 ottobre 1980 nelle cause riunite 209 a 215 e 218/78 Van Landewyck e altri/Commissione, punto 86, Racc. 1980, pag. 3125; sentenza del 17 dicembre 1991 causa T-7/89 Hercules Chemicals/Commissione, punto 256, Racc. 1991, pag. II-1711; sentenza del 24 ottobre 1991 nella causa T-1/89 Rhône-Poulenc/Commissione, punto 120, Racc. 1991, pag. II-867.

delle parti ([42]). Non è necessario che un accordo ai sensi dell'articolo 81, paragrafo 1, abbia il livello di certezza necessario per l'applicazione di un contratto commerciale. È possibile che le condizioni dell'accordo non vengano mai esplicitate e che l'esistenza dell'accordo debba essere dedotta da tutte le circostanze.

3. **Natura della violazione**

3.1. *L'accordo*

(102) Le banche che hanno preso parte alla riunione del 15 ottobre 1997 nella sede della Deutsche Verkehrsbank AG di Francoforte hanno concordato di applicare una commissione totale pari al 3 % circa per l'acquisto e la vendita di banconote della zona euro nel corso del periodo transitorio di tre anni avente inizio il 1° gennaio 1999. Lo scopo era di recuperare circa il 90 % dei ricavi derivanti dal margine di cambio venuti a mancare dopo l'abolizione dello spread (ossia dei tassi di vendita e di acquisto) avvenuta il 1° gennaio 1999 ([43]).

(103) Nella riunione del 15 ottobre 1997 i partecipanti hanno discusso l'opportunità di passare dal sistema esistente di margini di cambio diversi per valuta (ossia tassi di cambio diversi per la vendita e l'acquisto di ciascuna valuta) ad un sistema con il quale i margini di cambio esistenti sarebbero stati espressi in modo esplicito sotto forma di commissioni in percentuale. Non avendo raggiunto un pieno consenso sull'utilizzo di un'unica commissione in percentuale per tutte le valute o di percentuali di commissione diverse per valuta i partecipanti hanno deciso di comunicare alla Bundesbank che (considerando 89):

> «Ciascuna delle banche presenti deciderà per suo conto quale forma dare alla sua futura struttura delle spese».

(104) C'è stato tuttavia accordo sul fatto che la commissione (o le eventuali commissioni) in percentuale sarebbe stata fissata allo scopo di recuperare circa il 90 % dei ricavi derivanti dal margine di cambio e che quindi la commissione totale o media per l'acquisto e la vendita di banconote diverse della zona euro sarebbe stata di circa il 3 % (considerando 89):

> «Le banche presenti alla riunione hanno espresso l'intenzione di sostituire i loro attuali ricavi derivanti dai margini di cambio con ricavi derivanti da commissioni fino ad un livello di circa il 90 %. Secondo le banche ciò corrisponderebbe ad una commissione complessiva di circa il 3 %».

(105) A tale accordo è stato fatto nuovamente riferimento nella riunione del 15 ottobre 1997. Le banche temevano che il loro accordo venisse messo a repentaglio nell'eventualità, che appariva alquanto probabile, che Deutsche Bank AG introducesse un servizio gratuito (considerando 92):

> «Nel corso della riunione è stata segnalata la possibilità che Deutsche Bank mandi tutto a monte consentendo che le operazioni di cambio si svolgano senza commissione. Le banche commerciali presenti alla riunione ritenevano che ciò costituisse una minaccia molto più seria rispetto alla fornitura di servizi gratuiti da parte delle Landeszentralbank (che non erano attrezzate per farlo). Ciò poteva mettere in crisi la decisione concordata nella riunione di applicare una commissione di circa il 3 % (90 % dei ricavi attuali) …»

(106) Il sig. […]* (Commerzbank AG) ha redatto il verbale ufficiale della riunione intitolato «Riunione degli operatori di cambio» La Commissione osserva che vi è corrispondenza tra il verbale ufficiale e il verbale della GWK Bank relativi alla riunione in merito al fatto che si era convenuto di utilizzare tassi di cambio fissi per le valute della zona euro (ossia senza tassi di acquisto e di vendita) dopo il 1° gennaio 1999 calcolando le spese/gli oneri sotto forma di una commissione espressa in percentuale (considerando 94 e 95):

> «1. Attività destinata alla clientela privata
>
> — Per i clienti privati è previsto un tasso di cambio fisso per le valute della zona euro e le spese/gli oneri verranno calcolati separatamente
>
> — Le spese/gli oneri verranno calcolati sotto forma di percentuale sul valore dell'operazione di cambio …»

(107) Il verbale ufficiale è meno dettagliato rispetto a quello della GWK Bank e non cita cifre specifiche. Tuttavia la Bayerische Landesbank e la Commerzbank riconoscono che alcuni rappresentanti delle banche hanno esposto nel corso della riunione le loro opinioni sulla possibilità di applicare in futuro spese tra il 2 % e il 4 % ([44]) Nel corso dell'audizione del 1° e 2 febbraio 2001 la Bayerische Landesbank ha affermato che il suo rappresentante alla riunione del 15 ottobre 1997 (il sig. […]*) ha ricordato che: «alcuni rappresentanti di singole banche hanno citato alcune cifre che andavano dal 2 % al 4 %». Tuttavia il sig. […]* «non ricordava la cifra del 3 %».

([42]) Cfr. la sentenza del 26 ottobre 2000 nella causa T-41/96 Bayer AG/Commissione, punti 68-69, Racc. 1991, pag. II-3383.

([43]) Prima dell'introduzione dell'euro le banche non applicavano commissioni specificatamente per il cambio di banconote estere. I clienti pagavano invece commissioni nascoste attraverso le differenze tra tassi di acquisto e di vendita per la valuta estera (i cosiddetti spread e/o margini di cambio). I margini di cambio andavano da circa l'1,5 % al 7 % a seconda della valuta che veniva cambiata.

([44]) Risposta alla comunicazione degli addebiti: Bayerische Landesbank pag. 30 (fascicolo pag. 3454); Commerzbank AG pag. 35 (fascicolo pag. 3624); Bayerische Hypo- und Vereinsbank AG/Vereins- und Westbank AG pag. 16 (fascicolo pag. 3903); Westdeutsche Landesbank pag. 47 (fascicolo pag. 4016); Hamburgische Landesbank cita possibili percentuali di commissione tra il 2 % e il 6 % pag. 6 (fascicolo pag. 3768).

(108) La situazione precedente all'accordo del 15 ottobre 1997 era la seguente. All'inizio del 1997 la GWK Bank temeva che la Deutsche Bundesbank potesse utilizzare la sua rete di circa 200 sportelli per fornire al pubblico un servizio gratuito di acquisto e vendita di banconote durante il periodo transitorio (dal 1° gennaio 1999 al 31 dicembre 2001). La GWK Bank temeva inoltre che se la Bundesbank e le Landeszentralbank avessero offerto su base molto ampia un servizio gratuito le banche commerciali tedesche ne avrebbero seguito l'esempio addebitando spese basse o non addebitandone affatto (considerando 79).

(109) Tale prospettiva era allarmante per la GWK Bank perché una gran parte del suo fatturato derivava dal cambio di valute della zona euro e in particolare di DEM. Vi era il rischio che il mercato del cambio di banconote della zona euro si spostasse dai Paesi Bassi alla Germania e/o che le banche olandesi subissero delle pressioni per essere indotte a diminuire le spese (considerando 80).

(110) Nell'aprile 1997 la GWK Bank contattò un'istituzione analoga in Germania, la Reisebank AG, e la invitò ad avviare discussioni con altre banche tedesche in primo luogo per cercare di far sì che la Deutsche Bundesbank e le Landeszentralbank non fornissero un servizio gratuito ai consumatori attraverso la loro rete di sportelli (considerando da 63 a 67).

(111) Queste discussioni e questi contatti portarono quindi alla riunione svoltasi il 15 ottobre 1997 presso la Deutsche Verkehrsbank AG (Francoforte), nel corso della quale svariate banche tedesche convennero, tra l'altro, di addebitare a titolo di spese una percentuale di circa il 3 % per l'acquisto e la vendita di banconote della zona euro nel corso del periodo transitorio di tre anni, allo scopo di recuperare circa il 90 % del ricavo del «margine di cambio» (considerando da 85 a 93).

3.2. *Gli argomenti delle parti e le risposte della Commissione*

— Gli argomenti delle parti sull'interpretazione dei fatti

(112) Le parti contestano l'interpretazione dei fatti avanzata dalla Commissione e negano che le discussioni svoltesi tra le banche in merito alle strutture e agli importi delle spese per il cambio delle valute della zona euro nel corso del periodo transitorio costituiscano un «accordo» ai sensi dell'articolo 81, paragrafo 1, del trattato CE.

(113) Varie banche sostengono che dato che la differenza tra i tassi di acquisto e di vendita può essere calcolata come un addebito in percentuale era logico che i partecipanti alla riunione del 15 ottobre 1997 decidessero di esprimere il margine di cambio sotto forma di una commissione in percentuale visibile dopo il 1° gennaio 1999. Non si sarebbe trattato di un accordo che limitava la concorrenza ma di una decisione motivata dalla necessità legale di esporre in modo chiaro e trasparente le commissioni dopo la scomparsa dello spread ([45]) ([46]). La Landesbank Hessen Thüringen ammette di aver preso parte, con la riunione del 15 ottobre 1997, ad un accordo sulla struttura delle spese da addebitare nel periodo transitorio. Essa sostiene, tuttavia che, non esistendo quasi altre possibilità se non quella di calcolare le spese sotto forma di percentuale, l'accordo per una struttura di spese comune avrebbe influenzato in maniera solo marginale la libertà delle banche di determinare la loro politica dei prezzi ([47]).

— La risposta della Commissione

(114) L'esposizione chiara e trasparente delle spese non implica una standardizzazione dei prezzi, della struttura delle spese addebitate e della definizione di altri servizi nel settore bancario. Ciascuna banca deve decidere in modo indipendente la sua politica commerciale rispetto alle spese. Se la banca decide di applicare ai clienti un addebito a titolo di spese bancarie, allora la politica relativa a tali addebiti — ivi compresa la struttura delle spese — deve essere determinata in modo indipendente da ciascuna banca.

(115) Non era né logico né naturale che ciascuna banca trasferisse individualmente il margine di cambio in una commissione espressa in percentuale. In realtà sembra che Deutsche Bank in un primo momento avesse preso in considerazione la possibilità di fornire il servizio gratuitamente. In ogni caso il punto non è stabilire quale potesse essere la struttura delle spese bancarie più razionale da un punto di vista economico, ma appurare se sia esistito un accordo tra le banche sulla struttura delle spese stesse.

(116) Nel caso in esame vi è stato un accordo esplicito tra le banche sull'applicazione di una commissione totale del 3 % circa allo scopo di recuperare circa il 90 % del ricavo venuto a mancare dopo l'abolizione dello spread (ossia il differenziale tra i tassi di acquisto e di vendita).

([45]) Risposte alla comunicazione degli addebiti: BfG Bank AG pag. 17 segg. (fascicolo pag. 3538 segg.); Commerzbank AG pag. 31 (fascicolo pag. 3620); Bayerische Hypo- und Vereinsbank AG/Vereins- und Westbank AG pag. 14 (fascicolo pag. 3901); Westdeutsche Landesbank pag. 48 (fascicolo pag. 4017);

([46]) Risposta della Westdeutsche Landesbank alla comunicazione degli addebiti, pag. 20 segg. (fascicolo pag. 3989 segg.).

([47]) Risposta della Landesbank Hessen Thüringen alla comunicazione degli addebiti, pag. 4 (fascicolo pag. 3817). Anche la Bayerische Hypo- und Vereinsbank AG/Vereins- und Westbank AG pag. 14 (fascicolo pag. 3901) sostiene che non esistevano alternative possibili alla scelta di addebitare le spese in forma di una percentuale. L'applicazione di una commissione di cambio fissa avrebbe penalizzato i piccoli consumatori che cambiano piccole somme.

— Gli argomenti delle parti sul mancato raggiungimento di un accordo

(117) Varie banche sostengono che non è stato raggiunto un accordo sull'addebito di una spesa di circa il 3 % ([48]). Alcune banche sostengono anche che non è stato raggiunto un accordo sul recupero del 90 % dei ricavi precedenti e che la cifra di 90 % dei costi non è stata indicata come base di calcolo per le nuove spese dopo l'introduzione dell'euro ([49]).

— La risposta della Commissione

(118) Si pone il problema di valutare la credibilità del verbale della riunione della GWK Bank. Vi è corrispondenza tra il verbale ufficiale e il verbale della GWK Bank relativi alla riunione nella misura in cui è stato convenuto di utilizzare tassi di cambio fissi per le valute della zona euro (ossia senza differenziare i tassi di acquisto e di vendita) dopo il 1° gennaio 1999, calcolando le spese/gli oneri sotto forma di una commissione espressa in percentuale. Westdeutsche Landesbank osserva che nel verbale ufficiale della riunione steso dal sig. […]* è presente solo un aspetto della presunta violazione e cioè la fissazione di una struttura delle spese ([50]).

(119) In realtà la Bayerische Landesbank e la Commerzbank AG riconoscono che alcuni rappresentanti di banche hanno esposto nel corso della riunione le loro opinioni sulla possibilità di addebitare in futuro spese tra il 2 % e il 4 % ([51]). La Commerzbank AG afferma che alcuni partecipanti alla riunione hanno fatto presente che un recupero del 90 % del ricavo avrebbe comportato un addebito del 2-4 % o di una commissione media del 3 %. Nel corso dell'audizione del 1° e 2 febbraio 2001 la Bayerische Landesbank ha affermato che il suo rappresentante alla riunione del 15 ottobre 1997 (il sig. […]*) ha ricordato che: «alcuni rappresentanti di singole banche hanno citato alcune cifre che andavano dal 2 % al 4 %». Il sig. […]* tuttavia «non ricordava la cifra del 3 %». Ciò dimostra che il verbale della GWK Bank, scritto a un giorno di distanza dalla riunione, riporta in modo credibile e completo la discussione svoltasi nella riunione del 15 ottobre 1997.

(120) La Commissione, sulla base dei documenti in suo possesso, ritiene che le banche che hanno partecipato alla riunione del 15 ottobre 1997 abbiano convenuto di introdurre una commissione generale di circa il 3 % (allo scopo di recuperare il 90 % del ricavo) a partire dal 1° gennaio 1999.

— Gli argomenti delle parti sull'inopportunità di fissare le spese precedentemente

(121) Le banche sostengono che la fissazione delle spese nel 1997 non avrebbe avuto alcun senso a causa del lungo periodo di 14 mesi che precedeva l'introduzione dell'euro e delle incertezze economiche che potevano sorgere in tale arco di tempo ([52]). Le banche affermano di avere fissato le spese in modo indipendente verso la fine del 1998 ([53]).

— La risposta della Commissione

(122) L'argomentazione secondo cui sarebbe stato prematuro per le banche concordare nell'ottobre 1997 le spese e la loro struttura è contraddetta dalle banche stesse. Nella lettera inviata alla Bundesbank il 25 luglio 1997 quattro banche commerciali (Commerzbank AG, Deutsche Verkehrsbank AG, Reisebank AG e Westdeutsche Landesbank) sostenevano che si sarebbe dovuto mantenere lo spread (ossia il differenziale tra tassi di cambio e di vendita per le valute della zona euro) anche perché non vi sarebbe stato il tempo di apportare entro il 1° gennaio 1999 i necessari cambiamenti alla tecnologia informatica (considerando 55):

«La questione dell'addebito di spese in luogo dell'attuale spread (ossia dei tassi di acquisto/vendita) è stata considerata molto problematica.

Al termine della discussione tutti i partecipanti si sono dichiarati contrari, in linea di principio, a un cambiamento, dato che i costi che ne sarebbero risultati a causa dell'adattamento sul piano informatico avrebbero reso il cambio di banconote più costoso e

([48]) Risposte alla comunicazione degli addebiti: BfG Bank AG pag. 19 segg. (fascicolo pag. 3540 segg.); Commerzbank AG pag. 35 (fascicolo 3624); Reisebank AG pag. 27 (fascicolo pag. 3721); Bayerische Hypo- und Vereinsbank AG/Vereins- und Westbank AG pag. 16 (fascicolo pag. 3903); Westdeutsche Landesbank pag. 47 (fascicolo pag. 4016);

([49]) Risposte alla comunicazione degli addebiti: Bayerische Landesbank pag. 30 (fascicolo pag. 3454); BfG Bank AG pag. 18 segg. (fascicolo pag. 3539); Commerzbank AG pag. 33 segg. (fascicolo pag. 3622 segg.); Reisebank AG pag. 26 segg. (fascicolo pag. 3720 segg.); Landesbank Hessen Thüringen pag. 16 segg. (fascicolo pag. 3830 segg.); Bayerische Hypo- und Vereinsbank AG/Vereins- und Westbank AG pag. 15 (fascicolo pag. 3902); Westdeutsche Landesbank pag. 47 segg. (fascicolo pag. 4016); Fortis group pag. 23 (fascicolo pag. 4295);

([50]) Risposta della Westdeutsche Landesbank alla comunicazione degli addebiti, pag. 43 (fascicolo pag. 4012).

([51]) Risposte alla comunicazione degli addebiti: Bayerische Landesbank pag. 30 (fascicolo pag. 3454); Commerzbank AG pag. 35 (fascicolo 3624); Bayerische Hypo- und Vereinsbank AG/Vereins- und Westbank AG pag. 16 (fascicolo pag. 3903); Westdeutsche Landesbank pag. 47 (fascicolo pag. 4016); Hamburgische Landesbank cita possibili percentuali di commissione tra il 2 % e il 6 % pag. 6 (fascicolo pag. 3768).

([52]) Risposte alla comunicazione degli addebiti: Dresdner Bank AG pag. 10 (fascicolo pag. 3750); Westdeutsche Landesbank pag. 42 (fascicolo pag. 4011).

([53]) Risposta alla comunicazione degli addebiti: Bayerische Landesbank pag. 34 segg. (fascicolo pag. 3458 segg.); BfG Bank AG pag. 20 (fascicolo pag. 3541); Commerzbank AG pag. 36 segg. (fascicolo pag. 3625 segg.); Dresdner Bank AG pag. 10 (fascicolo pag. 3750); Westdeutsche Landesbank pag. 9 segg. (fascicolo pag. 3771 segg.); Landesbank Hessen Thüringen pag. 12 segg. (fascicolo pag. 3826 segg.); Bayerische Hypo- und Vereinsbank AG/Vereins- und Westbank AG pag. 22 segg. (fascicolo pag. 3909 segg.); Westdeutsche Landesbank pag. 33 segg. (fascicolo pag. 4002 segg.).

il pubblico non avrebbe gradito un aumento delle spese. I consumatori non avrebbero compreso le ragioni dell'introduzione di un addebito di spese dato che i tassi di cambio sono fissi e le banche nazionali acquistano con tassi di cambio fissi.

È anche importante sottolineare che gli adeguamenti sul piano delle tecnologie dell'informazione non potrebbero essere attuati in un tempo così breve».

(123) Anche il verbale della riunione del 15 ottobre 1997 steso dalla GWK Bank menziona il fatto che il tempo rimanente per adattare i sistemi di tecnologia dell'informazione alla nuova struttura di spese era poco (considerando 93):

«4. Si aveva già l'impressione che il poco tempo rimanente fino al 1° gennaio 1999 fosse insufficiente per procedere all'adeguamento di tutti i sistemi alla nuova struttura delle spese».

(124) Da quanto sopra si conclude che per le banche l'accordo di fissazione dei prezzi del 15 ottobre 1997 era conveniente e giungeva al momento opportuno.

— Gli argomenti delle parti sull'addebitamento di spese differenti

(125) Le banche sostengono che le banche che erano presenti alla riunione del 15 ottobre 1997 addebitano spese differenti, che vanno dal 3 % al 4 %. Solo due banche applicano attualmente un addebito del 3 % a titolo di spese ([54]).

— La risposta della Commissione

(126) In primo luogo va osservato che l'esistenza, il contenuto e l'obiettivo dell'accordo che viola l'articolo 81, paragrafo 1, del trattato CE, descritto nella comunicazione degli addebiti, sono stati comprovati da documenti specifici e non dal comportamento di imporre sul mercato prezzi paralleli.

(127) In secondo luogo, dato che l'accordo avrebbe introdotto una commissione complessiva di circa il 3 % allo scopo di recuperare circa il 90 % del ricavo, non ci si deve attendere che tutte le banche abbiano commissioni in percentuale identiche. L'accordo ha eliminato o perlomeno ha ridotto in misura sostanziale l'incertezza in merito all'eventuale comportamento sul mercato che una banca ritiene che le altre banche adotteranno relativamente alle spese bancarie per l'acquisto e la vendita di banconote di valute della zona euro. Le banche stesse ammettono di avere discusso di commissioni del 2-4 %. Tuttavia, a seguito dell'introduzione dell'euro, nessuna delle parti ha introdotto una commissione inferiore al 3 % (considerando 147 e 148).

([54]) Risposta alla comunicazione degli addebiti: Bayerische Landesbank pag. 43 (fascicolo pag. 3467); BfG Bank AG pag. 20 (fascicolo pag. 3541); Commerzbank AG pag. 41 (fascicolo pag. 3630); Deutsche Verkehrsbank AG/Reisebank AG pag. 28 (fascicolo pag. 3722); Dresdner Bank AG pag. 10 (fascicolo pag. 3750); Bayerische Hypo- und Vereinsbank AG/Vereins- und Westbank AG pag. 25 segg. (fascicolo pag. 3912 segg.); Westdeutsche Landesbank pag. 43, 53 (fascicolo pag. 4012, 4022).

4. **Restrizione della concorrenza**

(128) Le banche che hanno partecipato alla riunione del 15 ottobre 1997 hanno convenuto di applicare un commissione complessiva di circa il 3 % allo scopo di recuperare circa il 90 % del ricavo venuto a mancare dopo l'abolizione dello spread (ossia dei tassi di acquisto e di vendita) fissata per il 1° gennaio 1999. Tale accordo aveva l'oggetto e l'effetto di limitare la concorrenza nella Comunità.

4.1. *Scopo dell'accordo*

(129) L'articolo 81, paragrafo 1, del trattato CE definisce restrittivi della concorrenza gli accordi tra imprese e le decisioni di associazioni di imprese che direttamente o indirettamente fissano i prezzi d'acquisto o di vendita ovvero altre condizioni di transazione. Nel caso in esame la fissazione diretta dei prezzi è l'oggetto dell'accordo.

(130) Con la scomparsa a partire dal 1° gennaio 1999 del ricavo derivante dal margine di cambio o spread (ossia dai tassi differenziati di acquisto e vendita) l'obiettivo dell'accordo concluso dalle banche presenti alla riunione del 15 ottobre 1997 era di fissare a circa il 3 % la commissione che le banche partecipanti avrebbero applicato per l'acquisto e la vendita di banconote della zona euro allo scopo di recuperare circa il 90 % del ricavo venuto a mancare con l'abolizione dello spread (ossia il differenziale tra tassi di acquisto e vendita) fissata per il 1° gennaio 1999.

(131) Si deve quindi concludere che l'obiettivo dell'accordo è di armonizzare le future politiche di prezzo delle banche e di allineare i prezzi di acquisto e vendita delle banconote delle valute della zona euro.

(132) Se ne deduce che l'accordo concluso tra le banche presenti alla riunione del 15 ottobre 1997 rientra nel campo di applicazione dell'articolo 81, paragrafo 1, del trattato CE in quanto fissa direttamente le modalità di addebito ai clienti del servizio di cambio di banconote in valute della zona euro (cioè con una commissione espressa in percentuale) e il livello delle spese da addebitare sotto forma di un obiettivo di prezzo.

4.2. *Gli argomenti delle parti e le risposte della Commissione*

— Gli argomenti delle parti sull'interpretazione dell'articolo 52 dello statuto dell'SEBC

(133) Le parti sostengono che le loro discussioni vertevano sulla considerevole incertezza esistente a livello regolamentare in merito all'applicazione dell'articolo 52 dello statuto dell'SEBC e in particolare sul fatto che la Deutsche Bundesbank offrisse o meno gratuitamente al pubblico il servizio di cambio.

— La risposta della Commissione

(134) Nel 1997 la Deutsche Bundesbank ha avuto delle discussioni con le banche commerciali tedesche che vertevano soprattutto sull'applicazione dell'articolo 52 dello statuto dell'SEBC. L'8 luglio 1997 si è svolta una riunione tra la Deutsche Bundesbank e le banche commerciali nel corso della quale sono state discusse le conseguenze che l'introduzione dell'euro avrebbe avuto per il cambio di banconote. A seguito di tale riunione il 22 luglio 1997 la Bundesbank ha inviato un questionario alle banche commerciali in merito all'acquisto e alla vendita di banconote sia sul mercato al dettaglio che su quello all'ingrosso. Il questionario chiedeva dati sui volumi di banconote cambiate, sulla trasparenza delle commissioni nel corso del periodo transitorio, sulle conseguenze per l'attività al dettaglio nel caso in cui la Bundesbank dovesse offrire un servizio gratuito al pubblico, e sulle conseguenze per l'attività all'ingrosso nel caso in cui la Bundesbank dovesse offrire un servizio gratuito di rimpatrio delle banconote alle banche commerciali. La Bundesbank avrebbe assicurato la riservatezza delle risposte di ciascuna banca. Un'altra conseguenza della riunione dell'8 luglio 1997 è stata che il 25 luglio 1997 quattro banche commerciali (Commerzbank AG, Deutsche Verkehrsbank AG, Reisebank AG e Westdeutsche Landesbank) hanno inviato una lettera alla Bundesbank in cui sostenevano che si sarebbe dovuto mantenere lo spread (ossia i tassi di acquisto e di vendita per le valute della zona euro), da un lato perché non vi sarebbe stato il tempo di apportare i necessari cambiamenti alla tecnologia dell'informazione e dall'altro perché ogni adattamento avrebbe comportato costi aggiuntivi che avrebbero fatto aumentare le spese a carico della clientela. Il 15 settembre 1997 si è svolto un incontro tra banche commerciali e la Bundesbank che ha consentito di chiarire che l'addebito di spese attraverso lo spread (ossia i tassi differenziati di acquisto e di vendita) non sarebbe stato possibile dopo il 1° gennaio 1999. Ogni spesa doveva essere indicata separatamente (considerando da 53 a 57).

(135) È evidente da ciò che le discussioni tra la Bundesbank e le banche commerciali vertevano sull'applicazione dell'articolo 52 dello statuto dell'SEBC e sull'abolizione dei tassi di acquisto e vendita fissata per il 1° gennaio 1999. Le riunioni non riguardavano discussioni collettive sulle commissioni bancarie per il cambio di banconote della zona euro dopo il 1° gennaio 1999.

— Gli argomenti delle parti secondo cui la Commissione è all'origine delle discussioni

(136) Secondo le parti è stata la Commissione che ha indotto le discussioni e i contatti tra le banche. Il punto d'inizio è stata la tavola rotonda svoltasi il 15 maggio 1997 e organizzata dalla Commissione, che verteva sugli aspetti pratici del passaggio all'euro ([55]). Le banche sostengono che la riunione del 15 ottobre 1997 era stata provocata dall'incertezza regolamentare ed era una conseguenza delle iniziative della Commissione europea e delle discussioni con la Deutsche Bundesbank.

— La risposta della Commissione

(137) La Commissione ha organizzato la tavola rotonda del 15 maggio 1997 sugli aspetti pratici del passaggio all'euro per venire incontro alle preoccupazioni espresse da varie associazioni e per far avanzare i preparativi tecnici. La tavola rotonda ha offerto un'occasione di dialogo tra le parti interessate, sia del settore pubblico che di quello privato, e ha affrontato due serie principali di questioni: le disposizioni pratiche per un regolare passaggio all'euro e le misure per aiutare gli utilizzatori ad abituarsi alla nuova moneta. Nella relazione del gruppo di esperti del 20 novembre 1997 si afferma espressamente che non è stata esaminata la questione delle spese sui servizi bancari ([56]) (considerando da 37 a 41).

— Gli argomenti delle parti sull'ammissibilità delle commissioni

(138) Le parti sostengono che le loro discussioni vertevano anche sul fatto che fosse consentito o meno alle banche commerciali di far pagare ai clienti attraverso gli spread il servizio di cambio di banconote.

— La risposta della Commissione

(139) Già dal 1995 era noto che i tassi di cambio sarebbero stati fissati irrevocabilmente e che sarebbero quindi stati i soli tassi applicabili. Ciò è affermato espressamente e

([55]) Risposta della Westdeutsche Landesbank alla comunicazione degli addebiti, pag. 32 segg. (fascicolo pag. 4001 segg.).

([56]) Cfr. punto 4 «Che cos'è la conversione?» della «Relazione del gruppo di esperti sulle spese bancarie per la conversione in euro» alla Commissione europea, Bruxelles, 20 novembre 1997.

con chiarezza nelle «Conclusioni della presidenza del Consiglio europeo di Madrid del 15-16 dicembre 1995 sul quadro di riferimento per l'introduzione della moneta unica». L'articolo 4, paragrafo 3, del regolamento (CE) n.1103/97, direttamente applicabile negli Stati membri dal 20 giugno 1997, recita: «I tassi di conversione vengono utilizzati per le conversioni delle unità euro nelle unità monetarie nazionali e viceversa.» (considerando da 34 a 37). La conseguenza diretta di ciò è che non è più consentito alcuno spread e che tutte le spese devono essere indicate in modo chiaro e trasparente. Tutto ciò è affermato chiaramente anche nel documento che definisce il mandato del «gruppo di esperti sulle spese bancarie per la conversione in euro» e nella relazione finale di tale gruppo di esperti (considerando 45).

(140) In ogni caso, prima della riunione del 15 ottobre 1997, si è svolta in data 15 settembre 1997 una riunione tra banche commerciali e Bundesbank che ha consentito di chiarire che l'addebito di spese tramite uno spread (ossia tassi differenziati di acquisto e di vendita) non sarebbe più stato possibile dopo il 1° gennaio 1999.

— Gli argomenti delle parti sul fax di invito

(141) Varie banche sostengono che, come si può osservare dall'ordine del giorno allegato al fax di invito, la riunione del 15 ottobre 1997 verteva essenzialmente sulle questioni degli scambi interbancari, per le quali si citava la fissazione dei prezzi, e su questioni legate alla tecnologia dell'informazione ([57]). Per questa ragione i rappresentanti delle banche presenti alla riunione provenivano dal reparto che si occupa dell'acquisto e vendita di banconote negli scambi interbancari o dal reparto della tecnologia dell'informazione. Il reparto dei clienti privati, l'unico che ha il potere di prendere decisioni per stabilire le spese per il cambio estero per la clientela privata, non era rappresentato ([58]).

— La risposta della Commissione

(142) Perfino dal verbale ufficiale della riunione redatto dal sig. […]* risulta che si sono svolte delle discussioni sulla fissazione dei prezzi sia per l'attività con la clientela privata che per gli scambi interbancari (considerando da 94 a 97). Sembra quindi che i rappresentanti delle banche avessero la competenza per discutere la fissazione dei prezzi per l'attività di cambio di banconote sia al dettaglio che all'ingrosso. La Commissione, sulla base dei documenti in suo possesso, ritiene che le banche che hanno partecipato alla riunione del 15 ottobre 1997 abbiano convenuto di introdurre una commissione complessiva per i clienti privati di circa il 3 % (allo scopo di recuperare il 90 % del ricavo) a partire dal 1° gennaio 1999.

(143) Per quanto riguarda i sistemi di tecnologia dell'informazione, il rappresentante della Commerzbank AG ha spiegato nel corso dell'audizione che i sistemi di tecnologia dell'informazione al dettaglio e all'ingrosso sono interconnessi (quando non usano addirittura lo stesso programma informatico). Ciò significa che i sistemi di fissazione dei prezzi/delle spese per l'attività sia al dettaglio che all'ingrosso dovrebbero essere noti prima di effettuare un qualsiasi adattamento del sistema informatico. In realtà per quanto riguarda i clienti privati dal verbale ufficiale risulta che le parti hanno convenuto che nel corso del periodo transitorio di tre anni che sarebbe iniziato il 1° gennaio 1999 «gli oneri/le spese verranno calcolati sotto forma di percentuale sul controvalore» (considerando 95). Per quanto riguarda gli scambi interbancari le parti hanno deciso di mantenere i tassi di cambio differenziati di acquisto e di vendita.

4.3. *Attuazione dell'accordo*

(144) Per stabilire che un accordo rientra nel campo di applicazione dell'articolo 81, paragrafo 1, del trattato CE, non è necessario prendere in considerazione le sue effettive conseguenze per la concorrenza una volta che sia stato stabilito che l'obiettivo dell'accordo è di limitare la concorrenza.

(145) Nel caso in esame vi è stato un accordo tra le banche sull'applicazione di una commissione complessiva del 3 % circa allo scopo di recuperare circa il 90 % del ricavo venuto a mancare dopo l'abolizione dello spread (ossia dei tassi di acquisto e di vendita) fissata per il 1° gennaio 1999.

(146) La Commissione ritiene che una volta stabilito che l'accordo mirava a fissare direttamente il livello delle spese non sia necessario dimostrarne gli effetti.

(147) In ogni caso l'accordo ha avuto effettivamente delle conseguenze per le spese applicate sul mercato:

Dresdner Bank AG	3 %
Commerzbank AG	3,75 %
Bayerische Hypo- und Vereinsbank AG	3,0 % (min. 10 DEM) ([59])
Vereins- und Westbank AG	3,0 % (min. 10 DEM) ([60]).

([57]) Risposta alla comunicazione degli addebiti: Commerzbank AG pag. 29 (fascicolo pag. 3618) e allegato 16 (fascicolo pag. 3671); BfG Bank AG pag. 15 (fascicolo pag. 3536); Hamburgische Landesbank pag. 4 (fascicolo pag. 3766).

([58]) Risposta alla comunicazione degli addebiti: Bayerische Landesbank pag. 29 (fascicolo pag. 3543); BfG Bank AG pag. 16 (fascicolo pag. 3537); Dresdner Bank AG pag. 5 (fascicolo pag. 3745); Landesbank Hessen Thüringen pag. 10 (fascicolo pag. 3824); Bayerische Hypo- und Vereinsbank AG/Vereins- und Westbank AG pag. 10 (fascicolo pag. 3897).

([59]) Minimo ridotto da 10 a 6 DEM l'11 marzo 1999.

([60]) Minimo abolito il 2 agosto 1999.

(148) Secondo la Reisebank AG con l'introduzione dell'euro le spese erano ([61]):

Vendita: 3,5 % più spese amministrative di 5 DEM ([62])

Acquisto: 4,5 % più spese amministrative di 5 DEM

Si tratta delle stesse percentuali delle commissioni di acquisto e vendita introdotte da GWK il 16 giugno 1998:

Vendita: 3,5 % (per operazioni fino a 5 000 NLG), minimo 5 NLG

Acquisto: 4,5 % (per operazioni fino a 5 000 NLG), minimo 5 NLG ([63])

5. **Effetti sugli scambi tra gli Stati membri**

5.1. *Cambio valutario*

(149) La violazione in esame riguarda un servizio che ha natura transfrontaliera e per questa sola ragione può pregiudicare il commercio tra Stati membri. Come è stato illustrato precedentemente, il volume di valute della zona euro cambiate in ciascun Stato membro è considerevole (considerando da 7 a 9).

(150) L'acquisto e la vendita di valute estere all'interno della zona euro costituiscono operazioni che riguardano sostanzialmente i consumatori e in particolare i turisti (della Comunità e non) che desiderano effettuare pagamenti all'interno della zona euro. I pagamenti effettuati dai consumatori con valute diverse da quelle dei loro paesi di origine costituiscono transazioni che hanno conseguenze per gli scambi intracomunitari.

(151) Va osservato che se i consumatori acquistano valute estere nei loro paesi d'origine la banca che vende le valute deve avere prima importato le banconote. Se invece i consumatori acquistano valute nei paesi di destinazione con contante estero la banca che effettua la vendita deve esportare (o rimpatriare) il contante estero nel paese d'origine. Per ciascuna banca situata all'interno della zona euro non vi è mai un perfetto equilibrio in un determinato momento tra i volumi di valute estere acquistati dai clienti e quelli ad essi venduti.

(152) L'importazione e l'esportazione di valute della zona euro da parte delle banche rappresentano operazioni commerciali che hanno un effetto diretto sugli scambi intracomunitari.

5.2. *Gli argomenti delle parti e le risposte della Commissione*

— Gli argomenti delle parti sulle conseguenze per gli scambi tra Stati membri

(153) Nell'audizione ([64]) le banche hanno sostenuto che il caso tedesco è puramente nazionale e non ha quindi alcuna conseguenza per gli scambi tra Stati membri. Il cambio di valute estere sarebbe un servizio locale fornito su diversi mercati nazionali. Pur essendo presente alla riunione del 15 ottobre 1997 la GWK Bank non opererebbe sul mercato tedesco così come le banche tedesche non opererebbero sul mercato olandese.

— La risposta della Commissione

(154) Secondo la giurisprudenza costante della Corte di giustizia un accordo tra imprese, per poter pregiudicare il commercio fra Stati membri, deve consentire di prevedere con sufficiente grado di probabilità, in base ad un insieme di elementi oggettivi di fatto o di diritto, che esso sia atto ad incidere direttamente o indirettamente, effettivamente o potenzialmente, sulle correnti commerciali fra Stati membri, in modo da poter nuocere alla realizzazione degli obiettivi di un mercato unico fra Stati ([65]). La Corte ha quindi sostenuto che il pregiudizio per gli scambi intracomunitari deriva in generale dalla combinazione di diversi fattori che, considerati isolatamente, non sarebbero necessariamente determinanti ([66]). Secondo la giurisprudenza costante inoltre è sufficiente stabilire che un accordo sia atto a pregiudicare gli scambi intracomunitari ([67]).

(155) Nella comunicazione degli addebiti e nella presente decisione la Commissione ha indicato (vedi considerando da 149 a 152) vari fattori di cui ha tenuto conto quando ha concluso che l'accordo aveva conseguenze per gli scambi tra Stati membri. Conformemente alla giurisprudenza della Corte di giustizia la Commissione ritiene che nel caso in esame le conseguenze per gli scambi siano costituite dalla combinazione di diversi fattori che presi nel loro complesso indicano che vi sono conseguenze per gli scambi.

([61]) Risposta della Reisebank AG alla comunicazione degli addebiti, pag. 18 segg. (fascicolo pag. 3712 segg.).

([62]) Tre settimane dopo la Reisebank AG modificò le sue percentuali delle commissioni per la vendita di banconote come segue:

0,01 DEM-500 DEM	3,5 %
500,01 DEM-1 000 DEM	3,25 %
1 000,01 DEM-2 000 DEM	3,0 %
2 000,01 DEM-5 000 DEM	2,75 %
da 5 000,01 DEM	2,5 %

([63]) 1,5 % per operazioni di vendita superiori a 5 000 NLG
2,5 % per operazioni di acquisto superiori a 5 000 NLG.

([64]) Presentazione del dott. Satzky a nome di tutte le banche nell'audizione del 1° febbraio 2001.

([65]) Sentenza del 30 giugno 1966 nella causa 56/65 Société Technique Minière Racc. 1966, pag. 282, punto 7 e sentenza dell'11 luglio 1985 nella causa 42/84 Remia e altri/Commissione, Racc. 1985 pag. 2545, punto 22.

([66]) Sentenza del 15 dicembre 1994 nella causa C-250/92 Gottrup-Klim, Racc. 1994, pag. I-5641, punto 54.

([67]) Sentenza del 17 luglio 1997, nella causa C-219/95 P Ferriere Nord SpA/Commissione punto 19, Racc. 1997, pag. I-4411.

(156) Nel caso in esame, tuttavia, si dovrà prestare speciale attenzione alla particolare natura del servizio e del prodotto in questione. Come è stato già osservato il servizio per natura ha carattere transfrontaliero. Ciò dipende dal fatto che i prodotti interessati sono le valute di altri Stati membri dell'UE che vengono cambiate in grandi volumi in ciascun Stato membro.

— Gli argomenti delle parti sulla mancata definizione del mercato

(157) Le banche sostengono che la Commissione ha effettuato una valutazione inesatta delle conseguenze per gli scambi perché non ha definito il mercato geografico.

— La risposta della Commissione

(158) La Commissione ritiene che non fosse determinante definire il mercato geografico perché le prove documentali dimostrano che le parti hanno commesso una violazione il cui oggetto ed effetto era di limitare la concorrenza. Per sua natura la violazione era inoltre atta a pregiudicare gli scambi tra Stati membri. Tale conclusione è in linea con la giurisprudenza del Tribunale di primo grado nelle cause European Night Services e Volkswagen AG ([68]), in cui la Corte ha stabilito che l'obbligo di operare una definizione del mercato in una decisione adottata ai sensi dell'articolo 85 (ora articolo 81) del trattato si impone alla Commissione quando, senza siffatta definizione, non è possibile stabilire se l'accordo, la decisione di associazione di imprese o la pratica concordata di cui è causa possano incidere sugli scambi tra Stati membri ed abbiano per oggetto o per effetto quello di impedire, restringere o falsare il gioco della concorrenza all'interno del mercato comune.

(159) Il fatto che l'accordo sulle spese per il cambio di valute della zona euro riguardi in primo luogo la Germania e poi le regioni dei Paesi Bassi al confine con la Germania non preclude l'esistenza di conseguenze per gli scambi tra Stati membri. La Corte di giustizia ha stabilito in varie cause che un comportamento limitativo della concorrenza che abbracci l'intero territorio di uno Stato membro ha, per natura, l'effetto di rinforzare le scompartimentazioni nazionali, e di conseguenza ostacola la compenetrazione economica voluta dal trattato ([69]).

([68]) Cause riunite T-374/94, T-375/94, T-384/94 e T-388/94 European Night Services e altri, punti 93-95 e 105, Racc. 1998, pag. II-3141, e causa T-62/98 Volkswagen AG, punti 230-231, Racc. 2000, pag. II-2707.

([69]) Si veda la sentenza del 17 ottobre 1972 nella causa 8/72 Vereeniging van Cementhandelaren/Commissione, punto 29, Racc. 1972, pag. 977, e sentenza del 21 febbraio 1995 nelle cause T-29/92 SPO/Commissione, punto 229, Racc. 1995, pag. II-289.

(160) In particolare il prodotto rilevante è stato definito come il servizio di cambio di valute della zona euro in cui almeno una parte dell'operazione riguarda le banconote. Le banche devono acquistare e vendere banconote sui mercati internazionali all'ingrosso per soddisfare la domanda nazionale di valute estere. Nella causa Stichting Sigarettenindustrie e altri ([70]) la Corte di giustizia ha stabilito che gli accordi sui prezzi fra imprese stabilite in uno Stato membro e che valgano solo per il mercato di questo Stato, incidono sugli scambi fra Stati membri allorché vertono, sia pure solo in parte, su una merce proveniente da un altro Stato membro.

G. **DESTINATARI DELLA DECISIONE**

(161) È stato stabilito chiaramente dai fatti che la Commerzbank AG e la Dresdner Bank AG hanno partecipato direttamente alla violazione.

(162) La questione di quali siano i corretti destinatari si pone solo in relazione a:

— Bayerische Hypo- und Vereinsbank AG/Vereins- und Westbank AG,

— Deutsche Genossenschaftsbank/Deutsche Verkehrsbank AG/Reisebank AG.

(163) All'epoca della riunione del 15 ottobre 1997 l'azionista di maggioranza di Vereins- und Westbank AG era l'allora Bayerische Vereinsbank AG. Bayerische Vereinsbank AG e Bayerische Hypotheken- und Wechselbank AG si sono fuse il 1° settembre 1998 per costituire la Bayerische Hypo- und Vereinsbank AG. A seguito di tale fusione Bayerische Hypo- und Vereinsbank AG è divenuta la principale azionista di Vereins- und Westbank AG.

(164) Bayerische Hypo- und Vereinsbank AG è il secondo maggior gruppo bancario in Germania. Esso si considera una «banca delle regioni» in cui Vereins- und Westbank AG ha un'identità individuale in quanto «banca della regione della Germania settentrionale».

(165) Benché il fax di invito alla riunione del 15 ottobre 1997 in cui ha avuto origine l'infrazione sia stato inviato solo all'allora Bayerische Vereinsbank AG nessun dipendente dell'allora Bayerische Vereinsbank AG partecipò alla riunione.

(166) Il destinatario del fax di invito alla riunione del 15 ottobre 1997 nell'allora Bayerische Vereinsbank AG lo mostrò al suo superiore che decise che non era necessario partecipare all'incontro. Il destinatario del fax, tutta-

([70]) Sentenza del 10 dicembre 1985 nelle cause riunite 240-242, 261, 262, 268 e 269/82 Stichting Sigarettenindustrie e altri/Commissione, punto 49, Racc. 1985, pag. 3831.

via, trasmise l'invito a un collega della Vereins- und Westbank AG poiché, a differenza del suo superiore, riteneva che nella riunione sarebbe stato possibile raccogliere alcune informazioni utili.

(167) Vereins- und Westbank AG non era stata invitata alla riunione e tuttavia uno dei suoi dipendenti vi partecipò e rappresentò ([71]) anche l'allora Bayerische Vereinsbank AG ([72]).

(168) In questo modo alla riunione del 15 ottobre 1997 erano rappresentate sia Vereins- und Westbank AG che Bayerische Vereinsbank AG tramite il dipendente di Vereins- und Westbank AG.

(169) Nella risposta alla comunicazione degli addebiti Bayerische Hypo- und Vereinsbank AG/Vereins- und Westbank AG dichiara che Vereins- und Westbank AG non si basava sulla politica adottata da Bayerische Hypo- und Vereinsbank AG per fissare le spese per il cambio di banconote della zona euro ([73]). Ciò dimostra che le due banche operano in maniera indipendente sul mercato e che Bayerische Hypo- und Vereinsbank AG non influenzarono la decisione di Vereins- und Westbank AG sulle spese.

(170) In considerazione di tutto ciò sono destinatari della presente decisione Vereins- und Westbank AG e Bayerische Hypo- und Vereinsbank AG in quanto legale successore dell'allora Bayerische Vereinsbank AG.

(171) Per quanto riguarda la Deutsche Genossenschaftsbank AG, essa ha una partecipazione del 67 % in Deutsche Verkehrsbank AG. Deutsche Verkehrsbank AG è l'unica proprietaria di Reisebank AG e tre suoi alti dirigenti sono membri unici del consiglio di vigilanza di Reisebank AG. Reisebank AG è l'unica impresa all'interno del gruppo Deutsche Genossenschaftsbank AG ad essere attiva esclusivamente nel settore del cambio estero al dettaglio ([74]). La Deutsche Verkehrsbank AG ha esercitato in ogni occasione un'influenza decisiva sulla sua controllata partecipando alle riunioni e alle discussioni con altre banche (cfr. considerando da 58 a 97). La Deutsche Verkehrsbank AG è sempre stata pienamente informata di tutte le discussioni che si svolgevano tra le banche in merito alle spese per il cambio di banconote della zona euro. Secondo la giurisprudenza della Corte di giustizia il criterio decisivo per determinare se tra un'impresa madre e la sua controllata si può applicare l'articolo 81, paragrafo 1, del trattato CE è stabilire se la controllata fosse in grado di determinare il proprio comportamento sul mercato in modo indipendente dall'impresa madre ([75]). Nel caso in esame Reisebank AG non ha goduto di una reale autonomia nello stabilire il suo comportamento nei confronti di Deutsche Verkehrsbank AG. Reisebank non era quindi in grado di violare l'articolo 81, paragrafo 1, del trattato CE in modo indipendente da Deutsche Verkehrsbank.

(172) In considerazione di tutto ciò destinataria della presente decisione è Deutsche VerkehrsBank AG in quanto impresa madre di Reisebank AG ([76]).

H. **DURATA DELLA VIOLAZIONE**

(173) Commerzbank AG, Dresdner Bank AG, Deutsche VerkehrsBank AG, Bayerische Hypo- und Vereinsbank AG e Vereins- und Westbank AG hanno stipulato nell'ottobre del 1997 l'accordo che viola l'articolo 81, paragrafo 1, del trattato CE. La durata dell'accordo era quella del cosiddetto periodo transitorio che va dal 1° gennaio 1999 al 31 dicembre 2001.

([71]) Nella risposta della Bayerische Hypo- und Vereinsbank AG/Vereins- und Westbank AG alla comunicazione degli addebiti pag. 4 (fascicolo pag. 3891) le banche sostengono che Vereins- und Westbank AG pur non essendo stata invitata alla riunione del 15 ottobre 1997 inviò un dipendente in rappresentanza dell'allora Bayerische Vereinsbank AG.

([72]) Nella risposta della Bayerische Hypo- und Vereinsbank AG/Vereins- und Westbank AG alla comunicazione degli addebiti pag. 9 segg. (fascicolo pag. 3896 segg.) si dichiara che il destinatario del fax di invito per la riunione del 15 ottobre 1997 nell'allora Bayerische Vereinsbank AG lo mostrò al suo superiore che decise che non era necessario partecipare all'incontro. Il destinatario del fax, tuttavia, trasmise l'invito a un collega della Vereins- und Westbank AG poiché, a differenza del suo superiore, riteneva che nella riunione sarebbe stato possibile raccogliere alcune informazioni utili.

([73]) Risposta di Bayerische Hypo- und Vereinsbank AG/Vereins- und Westbank AG pag. 24 (fascicolo pag. 3911).

([74]) Risposta della Reisebank AG alla comunicazione degli addebiti, pag. 2 segg. (fascicolo pag. 3696 segg.). Nella risposta alla comunicazione degli addebiti DG Bank ha dichiarato di non essere attiva nel settore del cambio estero (fascicolo pag. 3689).

([75]) La giurisprudenza determinante per stabilire se l'articolo 81, paragrafo 1, può essere applicato tra impresa madre e controllata e se esse possono quindi essere considerate partecipanti indipendenti ad un cartello è la sentenza del Tribunale di primo grado del 12 gennaio 1995 nella causa T-102/92 Viho/Commissione, Racc. 1995, pag. II-17, punti 47-55 (confermata dalla sentenza della Corte di giustizia del 24 ottobre 1996 nella causa C-73/95 P, Viho /Commissione, Racc. 1996, pag. I-5457 che stabilisce che quando «la filiale, ancorché munita di una personalità giuridica distinta, non determini in modo autonomo la propria condotta sul mercato, bensì applichi le istruzioni impartitele, direttamente o indirettamente, dalla società madre che la controlla al 100 %, i divieti sanciti dall'articolo 85, 1, (ora articolo 81, paragrafo 1) non possono essere applicati alle relazioni tra la filiale e la società madre con cui essa formi una unità economica». Il punto 16 della sentenza del 24 ottobre 1996 della causa C-73/95 P recita: «La Parker e le sue filiali costituiscono dunque un'unità economica all'interno della quale le filiali non godono di reale autonomia nella determinazione della loro linea di condotta sul mercato, bensì applicano le istruzioni loro impartite dalla società madre, che le controlla …».

([76]) Il punto 26 della sentenza del 16 novembre 2000 della causa C-286/98 P Stora/Commissione, Racc. 2000, pag. I-9925 recita: «A questo proposito, occorre ricordare come, per giurisprudenza costante, la circostanza che una controllata abbia una personalità giuridica distinta non basti ad escludere la possibilità che il suo comportamento sia imputato alla società controllante, in particolare qualora la controllata non determini in modo autonomo la sua linea di condotta sul mercato, ma si attenga, in sostanza, alle istruzioni che le vengono impartite dalla società controllante» (cfr., tra l'altro, le sentenze ICI/Commissione del 14 luglio 1972 nella causa 52/69, punti 132 e 133, Geigy/Commissione, Racc. 1972, pag. 787, punto 44, e Europemballage e Continental Can/Commissione del 21 febbraio 1973, nella causa 6/72, Racc. 197,3 pag. 215, punto 15).

(174) In considerazione di ciò per tutti i destinatari della presente decisione si calcola che l'infrazione sia durata dal 15 ottobre 1997 ad adesso.

I. **RIMEDI**

1. **Articolo 3 del regolamento n. 17**

(175) Se la Commissione constata un'infrazione alle disposizioni dell'articolo 81, paragrafo 1, del trattato CE può obbligare le imprese interessate a porre fine all'infrazione constatata ai sensi dell'articolo 3 del regolamento n. 17 ([77]).

(176) Nel caso in esame l'accordo il cui oggetto era di fissare: a) le modalità di addebito ai clienti del servizio di cambio di banconote della zona euro (ossia con una commissione espressa in percentuale) e b) un obiettivo di prezzo di circa il 3 % (per recuperare il 90 % del ricavo del margine di cambio) è stato stipulato per un periodo futuro di tre anni che andava dal 1° gennaio 1999 al 31 dicembre 2001.

(177) La Commissione ingiunge quindi alle imprese destinatarie della presente decisione di astenersi da qualsivoglia accordo, pratica concordata o decisione di associazioni che possa avere oggetto o effetto uguale o simile a quello dell'accordo oggetto della presente decisione.

2. **Articolo 15, paragrafo 2, del regolamento n. 17**

2.1. *Considerazioni generali*

(178) Ai sensi dell'articolo 15, paragrafo 2, del regolamento n. 17 la Commissione può, mediante decisione, infliggere alle imprese ed alle associazioni di imprese ammende che variano da un minimo di mille ad un massimo di un milione di EUR, con facoltà di aumentare quest'ultimo importo fino al 10 per cento del volume d'affari realizzato durante l'esercizio sociale precedente da ciascuna delle imprese che hanno partecipato all'infrazione, quando intenzionalmente o per negligenza commettano un'infrazione alle disposizioni dell'articolo 81, paragrafo 1, del trattato CE.

(179) Nel determinare l'ammontare di ogni ammenda la Commissione deve tener conto di tutte le circostanze rilevanti e in particolare della gravità e della durata della violazione, i due criteri espressamente indicati all'articolo 15, paragrafo 2, del regolamento n. 17.

(180) La Commissione segue la metodologia indicata negli orientamenti del 14 gennaio 1998 per il calcolo delle ammende inflitte in applicazione dell'articolo 15, paragrafo 2, del regolamento n. 17 (in appresso «orientamenti sulle ammende») ([78]).

(181) Il ruolo svolto da ciascuna impresa partecipante alla violazione verrà valutato su base individuale. In particolare, l'ammenda imposta rifletterà le eventuali circostanze aggravanti o attenuanti e la Commissione applicherà, se del caso, la sua comunicazione sulla non imposizione o sulla riduzione delle ammende nei casi d'intesa tra imprese («comunicazione sul trattamento favorevole») ([79]).

2.2. *L'ammontare di base delle ammende*

(182) Al fine di determinare l'ammontare delle ammende la Commissione calcola un importo di base che verrà aumentato in caso di circostanze aggravanti o ridotto in caso di circostanze attenuanti. L'importo di base è determinato in base alla gravità e alla durata della violazione.

2.2.1. Gravità

(183) Nella valutare la gravità della violazione la Commissione prende in considerazione la sua natura, il suo impatto concreto sul mercato, quando sia misurabile, e l'estensione del mercato geografico rilevante.

(184) Nel caso in esame l'oggetto dell'accordo era di fissare: a) le modalità di addebito ai clienti del servizio di cambio di banconote della zona euro (ossia con una commissione espressa in percentuale) e b) il livello delle spese sotto forma di un obiettivo di prezzo (per recuperare il 90 % del ricavo del margine di cambio) per il cambio di banconote della zona euro. L'articolo 81, paragrafo 1, lettera a), del trattato CE vieta espressamente di fissare direttamente o indirettamente i prezzi d'acquisto o di vendita ovvero altre condizioni di transazione. Per sua natura l'infrazione costituisce una violazione molto grave dell'articolo 81, paragrafo 1, del trattato CE.

(185) L'accordo è stato applicato da Commerzbank AG, Dresdner Bank AG, Bayerische Hypo- und Vereinsbank AG, Vereins- und Westbank AG e Deutsche Verkehrsbank AG (considerando 147 e 148).

(186) Tuttavia la violazione ha prodotto i suoi effetti in una parte limitata del mercato comune, ossia in Germania, Stato membro in cui l'accordo copriva l'intero territorio, nonché nelle regioni dei Paesi Bassi al confine con la Germania.

([77]) GU L 13 del 21.2.1962, pag. 204/62.

([78]) GU C 9 del 14.1.1998, pag. 3.

([79]) GU C 207 del 18.7.1996, pag. 4.

(187) Dato che l'infrazione per sua natura costituisce una violazione molto grave dell'articolo 81, paragrafo 1, del trattato CE, ma ha avuto effetti limitati alla Germania e alle regioni dei Paesi Bassi al confine con la Germania, la Commissione ha concluso che l'accordo in questione rientra nella categoria delle violazioni gravi delle regole di concorrenza comunitarie.

(188) All'interno della categoria delle infrazioni gravi la forcella di ammende previste consente di differenziare il trattamento da riservare alle imprese, al fine di valutare in che misura gli autori dell'infrazione abbiano l'effettiva capacità economica di arrecare un danno consistente agli altri operatori, e di fissare l'importo dell'ammenda ad un livello tale da garantire che abbia un carattere sufficientemente dissuasivo. Tale esercizio appare particolarmente necessario quando, come nel presente caso, esiste una disparità considerevole nelle dimensioni delle imprese che partecipano alla violazione.

(189) A tal fine si possono dividere le imprese interessate, in linea di principio, in due categorie in funzione della loro dimensione e della loro importanza relativa nel mercato rilevante. Il confronto viene effettuato sulla base delle informazioni sui ricavi dell'ultimo esercizio sociale per il quale sono disponibili risultati già sottoposti a verifica contabile.

(190) Alla prima categoria appartengono Commerzbank AG, Dresdner Bank AG, Bayerische Hypo- und Vereinsbank AG e Deutsche Verkehrsbank AG. Vereins- und Westbank AG rientra nella seconda categoria.

(191) In considerazione dell'importanza relativa delle imprese in questione nel mercato rilevante si fissano per ciascuna categoria i seguenti importi come base per il calcolo delle ammende:

Commerzbank AG	10 milioni di EUR,
Dresdner Bank AG	10 milioni di EUR,
Bayerische Hypo- und Vereinsbank AG	10 milioni di EUR,
Deutsche VerkehrsBank AG	10 milioni di EUR,
Vereins- und Westbank AG	2 milioni di EUR.

(192) La Commissione esamina qui di seguito l'eventuale necessità di adeguare per le singole imprese gli importi di base al fine di garantire l'effetto dissuasivo delle ammende.

(193) Nel caso di Commerzbank AG, Dresdner Bank AG e Bayerische Hypo- und Vereinsbank AG la Commissione ritiene che l'importo di base calcolato in funzione della loro posizione nel mercato debba essere ulteriormente aumentato affinché esso rifletta le dimensioni e le risorse complessive di tali imprese.

(194) Per Commerzbank AG, Dresdner Bank AG e Bayerische Hypo- und Vereinsbank AG, al fine di conseguire un effetto dissuasivo l'importo di base di 10 milioni di EUR di cui al considerando 191 deve essere innalzato a 20 milioni di EUR.

2.2.2. Durata

(195) Come già accennato la Commissione ritiene che per tutti i destinatari della presente decisione la durata della violazione dell'articolo 81, paragrafo 1, del trattato CE vada dal 15 ottobre 1997 a tuttora (considerando 173 e 174). Gli importi di base delle ammende fissati in funzione della gravità (considerando 191) vengono quindi aumentati del 40 % per ciascuna delle imprese.

(196) La Commissione fissa pertanto come segue gli importi di base delle ammende:

Commerzbank AG	28 milioni di EUR,
Dresdner Bank AG	28 milioni di EUR,
Bayerische Hypo- und Vereinsbank AG	28 milioni di EUR,
Deutsche Verkehrsbank AG	14 milioni di EUR,
Vereins- und Westbank AG	2,8 milioni di EUR.

2.3. *Le ammende individuali*

(197) Nel determinare l'ammenda per ciascuna impresa la Commissione è tenuta a valutare su base individuale le eventuali circostanze attenuanti o aggravanti e ad applicare, se del caso, la comunicazione sul trattamento favorevole.

(198) Nel caso in esame non vi sono circostanze aggravanti o attenuanti.

2.4. *Ammontare delle ammende imposte*

(199) In conclusione la Commissione fissa come segue le ammende ai sensi dell'articolo 15, paragrafo 2, del regolamento n. 17:

Commerzbank AG	28 milioni di EUR,
Dresdner Bank AG	28 milioni di EUR,
Bayerische Hypo- und Vereinsbank AG	28 milioni di EUR,
Deutsche Verkehrsbank AG	14 milioni di EUR,
Vereins- und Westbank AG	2,8 milioni di EUR,

HA ADOTTATO LA PRESENTE DECISIONE:

Articolo 1

Commerzbank AG, Dresdner Bank AG, Bayerische Hypo- und Vereinsbank AG, Deutsche Verkehrsbank AG e Vereins- und Westbank AG hanno violato l'articolo 81, paragrafo 1, del trattato CE avendo preso parte ad un accordo il cui oggetto era di fissare: a) le modalità di addebito ai clienti del servizio di cambio di banconote della zona euro (ossia tramite una commissione espressa in percentuale) e b) un obiettivo di prezzo di circa il 3 % (per recuperare il 90 % del ricavo del margine di cambio) durante il periodo transitorio che ha avuto inizio il 1° gennaio 1999.

Articolo 2

Le imprese indicate all'articolo 1, qualora non vi abbiano ancora provveduto, pongono fine alla violazione e di cui al suddetto articolo. Esse si astengono per il futuro da qualsivoglia azione o pratica che possa avere oggetto o effetti uguali o simili a quelli della violazione.

Articolo 3

Per la violazione di cui all'articolo 1 vengono imposte le seguenti ammende:

Commerzbank AG	28 milioni di EUR,
Dresdner Bank AG	28 milioni di EUR,
Bayerische Hypo- und Vereinsbank AG	28 milioni di EUR,
Deutsche Verkehrsbank AG	14 milioni di EUR,
Vereins- und Westbank AG	2,8 milioni di EUR.

Articolo 4

Le ammende indicate all'articolo 3 sono versate entro tre mesi dalla data della notifica della presente decisione sul seguente conto della Commissione europea:

Conto n.: 642-0029000-95

Codice IBAN: BE76 6420 0290 0095

Codice SWIFT: BBVABEBB

presso:

Banco Bilbao Vizcaya Argentaria (BBVA) SA
Avenue des Arts, 43
B-1040 Bruxelles

Allo scadere del periodo di tre mesi, maturano interessi al tasso applicato dalla Banca centrale europea sulle proprie principali operazioni di rifinanziamento il primo giorno del mese in cui è stata adottata la presente decisione, maggiorato di 3,5 punti percentuali.

Articolo 5

Destinatari della presente decisione sono:

1. Commerzbank AG
   Kaiserplatz
   D-60261 Frankfurt am Main

2. Dresdner Bank AG
   Jürgen-Ponto-Platz 1
   D-60329 Frankfurt am Main

3. Bayerische Hypo- und Vereinsbank AG
   Am Tucherpark 16
   D-80538 München

4. Deutsche Verkehrsbank AG
   Friedrich-Ebert-Anlage 2-14
   D-60325 Frankfurt am Main

5. Vereins- und Westbank AG
   Alter Wall 22
   D-20454 Hamburg.

La presente decisione costituisce titolo esecutivo conformemente all'articolo 256 del trattato CE.

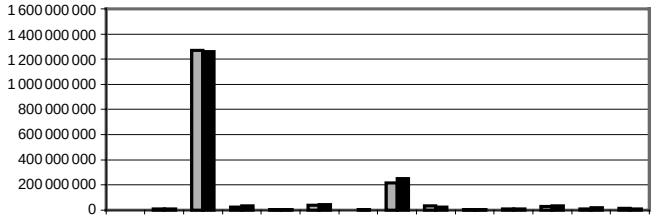
Fatto a Bruxelles, addì l'11 dicembre 2002.

Per la Commissione
Mario MONTI
Membro della Commissione

ALLEGATO

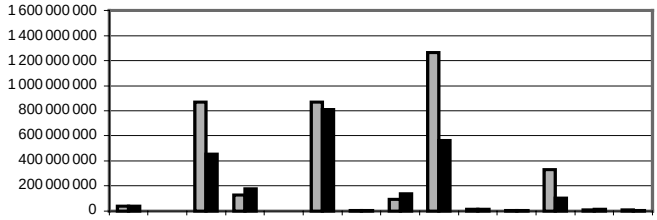
AUSTRIA

(in EUR)



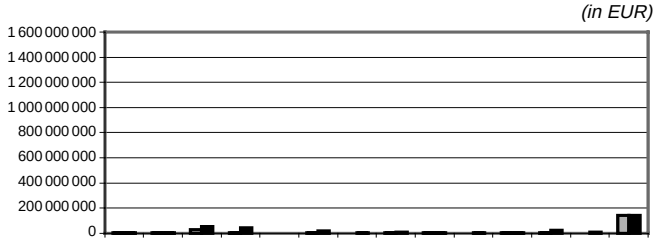
BELGIO

(in EUR)



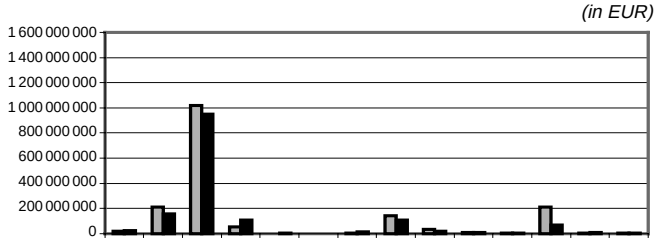
FINLANDIA

(in EUR)



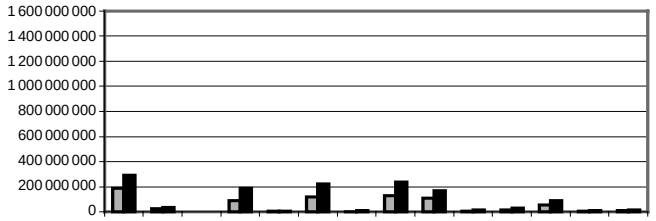
FRANCIA

(in EUR)



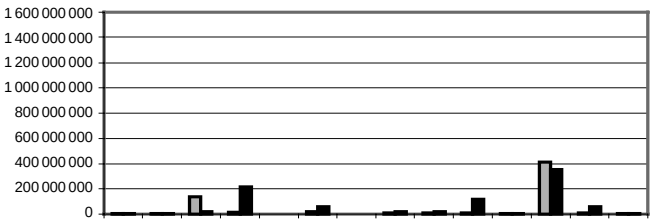
GERMANIA

(in EUR)



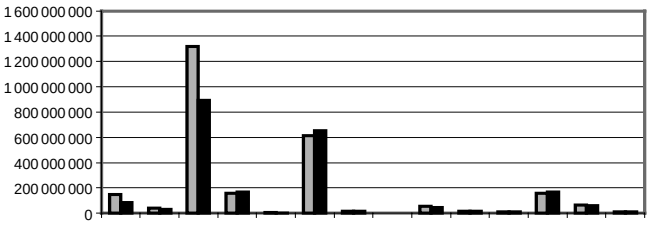
IRLANDA

(in EUR)



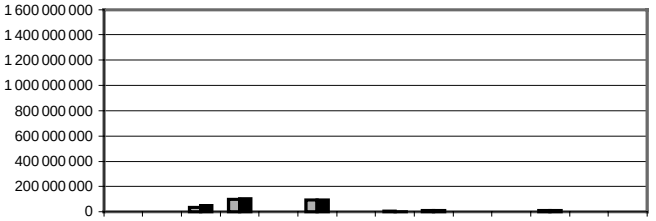
ITALIA

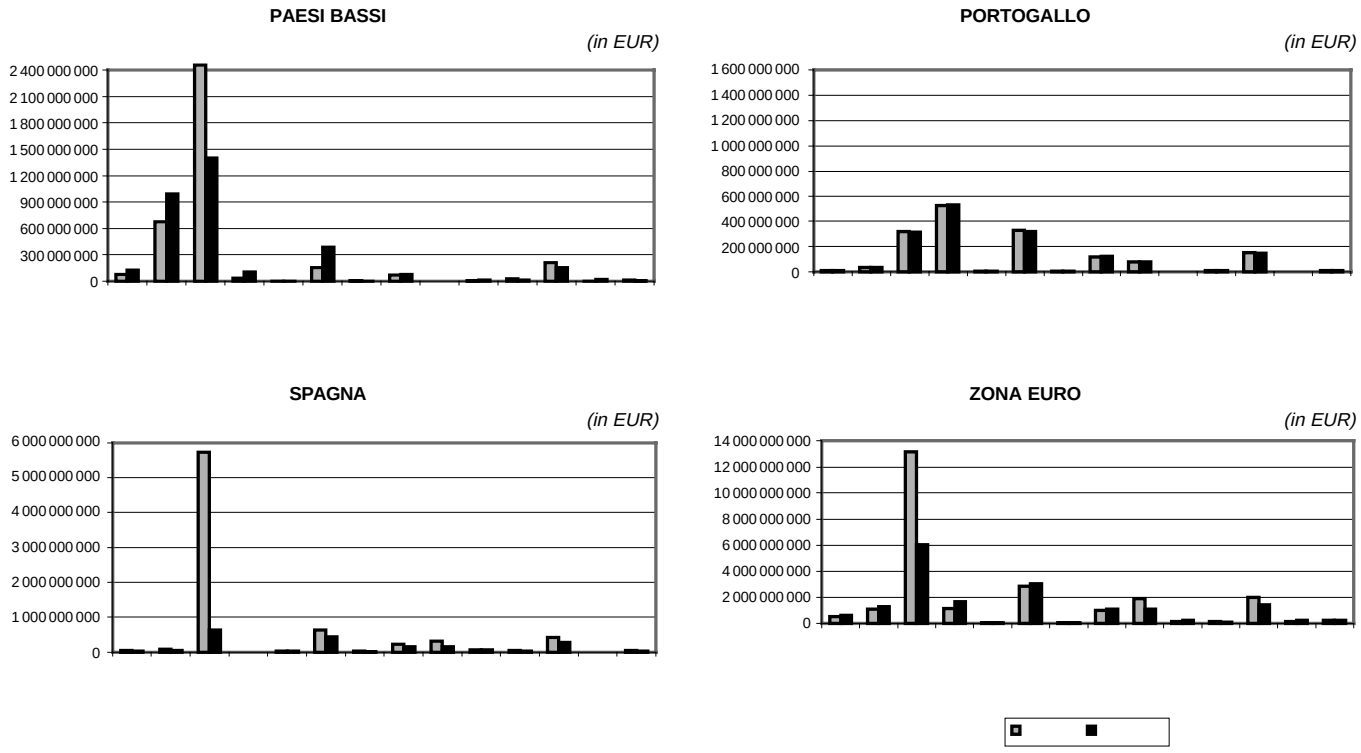
(in EUR)



LUXEMBURGO

(in EUR)





Volumi degli acquisti e delle vendite di valute della zona euro suddivisi per paesi della zona euro (1998, BUYING = ACQUISTO e SELLING = VENDITA)

(*NB*: Sono state utilizzate scale diverse per Paesi Bassi, Spagna e zona euro).