

I574 - SERVIZI INTERBANCARI

Provvedimento n. 12155

L'AUTORITÀ GARANTE DELLA CONCORRENZA E DEL MERCATO

NELLA SUA ADUNANZA del 26 giugno 2003;

SENTITO il Relatore Professor Michele Grillo;

VISTA la legge 10 ottobre 1990 n. 287;

VISTA la segnalazione dell'Autorità del 9 maggio 2002, con cui la medesima segnalava alla Banca d'Italia, ai sensi dell'articolo 20, comma 6, della legge n. 287/90, la sussistenza di un'ipotesi di violazione dell'articolo 2 della citata legge riconducibile all'attività di Servizi Interbancari S.p.A.;

VISTO il provvedimento della Banca d'Italia n. 185/A, adottato in data 11 luglio 2002, con il quale è stato disposto l'avvio di un'istruttoria ai sensi dell'articolo 14, comma 1, della legge n. 287/90 nei confronti di Servizi Interbancari per una presunta violazione dell'articolo 2 della citata legge;

VISTO il provvedimento della Banca d'Italia n. 200/A, adottato in data 23 gennaio 2003, con il quale è stata disposta la proroga del termine di conclusione del procedimento al 31 maggio 2003, fatto salvo l'ulteriore termine previsto dall'articolo 20, comma 3, della citata legge;

VISTA la richiesta di parere avanzata dalla Banca d'Italia ai sensi dell'articolo 20, comma 3, della legge n. 287/90, pervenuta in data 28 maggio 2003;

VISTI gli atti del procedimento;

CONSIDERATO che la sentenza del Consiglio di Stato, Sez. VI, 16 ottobre 2002, n. 5640, *Generali/Unicredito*, è successiva rispetto alla segnalazione dell'Autorità del 9 maggio 2002 ;

CONSIDERATO quanto segue:

I. PREMESSA

1. In data 11 luglio 2002 la Banca d'Italia disponeva l'avvio di un'istruttoria, ai sensi degli articoli 2 e 14 della legge n. 287/90, nei confronti di Servizi Interbancari S.p.A. (di seguito SI) in relazione all'attività di fissazione delle commissioni praticate agli esercenti, rilevando che la medesima *"potrebbe determinare un allineamento delle commissioni praticate dalle banche aderenti a quelle <di riferimento> stabilite da SI"*. L'istruttoria della Banca d'Italia trae origine anche dalla segnalazione del 9 maggio 2002 effettuata dall'Autorità ai sensi dell'articolo 20, comma 6, della legge n. 287/90 relativa ad una presunta intesa intercorrente tra le banche aderenti a SI in merito alla gestione cooperativa di una carta di credito ed alla conseguente definizione delle sue condizioni di offerta.

2. Successivamente alla Comunicazione delle Risultanze Istruttorie (di seguito CRI) da parte della Banca d'Italia, SI ha effettuato una richiesta di autorizzazione in deroga dell'intesa ai sensi dell'articolo 4 della legge n. 287/90. Il presente parere non contiene alcuna valutazione su tale richiesta, dato che essa non è stata oggetto di approfondimento istruttorio da parte della Banca d'Italia.

II. LE RISULTANZE ISTRUTTORIE DI BANCA D'ITALIA

3. In via preliminare si rileva che le risultanze istruttorie della Banca d'Italia sono fondate sulla documentazione trasmessa dall'Autorità a seguito della citata segnalazione, nonché sull'ulteriore documentazione raccolta dalla Banca d'Italia stessa nel corso della propria istruttoria.

CartaSi

4. SI, che dal gennaio 2003 ha assunto la denominazione di CartaSi S.p.A. (di seguito CartaSi), è una società per azioni fondata nel giugno del 1985 da 12 tra le principali banche italiane, i 4 istituti centrali di categoria (Istituto Centrale delle Casse di Risparmio Italiane, Istituto Centrale delle Casse Rurali ed Artigiane, l'Istituto Centrale Banche e Banchieri e l'Istituto Centrale delle Banche Popolari) e l'ABI. Al suo capitale partecipano attualmente circa 137 soci, mentre al sistema costituito da SI aderiscono 826 banche per un totale di circa 24.000 sportelli bancari.

Il fatturato realizzato a livello nazionale nel 2002 è stato pari ad 880 milioni di euro.

Il mercato rilevante

5. La fattispecie in esame ha ad oggetto le condizioni di emissione delle carte di credito e di convenzionamento degli esercenti per l'accettazione delle stesse.

Nella CRI il mercato rilevante è definito come quello delle carte di pagamento, sebbene la valutazione della fattispecie effettuata dalla Banca d'Italia di fatto sia svolta con riferimento al solo mercato delle carte di credito.

L'Autorità ha già avuto modo di esprimersi sull'esistenza di un mercato rilevante distinto relativo alle carte di credito, da ultimo con la segnalazione alla Banca d'Italia, ai sensi dell'articolo 20, comma 6, della legge n. 287/90, del 9 maggio 2002. L'Autorità ritiene che la propria valutazione debba considerarsi ancora attuale, non essendo intervenuti nel corso dell'istruttoria condotta dalla Banca d'Italia nuovi e diversi elementi di analisi.

L'attività e la struttura societaria di CartaSì

6. Come si è avuto modo di descrivere ampiamente nella citata segnalazione, CartaSì è stata costituita con l'esplicito scopo di favorire lo sviluppo coordinato delle attività di gestione delle carte di credito delle banche aderenti, e in generale di tutto il sistema bancario italiano.

L'attività di CartaSì si è concretizzata, nel tempo, (i) nella adesione ai circuiti internazionali Visa ed Europay/MasterCard, (ii) nella creazione e diffusione della carta di credito denominata *CartaSì*, (iii) nella gestione dei pagamenti ad essa relativi, (iv) nell'attività di convenzionamento degli esercenti per l'accettazione di carte di credito Visa o MasterCard.

Attualmente CartaSì emette carte di credito *CartaSì* per conto di oltre 800 banche italiane aderenti, tra cui le banche azioniste di CartaSì.

7. Le *CartaSì* possono essere indifferentemente carte Visa o MasterCard, aderendo CartaSì ad entrambi i circuiti. La scelta tra i due tipi di carta è effettuata dal titolare al momento dell'emissione della carta di credito oppure dalla banca stessa.

Ai fini della comprensione della natura dell'attività svolta da CartaSì, occorre sin d'ora puntualizzare che il sistema *CartaSì*, a differenza di quanto emerge in vari punti della CRI della Banca d'Italia, non costituisce un circuito a sé stante, ma può essere utilizzata quale carta di credito solo in quanto aderisce ai circuiti Visa o MasterCard. Per tale motivo, l'offerta dei servizi di CartaSì non solo si differenzia dai circuiti di tipo proprietario (come rilevato nella CRI della Banca d'Italia), ma non è assimilabile ad alcun tipo di circuito.

8. La CRI della Banca d'Italia non pare aver dato il necessario risalto alla circostanza che l'adesione al "sistema" associativo da parte delle banche avviene mediante la sottoscrizione della Convenzione standard predisposta dalla stessa CartaSì, che regola, tra l'altro, i rapporti con gli esercenti ed i titolari di carte di credito. Le banche aderenti al sistema *CartaSì* collaborano con CartaSì sia nella fase di collocamento di *CartaSì* presso la clientela che nella fase di convenzionamento degli esercenti.

In particolare, secondo le premesse della Convenzione, CartaSì provvede a convenzionare gli esercenti per l'accettazione delle carte di credito e ad emettere a favore dei nominativi indicati dalla banca aderente la carta di credito. La banca si attiene ai regolamenti predisposti da CartaSì sia per quanto riguarda il rapporto con i titolari che quello con gli esercizi convenzionati.

Dalla Convenzione risulta che CartaSì decide quali commissioni applicare agli esercenti e le spese che deve sostenere il titolare; l'effettiva applicazione di tale previsione è stata poi realizzata in modo progressivamente diverso tramite l'emanazione di circolari ed altre forme di indirizzo agli aderenti.

I rapporti economici fra le banche aderenti e CartaSì, infine, sono regolati dal meccanismo dei compensi che consentono alle banche aderenti di partecipare alla remunerazione dell'attività di gestione delle carte di credito.

9. Nella CRI della Banca d'Italia si evidenzia che i rapporti intercorrenti tra CartaSì e le banche aderenti sarebbero riconducibili, sotto il profilo giuridico, ad accordi verticali. In tale ottica, la predisposizione da parte di CartaSì di schemi contrattuali uniformi per l'*issuing* e l'*acquiring* viene valutato quale elemento di criticità concorrenziale.

Sul punto si rileva che gli elementi verticali evidenziati da Banca d'Italia non paiono sussistere in senso proprio nel caso di specie se non come strumenti di realizzazione dell'accordo orizzontale; il carattere di uniformità degli schemi contrattuali predisposti per gli aderenti di CartaSì, pertanto, appare del tutto connaturato alla circostanza che tali contratti si riferiscono a rapporti tra un solo soggetto, CartaSì, e gli utilizzatori finali, relativamente a decisioni produttive collettivamente elaborate dai medesimi aderenti di CartaSì.

10. Nella struttura organizzativa di CartaSì sono previsti un Comitato Marketing ed un Comitato tecnico. Nell'ambito del Comitato Marketing viene discusso il metodo di determinazione dei prezzi e dei compensi delle banche aderenti al circuito, mentre al Comitato tecnico sono demandati compiti legati alla gestione dei flussi informativi. Tali Comitati non hanno capacità deliberativa; le proposte da questi formulate vengono sottoposte per approvazione al Consiglio di Amministrazione. Sia ai Comitati che al Consiglio di Amministrazione partecipano banche che, oltre ad aderire a CartaSì, sono anche autonomamente licenziatricie dei circuiti internazionali.

11. Successivamente alla CRI, CartaSì ha avanzato la proposta di abolizione di tali Comitati. Inoltre, la medesima ha modificato i poteri spettanti al Consiglio di Amministrazione, attribuendo al solo Amministratore Delegato il potere di determinare la struttura dei compensi riconosciuti alle banche.

Sul punto si rileva che la proposta consistente nell'abolire i luoghi istituzionalmente deputati alla discussione delle modalità di determinazione dei compensi, ovvero i Comitati, appare una variazione puramente formale, non modificando in alcun modo il meccanismo insito in CartaSì, che, di per sé, in qualità di organismo associativo con comunione di scopo determina le politiche commerciali delle banche aderenti.

Similmente, appare solamente formale la prospettata attribuzione all'Amministratore delegato dei poteri prima spettanti al Consiglio di Amministrazione relativi all'approvazione della struttura dei compensi. Infatti, gli scambi di informazioni tra imprese concorrenti attraverso il Consiglio d'Amministrazione o altri organi sociali - circostanza a cui, a detta di CartaSì, tale modifica porrebbe rimedio - assumono rilevanza autonoma sotto il profilo *antitrust* solo quando prescindono da una struttura, quale CartaSì, stabilmente deputata a coordinare le politiche di prezzo delle imprese aderenti. Si ritiene, dunque, che il problema concorrenziale non consista nello scambio di informazioni individuato dalla Banca d'Italia nella CRI quale pratica facilitante di comportamenti cooperativi, giacché tale scambio di informazioni è l'inevitabile corollario di un'intesa per la produzione e commercializzazione congiunta di una carta di credito da parte delle maggiori banche nazionali, circostanza che rappresenta già di per sé la forma più completa di cooperazione fra soggetti potenzialmente concorrenti.

L'attività di CartaSì relativa alla definizione degli aspetti economici delle attività di issuing e acquiring

12. La documentazione agli atti testimonia come l'attività di CartaSì si sia particolarmente concentrata sul segmento *acquiring*, che risulta essere quello che garantisce maggiori proventi ai gestori delle carte di credito. Essa si è sostanziata in una intensa attività deliberativa, *sub specie* di emanazione periodica di circolari - destinate alle banche ad essa aderenti - concernenti la fissazione di livelli standard e minimi delle commissioni agli esercenti, la determinazione di una procedura per autorizzare le banche a discostarsi da tali commissioni, nonché l'organizzazione di un sistema di incentivazione del rispetto del livello di commissioni indicato, basato sulla ripartizione tra gli associati di CartaSì di parte dei profitti operativi (i cosiddetti "compensi").

13. Come emerge anche dall'istruttoria della Banca d'Italia, le modalità di intervento di CartaSì nelle politiche commerciali delle banche aderenti si sono evolute nel tempo - con le modalità descritte meglio in seguito - per rispondere alla trasformazione del settore delle carte di credito; tuttavia, ciò che non emerge con chiarezza dalla CRI è che CartaSì ha sempre mantenuto il controllo degli indirizzi generali di politica commerciale delle banche aderenti, lasciando a queste ultime soltanto la gestione, entro i limiti e nel rispetto degli schemi di *pricing* stabiliti da CartaSì, dell'articolazione caso per caso di tali indirizzi generali.

In particolare, i profitti generati dalla gestione di CartaSì, sono stati redistribuiti agli aderenti nella forma di "compensi", inizialmente, in misura forfettaria. Poi CartaSì ne ha rivisto i meccanismi di calcolo, in modo non solo da trasferire maggiori risorse alle banche aderenti, ma soprattutto in modo da collegare il compenso al contributo di ciascuna banca allo sviluppo e alla redditività del sistema CartaSì. Le revisioni successive hanno teso, piuttosto che ad aumentare l'autonomia delle singole banche, ad accentuare la funzione incentivante del sistema dei compensi riguardo al rispetto delle indicazioni di politica commerciale di CartaSì ed in particolare di quelle relative al livello delle commissioni da praticare agli esercenti.

14. Come rilevato nella CRI della Banca d'Italia, fino a tutto il 1994 le commissioni sono state fissate direttamente da CartaSì, senza alcun coinvolgimento delle banche aderenti, sia riguardo all'*issuing* che riguardo all'*acquiring*.

Tra il 1994 e il 1995 CartaSì decise di avviare una progressiva liberalizzazione delle condizioni solo sul versante *issuing*, procedendo ad un maggiore coinvolgimento delle banche nel rapporto con l'esercente per il versante *acquiring*. Nel 1996 CartaSì ha stabilito una struttura dei compensi per il segmento *acquiring* in percentuale della commissione media praticata all'esercente.

Nel 1998 venne introdotto un nuovo sistema di determinazione delle commissioni di *acquiring* (con le circolari 2/98 e 7/98), all'interno del quale CartaSì definiva la politica commerciale complessiva e i limiti entro cui le banche potevano agire, tramite una procedura autorizzativa volta a gestire gli scostamenti dei prezzi finali applicati agli esercenti dai livelli consigliati da CartaSì.

15. Il sistema di definizione degli aspetti economici delle attività di *issuing* e *acquiring* si è pertanto evoluto passando dalla fissazione diretta da parte di CartaSì dei prezzi finali relativi a tali segmenti operativi all'indicazione di prezzi di riferimento, nell'ambito dei quali CartaSì ha potuto concedere alle banche aderenti la flessibilità necessaria per gestire le commissioni caso per caso.

Ciò che occorre valutare è la funzione di coordinamento che la descritta attività di CartaSì ha indotto sulle azioni delle banche aderenti, limitando per tal verso la concorrenza *intra-brand*, giacché la struttura dei compensi *acquiring* utilizzata fino al 1996 e il ricorso all'autorizzazione tra il 1997 ed il 1999 mostrano alcune caratteristiche incentivanti non rilevate nell'analisi della Banca d'Italia. In particolare, i compensi *acquiring* sono determinati in modo da riflettere gli scostamenti tra la commissione media obiettivo fissata da CartaSì all'inizio dell'anno e quella effettivamente percepita, calcolata a consuntivo.

16. All'inizio del 2000, tramite la circolare 1/00, CartaSì ha innovato la struttura dei compensi, basata sulla determinazione di "commissioni di riferimento".

Inoltre, la Circolare 1/2000 ha introdotto una distinzione tra compensi operativi e compensi commerciali.

I compensi operativi remunerano "il contributo che ciascuna banca fornisce in alcune fasi dei cicli di produzione, tramite [...] una stima dei costi sostenuti dalle banche per l'erogazione dei servizi".

I compensi commerciali remunerano "gli apporti commerciali delle banche, in termini di acquisizione e portafoglio clienti". La misura del compenso è determinata "puntualmente", "in base alla redditività generata da tali attività". I compensi commerciali rappresentano, inoltre, "anche una leva per incentivare alcune linee di business rispetto alle altre, coerentemente con le scelte di politica commerciale che saranno sviluppate di anno in anno in collaborazione con le banche".

17. Si ritiene che l'evoluzione a partire dal 2000 della struttura dei compensi debba essere valutata, sotto il profilo della concorrenza, come sviluppo di un sistema atto a garantire, attraverso forme più sofisticate, il mantenimento di commissioni pari o superiori a quelle di riferimento, punendo le banche che vanno al di sotto delle commissioni di riferimento e premiando, in maniera crescente, le banche che si mantengono al di sopra di esse.

Infatti, le commissioni di riferimento, per l'operare del meccanismo dei compensi, possono essere considerate delle vere e proprie commissioni minime, analogamente a quanto avveniva precedentemente. I compensi commerciali *acquiring* vengono calcolati come differenza tra la commissione effettivamente percepita dalla banca e la commissione di riferimento definita da CartaSì. Perciò, una banca che dovesse applicare una commissione inferiore a quella di riferimento riceverà un compenso negativo, ossia dovrà trasferire risorse a CartaSì.

Considerato che l'indicazione di prezzi minimi si configura di per sé come una pratica illecita nell'ambito delle regole di concorrenza, si rileva che rispetto al sistema precedente l'introduzione della "commissione di riferimento" e il nuovo sistema di calcolo dei compensi commerciali alle banche non sembra possano essere interpretati come un allentamento del controllo sulle commissioni. Anzi, come meglio si dirà in seguito, esse permettono di legare in maniera diretta e facilmente manovrabile il livello dei compensi e le commissioni praticate all'esercente *dalla singola banca*, assicurando quindi una punizione più efficiente¹ delle eventuali deviazioni (negative) dal livello delle commissioni di riferimento.

18. Come rilevato dalla Banca d'Italia nella CRI, a partire dal 2002 CartaSì è nuovamente intervenuta sul sistema di determinazione dei compensi, tramite la circolare 15/01, che ha stabilito la struttura dei compensi valida per l'anno 2002. Nel nuovo sistema la commissione di riferimento non è stata differenziata né per settori né per *ticket* medio, ma in funzione (i) della singola banca aderente e (ii) del negoziato annuo dell'esercente con quella banca.

La Banca d'Italia rileva che tale nuova struttura dei compensi comporta che le commissioni di riferimento non siano più determinate in maniera univoca per l'intero sistema, ma siano differenziate per banca con riferimento ai costi e ai ricavi della medesima, ciò che attenuerebbe la valutazione di restrittività dell'intesa.

¹ [Nella stessa circolare sono previste modalità tecniche di implementazione della nuova struttura dei compensi, quali la predisposizione di fogli excel riportanti le commissioni etc., miranti ad ottenere tutti i dati necessari per il calcolo corretto dei compensi commerciali esercente per esercente e banca per banca.]

19. Invero, occorrerebbe valutare la circostanza che, seppur attraverso meccanismi caratterizzati da crescente complessità, il nuovo sistema non mette in discussione la filosofia che era alla base del sistema delineato nella circolare 1/2000.

Infatti, permane la presenza di commissioni minime, per il fatto che i compensi commerciali *acquiring* sono calcolati sulla base della differenza tra la commissione di riferimento e la commissione effettivamente percepita: una commissione percepita inferiore a quella di riferimento potrà generare, come nel 2000-2001, compensi negativi, creando quindi un disincentivo economico per la banca a ridurre le commissioni al di sotto di quella di riferimento.

Pur essendo differenziati per banca – come la CRI sottolinea – tali minimi sono comunque indicati da CartaSì e quindi testimoniano la sempre presente volontà di CartaSì di mantenere comunque un controllo sulle scelte effettuate dalle banche aderenti, pur concedendo loro una certa libertà nel determinare le commissioni al di sopra dei minimi.

20. Si deve anche evidenziare che CartaSì non si limita a stabilire prezzi minimi individuali per banca e categorie di esercenti attraverso la fissazione di commissioni di riferimento; essa appronta anche un nuovo e più invasivo strumento destinato a guidare con maggiore precisione la politica effettiva di *pricing* delle banche aderenti. Come risulta dalla circolare 15/2001, ad avviso di CartaSì il sistema delle commissioni di riferimento “(...) non è lo strumento più idoneo per la determinazione delle politiche di pricing”. Pertanto, “A supporto di tali attività verrà realizzato un sistema di strumenti, definito *Customer Profitability* che consente di gestire in modo mirato il singolo rapporto, considerando le effettive dinamiche economiche che ogni società/esercente manifesta. Il sistema (...) potrà supportare le banche nella gestione delle politiche commerciali, consentendo di verificare la congruità tra il valore creato e il livello dei compensi riconosciuto alla banca per gli esercenti di cui detiene le coordinate bancarie”. Al fine di gestire adeguatamente la politica commerciale, CartaSì predispone, quindi, un software comune a tutte le banche aderenti, che permette ad ognuna di calcolare, sulla base dei dati specifici di ciascun esercente, il livello di commissione che CartaSì reputa appropriato.

Una compiuta valutazione della fattispecie, e soprattutto dell’evoluzione più recente del sistema elaborato da CartaSì, richiederebbe un’opportuna analisi di questo nuovo strumento, approntato da CartaSì al fine di coordinare le banche aderenti nella fissazione delle commissioni agli esercenti, che si aggiunge al vincolo posto dall’indicazione delle commissioni di riferimento minime.

21. Questa Autorità ritiene importante sottolineare che la circostanza che le commissioni di riferimento e le indicazioni fornite dal “Customer Profitability” non determinino necessariamente prezzi uguali per tutte le banche aderenti non può essere interpretata come un allentamento della funzione di coordinamento di CartaSì; al contrario, il nuovo sistema perfeziona il grado di coinvolgimento di CartaSì nella definizione delle politiche di prezzo delle singole banche aderenti, arrivando a determinare in modo centralizzato indicazioni di prezzo differenziate per operatore ma definite sulla base di una strategia commerciale unica. Per questa via, si sostituisce alla libera scelta commerciale delle banche una politica di *pricing* definita cooperativamente: le banche aderenti a CartaSì sapranno che, adottando le politiche di prezzo elaborate in modo centralizzato da CartaSì, potranno adeguarsi nel modo migliore alla strategia commerciale degli altri aderenti e, pertanto, ridurranno fortemente il rischio che la scelta di una politica commerciale autonoma sempre comporta. La diversificazione dei prezzi è suscettibile di assumere quindi, in questo contesto, una valenza rafforzativa dell’efficacia del cartello.

Infatti, in presenza di operatori caratterizzati da un diverso grado di efficienza, la realizzazione di un cartello che consista nella fissazione di un unico prezzo di vendita è ostacolata dalla difficoltà di fissare un prezzo che soddisfi le esigenze sia dei produttori più efficienti che degli altri. La soluzione del cartello caratterizzato da un unico prezzo di vendita risulta essere la più efficace nel caso in cui vi siano problemi di monitoraggio del comportamento commerciale degli aderenti, ma non è la più efficiente al fine di massimizzare la convenienza di tutti gli operatori al rispetto delle regole del cartello. Non essendoci nel caso in esame problemi di monitoraggio, trattandosi di prezzi percepiti tutti dallo stesso operatore (CartaSì), l’adozione di prezzi diversi – correlati al diverso grado di efficienza di ciascun operatore – può aumentare il grado di perfezione del cartello, rendendo l’adesione allo stesso più appetibile per tutti gli operatori.

Nel complesso, quindi, l’unicità dei criteri di determinazione delle politiche commerciali, nella esplicita considerazione delle specificità di ciascuna banca aderente a CartaSì, contribuisce a perfezionare il funzionamento del cartello.

22. Nell’ambito della descrizione dell’attività economica di CartaSì, la Banca d’Italia si sofferma su un’analisi del sistema di trasferimento di ricavi dal lato *acquiring* al lato *issuing*, assimilandolo al sistema della commissione interbancaria multilaterale dei circuiti internazionali.

Al riguardo è necessario considerare che CartaSì non rappresenta un circuito, ma aderisce per conto delle banche ai circuiti internazionali Visa e MC. Il trasferimento dei ricavi all'interno del sistema CartaSì - che determina rilevanti effetti di coordinamento - è da ritenersi necessario solo nella misura in cui sia necessaria l'esistenza di CartaSì, quale struttura dedita alla produzione e commercializzazione congiunta di una carta di credito. Tale circostanza è negata dai fatti che hanno evidenziato la concreta possibilità per le banche di operare in autonomia, aderendo direttamente ai circuiti internazionali. In tale ottica, la considerazione avanzata nella CRI, che sia necessaria una corrispondenza tra l'entità dei trasferimenti dal lato acquiring al lato issuing ed i costi sopportati dalle banche, sembrerebbe assumere minor rilievo ai fini della presente analisi.

23. Successivamente alla CRI della Banca d'Italia, CartaSì ha presentato ulteriori modifiche al sistema ora descritto. In particolare, tramite un'apposita circolare, verrebbero abrogate le circolari 2/98, 7/98 e 1/00. Viene inoltre specificato, ribadendo *“la completa autonomia da parte delle singole banche nella determinazione delle commissioni da applicare agli esercenti”*, che sarà sufficiente la segnalazione da parte delle banche della commissione che le medesime applicano allo specifico esercente.

Da tale modifica si evince che l'attuale sistema di determinazione delle commissioni da applicare agli esercenti sarà disciplinato dal contenuto della citata circolare 15/01. Pertanto, il principale effetto della modifica presentata consiste nella abrogazione della previsione di una procedura autorizzativa volta a gestire gli scostamenti dei prezzi finali applicati agli esercenti dai livelli consigliati da CartaSì. Permane, invece, la commissione di riferimento, la descritta struttura di calcolo dei compensi così come prevista dalla circolare 15/01, nonché il sistema della Customer Profitability.

24. Tale variazione non modifica gli effetti della descritta struttura dei compensi, che genera nelle banche un incentivo a fissare le commissioni agli esercenti secondo i criteri determinati collettivamente dalle banche aderenti. Peraltro, tale modifica non trova comunque riscontro in una variazione di effetto analogo nella Convenzione che disciplina i rapporti fra CartaSì ed i propri aderenti.

Pertanto, sebbene l'abrogazione della procedura autorizzativa rappresenti l'eliminazione di un meccanismo coercitivo formale al rispetto delle indicazioni di CartaSì, il permanere delle commissioni di riferimento, congiuntamente con le indicazioni fornite mediante il sistema della Customer Profitability, consentono a CartaSì di continuare a guidare la politica commerciale delle banche aderenti, limitando fortemente l'autonomia sostanziale di queste ultime nella determinazione delle commissioni da applicare agli esercenti.

Gli effetti dell'esistenza e dell'azione di CartaSì

25. L'istruttoria della Banca d'Italia ha evidenziato che nel mercato italiano delle carte di credito, che si è sviluppato rapidamente a partire dagli anni '80, operano oggi come *issuers* e *acquirers* soggetti sia di natura bancaria che non bancaria, che sono in possesso di licenze dei circuiti internazionali oppure sono proprietari di circuiti alternativi. Tra gli operatori bancari, alcuni (quali ad esempio i maggiori gruppi nazionali: Unicredito, Intesa, SanPaolo-Imi) sono anche aderenti a CartaSì e operano sul mercato delle carte di credito sia attraverso tale organizzazione, che direttamente. Altri operatori (Deutsche Bank, Antonveneta, Banca Sella), pur essendo anche aderenti a CartaSì, operano con maggior autonomia attraverso le proprie licenze.

26. La posizione di preminenza di CartaSì nel mercato delle carte di credito (con una quota nell'issuing pari 56,7% ed una nell'acquiring del 38,8%) risulta così rafforzata dalla presenza fra i principali concorrenti di alcuni tra i propri aderenti più importanti. Si ritiene, pertanto, che, diversamente dalle valutazioni cui giunge la Banca d'Italia, la configurazione del mercato non assuma natura concorrenziale, tanto meno sia idonea a comprimere la possibilità di fenomeni collusivi.

CartaSì opera, nel mercato, con una quota di assoluta rilevanza; sono inoltre presenti alcuni altri operatori con quote di mercato molto inferiori o marginali. La circostanza che, nel tempo, siano aumentati il numero di operatori ed i volumi delle transazioni, vi sia stata una qualche mobilità delle quote di mercato, congiuntamente ad una riduzione delle commissioni medie applicate agli esercenti, appare soltanto fisiologica in un mercato che in Italia è nato solo di recente e che ha subito lo sviluppo tipico dei mercati di nuova creazione, con riduzione dei prezzi ed aumento dell'offerta.

In tale contesto, pare dubbio che i soggetti che operano sul mercato sia direttamente, sia attraverso l'adesione a CartaSì, possano effettuare le proprie scelte operative in modo da esercitare una concorrenza effettiva rispetto a CartaSì: in tal senso depone la circostanza, pur evidenziata nella CRI della Banca d'Italia, che, a fronte della previsione che al comitato marketing di CartaSì partecipino i rappresentanti di banche che non siano dirette concorrenti della società, al medesimo partecipino, tra l'altro, Intesa, Unicredito e SanPaolo-Imi.

Inoltre, come rilevato dalla Banca d'Italia, le previsioni del patto di sindacato di CartaSì - al quale aderiscono Intesa, Unicredit, SanPaolo-Imi, Capitalia, Monte dei Paschi, nonché l'ABI - pongono un vincolo stringente per gli aderenti allo sviluppo di attività in concorrenza rispetto a quelle esercitate da CartaSì.

27. Sulla base delle considerazioni che precedono, la struttura di mercato dovrebbe essere più propriamente descritta considerando solo i soggetti in grado di esercitare una concorrenza effettiva su CartaSì; secondo tale prospettiva, la quota di mercato di CartaSì, sommando anche le quote di mercato di Unicredit e Intesa, sarebbe almeno del 63% nel segmento *issuing* e del 51% nel segmento *acquiring*: il numero di soggetti concorrenti sarebbe di conseguenza ridotto e soprattutto non vedrebbe fra questi i principali gruppi bancari nazionali.

28. Infine, la circostanza che gli aderenti ed i soci di CartaSì possano difficilmente esercitare attività in effettiva concorrenza con la medesima implica che la presenza di CartaSì abbia alterato in misura significativa le linee di sviluppo del mercato italiano delle carte di credito. Infatti, dal momento che la quasi totalità del sistema bancario - nell'ambito del quale è presumibile che potessero emergere soggetti concorrenti a CartaSì - aderisce a CartaSì e che i principali gruppi bancari sono soci della medesima, risulta frenato il dispiegarsi di dinamiche che avrebbero potuto far emergere una struttura sostanzialmente concorrenziale.

Si deve appunto considerare che il primo e più importante - in quanto causa degli altri - effetto dell'azione di CartaSì sul mercato delle carte di credito è la stessa struttura dell'offerta: la stragrande maggioranza delle banche nazionali hanno rinunciato a concorrere individualmente nel mercato delle carte di credito, preferendo operarvi tramite il soggetto consortile CartaSì. In particolare, tutti i grandi gruppi bancari nazionali hanno operato o esclusivamente tramite CartaSì oppure anche direttamente, ma senza mai proporsi come concorrenti effettivi del soggetto consortile. Su tale questione si tornerà con maggior dettaglio oltre. Ciò che preme sottolineare è che, per effetto della natura di CartaSì, i consumatori italiani, esercenti e titolari, hanno patito una limitazione nella possibilità di scelta del gestore della carta di credito cui rivolgersi.

29. Sono, inoltre, rinvenibili espliciti effetti anticoncorrenziali derivanti dall'attività di CartaSì relativa alla definizione degli aspetti economici dell'attività di *acquiring*. In merito all'andamento delle commissioni agli esercenti, assume rilevanza cruciale quanto affermato dalla stessa CartaSì nel Piano Industriale 2000, che contiene una valutazione dell'impatto sulle commissioni del nuovo sistema di incentivazione introdotto con la nuova struttura dei compensi. Tale valutazione sottolinea il ruolo coordinatore che CartaSì è in grado di svolgere a favore delle banche aderenti e i benefici che esse possono trarne, in termini di rallentamento dell'inevitabile, fisiologica, diminuzione delle commissioni.

Secondo le stime di CartaSì, se essa avesse rinunciato a svolgere una politica commerciale lasciando agli aderenti la definizione del *pricing* e quindi rinunciando ad implementare la nuova struttura dei compensi, la commissione media all'esercente si sarebbe ridotta, tra il 2000 e il 2003, dal 2% all'1,6%. I compensi *acquiring* sarebbero rimasti sostanzialmente costanti. Al contrario, svolgendo CartaSì una politica commerciale attiva anche sul *pricing*, attraverso l'implementazione della nuova struttura dei compensi atta a contenere le tentazioni degli aderenti a fissare commissioni più basse di quanto ritenuto ottimale da CartaSì, la commissione media all'esercente si ridurrebbe, tra il 2000 e il 2003, dal 2,1% all'1,85%. I compensi elargiti alle banche per l'*acquiring*, nello stesso periodo, aumenterebbero del 24%.

Quindi, CartaSì prevedeva, grazie alla propria attività di coordinamento, commissioni all'esercente più alte di oltre il 15% ed un sostanziale aumento dei compensi elargiti agli aderenti per l'*acquiring*.

30. L'introduzione della nuova metodologia di *acquiring* nel 1998 e nel 1999 ha permesso a CartaSì di mantenere le commissioni ad un livello leggermente superiore a quello delle altre banche licenziatrici dirette di Visa, a fronte di un numero di transazioni superiore a quello di ciascuno degli *acquirers* concorrenti; e, quindi, a fronte di un costo medio per transazione verosimilmente inferiore, a causa delle economie di scala che caratterizzano il settore.

CartaSì è riuscita quindi con successo a limitare la concorrenza tra i suoi membri e a ottenere commissioni mediamente più elevate dei suoi concorrenti, a danno degli utilizzatori del sistema di pagamento con carte di credito.

Vale osservare che, nel valutare l'effetto dell'azione di CartaSì sulle commissioni applicate dagli aderenti agli esercenti, bisogna tener conto del fatto che, all'ampliarsi della rete di accettazione e dell'uso della carta di credito, le commissioni dovrebbero fisiologicamente ridursi a causa delle economie di scala generate dall'aumento del numero di transazioni. Il valore informativo di una riduzione generalizzata delle commissioni, quale quella che si è realizzata in Italia negli ultimi anni, è significativamente condizionato dalle osservazioni che precedono.

In presenza di tali economie di scala, la funzione di un cartello è quella di assicurare che una parte sostanziale delle economie di costo generate dall'evoluzione del sistema siano trattenute dai membri del cartello stesso e non invece

trasferite agli utilizzatori e che, di conseguenza, i prezzi si riducano meno di quanto non avverrebbe in assenza del cartello.

Invero, come ampiamente descritto nella segnalazione alla Banca d'Italia del 9 maggio 2002, sono le stesse stime interne di CartaSì a mostrare come, a fronte del calo dei costi, le banche aderenti abbiano percepito compensi significativamente più elevati, nonostante la diminuzione delle commissioni.

CartaSì, dunque, realizza nel periodo delle economie di costo che vengono trasferite, in misura significativa, alle banche aderenti e, in misura del tutto marginale, sugli esercenti.

III. VALUTAZIONI CONCLUSIVE

31. L'Autorità ritiene che gli elementi contenuti nella CRI confermano la qualificazione di CartaSì, contenuta nella citata segnalazione, quale struttura organizzativa stabilmente predisposta al perseguimento di un obiettivo comune - consistente nel coordinamento della gestione delle carte di credito - attraverso lo svolgimento di un'attività anch'essa comune.

Ne consegue che CartaSì, in quanto soggetto che agisce nell'interesse di tutte le banche aderenti, stabilmente deputato al coordinamento del comportamento delle imprese aderenti, ha natura di organismo associativo e, pertanto, rientra tra i soggetti contemplati dall'articolo 2, comma 1, della legge n. 287/90².

32. La documentazione in possesso di Banca d'Italia evidenzia che CartaSì interviene non solo nella fase produttiva della gestione delle carte di credito per conto delle banche aderenti, ma anche nella determinazione delle condizioni economiche. Come si evince dall'analisi della Convenzione tra CartaSì e le banche aderenti, queste ultime hanno attribuito al citato organismo associativo il compito di determinare le condizioni economiche alle quali avviene il convenzionamento con gli esercenti (articolo 4) e l'emissione di carte di credito ai titolari (articolo 9), impegnandosi al contempo a rispettare le decisioni assunte da CartaSì su tali materie. In altri termini CartaSì, per effetto della citata Convenzione, costituisce l'unico referente nei rapporti con titolari ed esercenti e, seppure con forme diversamente stabilite nel tempo con le circolari e gli altri strumenti *ad hoc* approntati, determina il prezzo di un servizio che, viceversa, dovrebbe essere lasciato alla libera determinazione delle parti (*rectius* delle banche aderenti), al fine di evitare indebite alterazioni della concorrenza. Infatti, proprio in attuazione della citata Convenzione, si ricorda che CartaSì ha posto in essere un'intensa e costante attività deliberativa finalizzata ad uniformare le politiche di prezzo delle banche ad essa aderenti e che tale attività, attraverso strumenti e forme che sono andate modificandosi nel tempo, si protrae tuttora.

Pertanto, non può essere condiviso quanto affermato dalla Banca d'Italia, nella CRI, secondo cui la Convenzione non contiene clausole economiche e, per tale ragione, non sarebbe restrittiva della concorrenza; essa, invece, costituisce l'essenza stessa del cartello poiché indica la volontà delle banche aderenti di agire cooperativamente nel mercato attraverso le disposizioni impartite da un organismo consortile.

33. La valutazione concorrenziale della presente fattispecie non può, in conclusione, prescindere dalla considerazione della stessa natura di CartaSì. La costituzione di un organismo consortile fra la maggior parte delle banche italiane e l'affidamento allo stesso di un'attività che poteva agevolmente essere svolta in modo individuale dalle banche aderenti possono rappresentare di per sé una restrizione della concorrenza in quanto sostituiscono all'operare individuale delle banche quello cooperativo, effettuato tramite un unico soggetto. In questo senso gli esiti di mercato che ne sono derivati potrebbero essere anche più pervasivi di quelli riconducibili ad un mero cartello di prezzo. La produzione congiunta e la conseguente fissazione delle condizioni economiche di offerta dei servizi di *issuing* ed *acquiring* possono aver determinato, oltre alla fissazione di prezzi più elevati, una minore varietà dell'offerta ed un ridotto incentivo alla compressione dei costi ed all'innovazione.

34. Con specifico riferimento all'operato di CartaSì relativo alla definizione degli aspetti economici dell'attività delle banche aderenti, si rileva che le circolari afferenti alla fissazione di commissioni di riferimento a titolari ed esercenti ed il sistema della Customer Profitability, atti a limitare fortemente l'autonomia delle singole banche nella determinazione della loro politica commerciale, si configurano, nella sostanza, come deliberazioni sui prezzi.

Siffatta politica commerciale, per esplicita ammissione della stessa CartaSì, ha omogeneizzato la voce su cui si esplica la concorrenza fra imprese nel segmento *acquiring*, mantenendo di fatto le commissioni agli esercenti ad un livello superiore rispetto a quello che si sarebbe determinato in assenza dell'attività di coordinamento di CartaSì.

² [Cfr., al riguardo, per tutte, decisione della Commissione del 5 giugno 1996, IV/34.983, Fenex.]

35. Nella stessa logica deve essere valutata la politica commerciale introdotta da CartaSì a partire dal gennaio 2002: pur con alcune differenze nelle modalità di calcolo, tale politica riposa sul medesimo principio secondo cui i compensi commerciali sono pari alla differenza tra commissione percepita dalla banca e commissione di riferimento; le conseguenze di ciò appaiono perfino rafforzate dalla predisposizione, da parte di CartaSì, di una strumentazione volta a indirizzare il *pricing* di ciascuna banca a livello di esercente. Invero, permane in capo a CartaSì la definizione del prezzo, quale risultato di una elaborazione condotta a livello accentrato sulla base di criteri e dati condivisi dalle banche aderenti, effettuata tenendo conto nel dettaglio delle caratteristiche specifiche delle singole banche, per tal verso rafforzando la stabilità del cartello.

36. Né può ritenersi che le commissioni elaborate da CartaSì siano assimilabili ad una commissione interbancaria multilaterale; esse, infatti, assolvono il ruolo di prezzo di riferimento nell'ambito della complessa struttura di compensi prima descritta. L'esistenza di un accordo di prezzo, pertanto, prescinde dalla circostanza che le suddette commissioni siano o meno fissate in base ad elementi di costo definiti in modo analitico.

37. Come è noto, le intese sui prezzi - soprattutto di prezzi minimi - rivestono una "gravità particolare" nella normativa antitrust comunitaria e nazionale, poiché il prezzo rappresenta una delle principali variabili competitive ed hanno un impatto diretto sul benessere dei consumatori. Pertanto, un'intesa orizzontale sui prezzi costituisce una restrizione molto grave³.

38. In questa prospettiva, come più sopra ampiamente riportato, assumono natura del tutto marginale le modifiche al sistema proposte da CartaSì, relative al funzionamento e alla limitazione dei compiti di alcuni organi della società, ovvero riguardanti l'eliminazione della procedura autorizzativa a discostarsi dai prezzi minimi di riferimento.

Le prime, infatti, non incidono sulla sostanza del meccanismo, lasciando inalterato il ruolo decisionale della società in ordine alle politiche commerciali delle banche.

La seconda si limita ad eliminare solo il sistema di coercizione al rispetto delle commissioni di riferimento, ma non le commissioni di riferimento stesse e il sistema incentivante al loro rispetto.

39. L'intesa di prezzo descritta, al di là dell'oggetto restrittivo, ha inoltre prodotto gravi effetti restrittivi della concorrenza sul mercato delle carte di credito, in quanto ha eliminato l'incertezza circa il reciproco comportamento delle banche aderenti a CartaSì, comportando il raggiungimento di un equilibrio dei prezzi diverso rispetto a quello che si sarebbe determinato in regime di concorrenza.

In questo senso, l'operare congiunto del meccanismo dei compensi e delle direttive di prezzo ha svolto un ruolo fondamentale nel frenare la fisiologica discesa delle commissioni e nel trasferire agli aderenti a CartaSì gran parte dei guadagni derivanti dalle economie di scala generate dallo sviluppo del sistema di pagamento con carta di credito.

La stessa CartaSì valuta che, grazie all'attività di coordinamento svolta, fra il 2000 ed il 2003, le commissioni sarebbero risultate del 15% superiori rispetto a quelle che si sarebbero determinate in assenza di concertazione. Allo stesso modo CartaSì afferma che l'attività di coordinamento consentirà alle banche di beneficiare di compensi significativamente più elevati di quelli percepibili nel caso in cui la commissione agli esercenti fosse stabilita autonomamente da ciascuna banca.

40. La limitazione della concorrenza, in virtù dell'elevata quota di mercato detenuta da CartaSì, ha comportato una alterazione estremamente significativa della concorrenza sul mercato delle carte di credito, a danno degli utilizzatori del sistema di pagamento attraverso carte di credito.

41. In conclusione, l'Autorità reputa necessaria una sostanziale modifica dell'attuale meccanismo di gestione delle carte di credito e inoltre ritiene che sussistano i presupposti per l'irrogazione della sanzione amministrativa prevista per i casi più gravi, di cui all'articolo 15 della legge n. 287/90.

Alla luce delle precedenti considerazioni, sulla base della documentazione ricevuta;

ESPRIME

il parere nei sensi di cui sopra.

Il presente parere verrà comunicato alla BANCA D'ITALIA, ai sensi dell'articolo 20, comma 3, della legge n. 287/90, e sarà successivamente pubblicato nel Bollettino di cui all'articolo 26 della medesima legge.

³ [Cfr. al riguardo, per tutte, sentenza della Corte di Giustizia del 30 gennaio 1985, in causa 123/83, *Bnic/Claire*.]

IL SEGRETARIO GENERALE

Rita Ciccone

IL PRESIDENTE

Giuseppe Tesaro