

Provvedimento n. 135/A del 7 febbraio 2001 **CARTE DI PAGAMENTO BANCARIE**

LA BANCA D'ITALIA

VISTA la legge 10 ottobre 1990, n. 287;

VISTO il d.p.r. 30 aprile 1998, n. 217;

VISTE le segnalazioni pervenute circa una presunta violazione dell'articolo 2 della legge n. 287/90 da parte di soggetti che emettono e gestiscono carte di pagamento bancarie;

VISTO il proprio provvedimento n. 98/A del 2 giugno 2000 ("ABI/CO.GE.BAN."), con cui è stata avviata un'istruttoria, ai sensi dell'articolo 14 della legge n. 287/90, nei confronti dell'Associazione Bancaria Italiana (ABI) e della Convenzione per la Gestione del marchio Bancomat (CO.GE.BAN.), relativamente, tra l'altro, all'accordo Pagobancomat;

CONSIDERATO il proprio provvedimento n. 127/A del 30 novembre 2000 ("ABI/CO.GE.BAN."), con cui è stata disposta la proroga del termine di chiusura del procedimento avviato con il provvedimento n. 98/A al 20 aprile 2001;

CONSIDERATO il procedimento avviato dalla Commissione Europea nei confronti di VISA International per una presunta violazione dell'articolo 81 del Trattato CE in relazione alla fissazione di una commissione interbancaria uniforme per i pagamenti tramite carte;

SENTITA l'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato;

CONSIDERATO quanto segue:

LE PARTI

1. Sono parti del procedimento banche e soggetti di emanazione bancaria che emettono e gestiscono carte di pagamento in Italia. In particolare: Servizi Interbancari Spa, Deutsche Bank Spa, Banca Nazionale del Lavoro Spa, Findomestic Banca Spa, CARIPLO (Gruppo Intesa).

2. Servizi Interbancari Spa (SI) è un soggetto di emanazione bancaria che opera nell'interesse delle banche partecipanti al capitale; risulta iscritto nell'elenco speciale previsto dall'articolo 107 del Testo Unico in materia bancaria e creditizia. Il capitale di SI è detenuto da 137 soggetti, tutti riconducibili al sistema bancario (ABI, banche, ex istituti centrali di categoria, società capogruppo di gruppi bancari). SI svolge per il sistema bancario italiano sia servizi di *issuing* (acquisizione di nuovi titolari ed emissione delle carte; compensazione e liquidazione delle commissioni interbancarie dovute all'emittente; gestione delle contestazioni dei titolari; invio degli estratti conto; operazioni di addebito; gestione degli sconfinamenti; recupero crediti) sia servizi di *acquiring* (valutazione delle convenzioni con nuovi esercizi commerciali; gestione e compensazione delle commissioni interbancarie a carico dell'emittente; gestione delle richieste di documentazione e delle contestazioni; gestione delle infrastrutture di rete). SI ha lo scopo di favorire lo sviluppo coordinato, secondo criteri di economicità e di efficienza, dell'organizzazione, gestione e partecipazione a sistemi di pagamento basati su carte bancarie, nazionali e internazionali.

3. SI rappresenta il principale circuito bancario in Italia per quanto riguarda sia l'emissione e la gestione di carte di credito sia il numero di esercizi convenzionati: con circa 7 milioni di carte emesse, detiene una quota superiore al 50% delle carte di credito presenti sul mercato nazionale; gli esercenti convenzionati sono oltre 350.000 (circa l'80% dei punti vendita che accettano carte di pagamento). Essa emette e gestisce "CartaSi" per conto di oltre 800 banche

(circa il 96% del sistema, per complessivi 24.000 sportelli). Si rappresenta in Italia i marchi VISA e Mastercard e definisce le condizioni economiche da applicare all'utenza finale (portatori della carta ed esercenti).

4. In veste di concessionari dei marchi VISA e Mastercard, Deutsche Bank Spa, Banca Nazionale del Lavoro Spa, Findomestic Banca Spa e CARIPLO (Gruppo Intesa) emettono, rispettivamente, la carta BankAmericard, la carta TopCard, la carta Aura, la carta Moneta.

5. Il presente procedimento non riguarda la Convenzione per la Gestione del Marchio Bancomat (CO.GE.BAN.) che gestisce il marchio "Pagobancomat" associato alla relativa carta di pagamento, poiché oggetto di altro procedimento istruttorio attualmente in corso. La posizione di CO.GE.BAN. sarà presa in considerazione qualora siano rinvenuti elementi tali da far ritenere possibile una sua partecipazione a eventuali intese con le parti della presente istruttoria.

I MERCATI RILEVANTI

6. Il mercato di prodotto rilevante è quello delle carte di pagamento. Esso può essere ritenuto comprensivo delle carte di debito e delle carte di credito¹. Queste ultime comprendono, in particolare, sia le Travel&Entertainment cards (ad es. American Express e Diners Club), che prevedono l'addebito in unica soluzione sul conto corrente del titolare della carta in un giorno del mese successivo a quello in cui sono stati effettuati i pagamenti² sia le carte rappresentanti un marchio promosso da network bancari (es. VISA e Mastercard), che possono anche assolvere una funzione di credito nei confronti del titolare attraverso il pagamento rateale.

7. La definizione si fonda sulla sostituibilità tra le diverse carte di pagamento. Queste ultime, pur presentando specifiche caratteristiche, risultano altamente sostituibili tra loro rispetto alla funzione principale di strumento di pagamento nelle operazioni al dettaglio. La sostituibilità è dovuta anche alla circostanza che la maggior parte degli esercizi commerciali accetta pagamenti elettronici tramite ogni tipo di carta. I POS installati sono in genere abilitati a ricevere i pagamenti attraverso tutte le carte, di credito e di debito.

8. Le condizioni contrattuali applicate ai titolari delle carte sono, sotto il profilo economico, sostanzialmente simili, basate sulla corresponsione di un canone annuo, anche se fortemente diversificato. Le diverse modalità di funzionamento (credito e debito) sono spesso presenti su un'unica carta³; anche i limiti di spesa delle carte di debito e di credito sono sostanzialmente allineati nel medesimo arco temporale.

9. L'utilizzo delle carte di credito in funzione di finanziamento attraverso il pagamento rateale potrebbe rappresentare un importante elemento di differenziazione fra carte di debito e carte di credito; tuttavia, tale elemento non giustifica la definizione di un mercato rilevante separato per le due forme di carte. Innanzitutto perché, essendo le carte di debito connesse a un conto corrente bancario, eventuali esigenze di finanziamento del titolare possono essere soddisfatte agendo direttamente sull'utilizzo del conto stesso. Inoltre, in Italia i titolari di carte di credito ricorrono in misura molto limitata alla formula di rimborso rateale del pagamento (meno del 4% dei pagamenti che hanno luogo tramite carte viene regolato in maniera rateizzata). Anche la dilazione nel pagamento connessa all'addebito delle spese a fine mese è una modalità tecnica di funzionamento operativo delle carte e non risulta assolvere una vera e propria funzione di credito⁴. Nel caso delle carte di debito, a causa del funzionamento off-line delle stesse, si riscontra un ritardo medio nell'addebito sul conto di circa una settimana.

10. Non è definibile un mercato di prodotto distinto per le Travel&Entertainment cards, caratterizzate da canoni annui di detenzione e da plafond di spesa più elevati; il segmento di mercato (clientela facoltosa) al quale si rivolge questo tipo di carte risulta ancora marginale in Italia ed è caratterizzato da una crescente competizione, dovuta anche alle gold cards emesse da alcune grandi banche.

¹ [Cfr. il provvedimento n. 23 dell'8.10.98 ("Pagobancomat"), in *Bollettino dell'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato*, n. 42 del 1998. La Commissione Europea in numerosi casi ha adottato un'analoga definizione di mercato rilevante; si vedano i casi IV/30.717-B e IV/35.999 Eurocheque; caso IV/29.373 Visa International; casi IV/34.234 edc/Maestro - IV/34.579 Eurocard/Mastercard - IV/35.217 Europay ATM Program; caso IV/34.010 Dutch banks (acceptance giro system).]

² [Nella terminologia in uso in alcuni paesi esteri, le carte Travel and entertainment vengono comunemente definite charge cards o, in altri termini, carte di debito differito, piuttosto che carte di credito, proprio per l'assenza di una funzione di credito.]

³ [Ad es. Deutsche Bank emette carte VISA che, oltre a essere carte di credito, possono funzionare come carte di debito rappresentando il marchio VISA Electron; la CARIPLO emette la carta Moneta che può funzionare come carta di credito e di debito.]

⁴ [Le carte di credito, a causa dell'interposizione di un soggetto terzo diverso dalla banca emittente che cura la contabilizzazione delle operazioni, prevedono l'addebito in un arco di tempo più lungo di quello occorrente per le carte di debito.]

11. Dal punto di vista geografico, l'offerta di carte di pagamento fa parte dei servizi bancari alla clientela per i quali le preferenze dei consumatori presentano peculiarità nazionali spiegabili con il diverso sviluppo raggiunto dal retail banking nei vari stati⁵. I mercati di tali servizi hanno rilevanza nazionale, sia in virtù del carattere nazionale delle società, dei consorzi e delle associazioni di categoria che hanno promosso gli accordi sia per la natura dei servizi stessi, prestati nel territorio nazionale alle medesime condizioni.

IL POTERE DI MERCATO DELLE PARTI

12. Si riportano di seguito le quote attribuibili ai principali emittenti nel mercato delle carte di pagamento e nel particolare segmento relativo alle sole carte di credito. In quest'ultimo sono presenti in posizione marginale ("altre carte") carte emesse da Banca Sella, Banca Antoniana Popolare Veneta, SanPaolo-IMI.

QUOTE DI MERCATO – LATO EMISSIONE

Carta	% possesso carte	% attività carte	% Quota spesa per carta
CARTE BANCARIE:			
Pagobancomat	59,4	66,7	57,7
CartaSi (Servizi Interbancari)	21,7	16,8	25,8
Bankamericard (Deutsche Bank)	8	6,8	7,5
Aura (Findomestic Banca)	1,7	0,2	0,2
TopCard (BNL)	1,5	1,8	1,6
Moneta (Cariplo)	1,3	1,2	1,3
CARTE NON BANCARIE:			
American Express	2,6	3,2	4
Diners	1,3	1,1	1,1
ALTRE CARTE	2,3	2,1	0,8

SEGMENTO CARTE DI CREDITO

Carta	% possesso carte	% attività carte	% Quota spesa per carta
CARTE BANCARIE:			
CartaSi (Servizi Interbancari)	53,4	50,3	60,9
Bankamericard (Deutsche Bank)	19,8	20,5	17,8
Aura (Findomestic Banca)	4,2	0,6	0,5
TopCard (BNL)	3,8	5,4	3,7
Moneta (Cariplo)	3,3	3,7	3
CARTE NON BANCARIE:			
American Express	6,5	9,6	9,5
Diners	3,3	3,4	2,7
ALTRE CARTE	5,6	6,4	1,8

Le tabelle non comprendono le carte aziendali

13. Per quanto riguarda le convenzioni con gli esercenti, i dati a disposizione segnalano la forte posizione di mercato della carta Pagobancomat con una quota di punti vendita convenzionati pari al 73% per la grande distribuzione, al 74% per il tessile, al 52% per gli elettrodomestici, al 57% per i ristoranti, al 60% per gli alberghi, all'85% per le gioiellerie, al 52% per le agenzie di viaggi e alla quasi totalità delle stazioni di servizio carburante. Inoltre, la carta Pagobancomat rappresenta oltre il 90% delle carte di debito abilitate ai POS in circolazione in Italia (97% nel 1998, 92% nel 1999).

14. I dati relativi al comparto delle carte di credito mostrano la posizione dominante di Servizi Interbancari, che copre il 76% degli esercizi convenzionati, seguita da American Express (59%), Diners (52%) e BankAmericard (44%). Servizi Interbancari dispone anche della più alta percentuale di punti vendita convenzionati in esclusiva (9% rispetto all'1% di BankAmericard e di American Express).

VALUTAZIONI PRELIMINARI

⁵ [BNP-Dresdner Bank, Commissione UE, Decisione del 24.06.1996, OJ L188/37 del 27.07.1996.]

15. In generale, occorre verificare se le parti osservino un comportamento uniforme per quanto concerne le condizioni applicate alla clientela e, in particolare: a) le commissioni che i commercianti pagano alle proprie banche per i pagamenti effettuati con carte; b) le condizioni economiche richieste ai detentori delle carte. Comportamenti uniformi su questi aspetti potrebbero segnalare l'esistenza di intese sul prezzo, ovvero sull'elemento fondamentale su cui si esplica la concorrenza fra gli operatori per la fornitura dei servizi di pagamento tramite carte. Tali intese risulterebbero lesive della concorrenza e, pertanto, vietate ai sensi dell'articolo 2, comma 2, della legge n. 287/90.

16. In ordine alla fattispecie sub a) del punto precedente, nell'ambito del procedimento "Pagobancomat" le associazioni della grande distribuzione commerciale hanno rappresentato che le commissioni applicate dalle banche agli esercenti convenzionati sarebbero uniformi; al riguardo, sono in corso specifici approfondimenti istruttori. Il presente procedimento intende valutare se sussista uniformità nelle commissioni corrisposte dai commercianti relativamente alle carte di pagamento e se eventuali comportamenti uniformi derivino da particolari meccanismi di funzionamento del mercato o da altre circostanze.

17. Con riferimento alla fattispecie di cui al punto 15 sub b), segnalazioni pervenute a questo Istituto indicano che ai portatori delle carte di credito sarebbe richiesto il pagamento di una commissione di pari ammontare (1.500 lire) per gli acquisti di carburante effettuati utilizzando le diverse carte; l'uniformità della commissione costituisce indizio di una possibile intesa lesiva della concorrenza fra le parti.

18. Qualora sia comprovato che l'uniformità delle commissioni applicate dai diversi circuiti di carte di pagamento è riconducibile a intese fra le parti, la restrizione della concorrenza sarebbe consistente, tenuto conto del potere di mercato delle stesse.

19. La verifica circa l'uniformità delle condizioni applicate dalle parti nei confronti dei commercianti e dei detentori delle carte non esclude che possa essere condotta un'analoga verifica per accertare l'esistenza di uniformità nelle medesime condizioni praticate dalle banche appartenenti allo stesso circuito di carte di pagamento.

RITENUTO che, alla luce delle precedenti considerazioni e della documentazione agli atti, le intese descritte possono avere, per oggetto o per effetto, di impedire, restringere o falsare in maniera consistente il gioco della concorrenza nei mercati di riferimento, configurandosi così una possibile violazione dell'articolo 2 della legge n. 287/90;

DISPONE

a) l'avvio dell'istruttoria, ai sensi degli artt. 2 e 14 della legge n. 287/90, nei confronti di Servizi Interbancari Spa, Deutsche Bank Spa, Banca Nazionale del Lavoro Spa, Findomestic Banca Spa, CARIPLO (Gruppo Intesa);

b) la fissazione del termine di trenta giorni, decorrente dalla data di notifica del presente provvedimento, per la trasmissione delle informazioni in possesso delle parti concernenti i fatti oggetto della presente istruttoria. In particolare, unitamente a informazioni relative al funzionamento dei circuiti di pagamento interessati dall'istruttoria, dovranno essere rassegnate informazioni circa le condizioni applicate nei rapporti con gli esercenti e i detentori delle carte;

c) la fissazione del termine di sessanta giorni, decorrente dalla data di notifica del presente provvedimento, per l'esercizio, da parte dei rappresentanti legali delle parti, del diritto di essere sentiti presso la Divisione Concorrenza del Servizio Concorrenza, normativa e affari generali (Roma, Via Nazionale, 187). La richiesta di audizione dovrà pervenire almeno dieci giorni prima della scadenza del termine sopra indicato;

d) che il responsabile del procedimento è il Capo del Servizio Concorrenza, normativa e affari generali;

e) che le parti possono accedere agli atti del procedimento presso la Divisione Concorrenza tramite i rappresentanti legali o persona munita di delega;

f) che il procedimento deve concludersi entro il 31 gennaio 2002, fatto salvo l'ulteriore termine di trenta giorni previsto dall'articolo 20, comma 3, della legge n. 287/90 per il rilascio del parere dell'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato.

Il presente provvedimento sarà notificato ai soggetti interessati e pubblicato ai sensi di legge.

PER DELEGAZIONE DEL DIRETTORE GENERALE
F.M. FRASCA *B. BIANCHI*

* * *