

**LA BANCA D'ITALIA**

VISTA la legge 10 ottobre 1990, n. 287;

VISTO l'art. 81 del Trattato della Comunità Europea;

VISTA la Comunicazione della Commissione Europea relativa agli accordi d'importanza minore 2001/C 368/07;

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

VISTO il provvedimento n. 41 dell'11 luglio 2002 relativo alla chiusura dell'istruttoria, ai sensi degli artt. 2 e 14 della legge n. 287/90, nei confronti di Servizi Interbancari S.p.A., Deutsche Bank S.p.A., Banca Nazionale del Lavoro S.p.A., Findomestic Banca S.p.A. e Cassa di Risparmio delle Province Lombarde S.p.A.;

VISTA la segnalazione dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato del 17 maggio 2002, trasmessa ai sensi dell'art. 20, comma 6, della legge n. 287/90, riguardante presunti comportamenti anticoncorrenziali di Servizi Interbancari;

CONSIDERATO il provvedimento n. 185/A dell'11 luglio 2002, con il quale è stato disposto l'avvio di un'istruttoria ai sensi dell'art. 14, comma 1, della legge n. 287/90 nei confronti di Servizi Interbancari per una presunta violazione dell'art. 2 della medesima legge n. 287/90;

CONSIDERATO il provvedimento n. 200/A del 23 gennaio 2003, con il quale il termine di conclusione del procedimento è stato prorogato al 31 maggio 2003, fatto salvo l'ulteriore termine previsto dall'art. 20, comma 3, della legge n. 287/90;

CONSIDERATO il parere espresso dall'Autorità garante della concorrenza e del mercato ai sensi dell'art. 20, comma 3, della legge n. 287/90 nella sua adunanza del 26 giugno 2003, trasmesso con lettera del 30 giugno 2003;

CONSIDERATO il provvedimento n. 220/A del 3 luglio 2003, con il quale il termine di conclusione del procedimento è stato ulteriormente prorogato al 4 agosto 2003;

VISTI gli atti del procedimento;

CONSIDERATO quanto segue:

**I. LE PARTI**

1. Servizi Interbancari S.p.A. è un soggetto iscritto nell'elenco speciale previsto dall'art. 107 del Testo Unico delle leggi in materia bancaria e creditizia. Il capitale di Servizi Interbancari è detenuto da 137 soggetti, tutti riconducibili al sistema bancario (Associazione Bancaria Italiana,

banche, società capogruppo di gruppi bancari). A far tempo dal 1° gennaio 2003 la società ha mutato il proprio nome in CartaSì S.p.A. (di seguito, CartaSì).

2. CartaSì rappresenta il principale circuito bancario in Italia per quanto riguarda sia l'emissione e la gestione di carte di credito sia il numero di esercenti convenzionati (512.000 ca.). Le banche che aderiscono al circuito CartaSì sono circa 800; i titolari di CartaSì (7 mln circa) sono anche clienti delle banche aderenti al circuito. CartaSì svolge attività di convenzionamento di esercenti - oltre che per le proprie carte - anche per le carte negoziate nei circuiti VISA e MasterCard e per le carte di debito Pagobancomat; le convenzioni con gli esercenti sono stipulate da CartaSì su proposta delle banche o per il tramite di propri agenti. Il fatturato realizzato a livello nazionale nel 2002 è stato pari € 880 mln.
3. CartaSì rappresenta in Italia i marchi internazionali VISA e MasterCard, di cui è licenziataria diretta; essa partecipa al Board di VISA Europe, al Consiglio Direttivo di VISA Italy e al Board di Europay International.

## **II. ATTIVITA' ISTRUTTORIA**

4. Nel corso dell'istruttoria avviata con il provvedimento n. 135/A del 7.2.01 nei confronti di Servizi Interbancari S.p.A., Deutsche Bank S.p.A., Banca Nazionale del Lavoro S.p.A., Findomestic Banca S.p.A. e Cassa di Risparmio delle Province Lombarde S.p.A., conclusasi con il provvedimento n. 41 dell'11 luglio 2002, è stata acquisita documentazione riguardante l'attività di Servizi Interbancari S.p.A.
5. Il 17.05.02 l'Autorità garante della concorrenza e del mercato ha segnalato alla Banca d'Italia ai sensi dell'art. 20, comma 6, della legge n. 287/90 presunti comportamenti anticoncorrenziali di Servizi Interbancari. In base a tali elementi, l'11.7.02 è stato disposto l'avvio di un'istruttoria nei confronti di Servizi Interbancari per una presunta violazione dell'art. 2 della legge n. 287/90.
6. Il 23.8.02 VISA International Service Association ha chiesto di intervenire nel procedimento ai sensi dell'art. 7, comma 1, lettera b) del d.p.r. 30 aprile 1998, n. 217. La richiesta è stata accolta, riconoscendo all'istante la natura di soggetto portatore di interessi qualificati. Il 15.2.03 VISA International Service Association ha avuto accesso alla documentazione relativa all'istruttoria.
7. Il 14.10.02 CartaSì ha inviato alcune memorie concernenti il procedimento; il 15.11.02 ha fatto tenere ulteriore documentazione.
8. Il 24.10.02 CartaSì è stata sentita in audizione.
9. Il 12.11.02 e il 15.11.02, rispettivamente, Banca Nazionale del Lavoro S.p.A. e Banca del Piemonte S.p.A. sono state sentite al fine di acquisire specifiche informazioni sui prodotti e sui mercati oggetto dell'istruttoria.
10. Il 21.2.03 è stata avviata un'indagine campionaria nei confronti di 21 operatori bancari e finanziari, volta ad acquisire specifiche informazioni sulle politiche commerciali relative ai prodotti CartaSì e sulle commissioni applicate nell'attività di emissione di carte di pagamento e di convenzionamento degli esercenti.

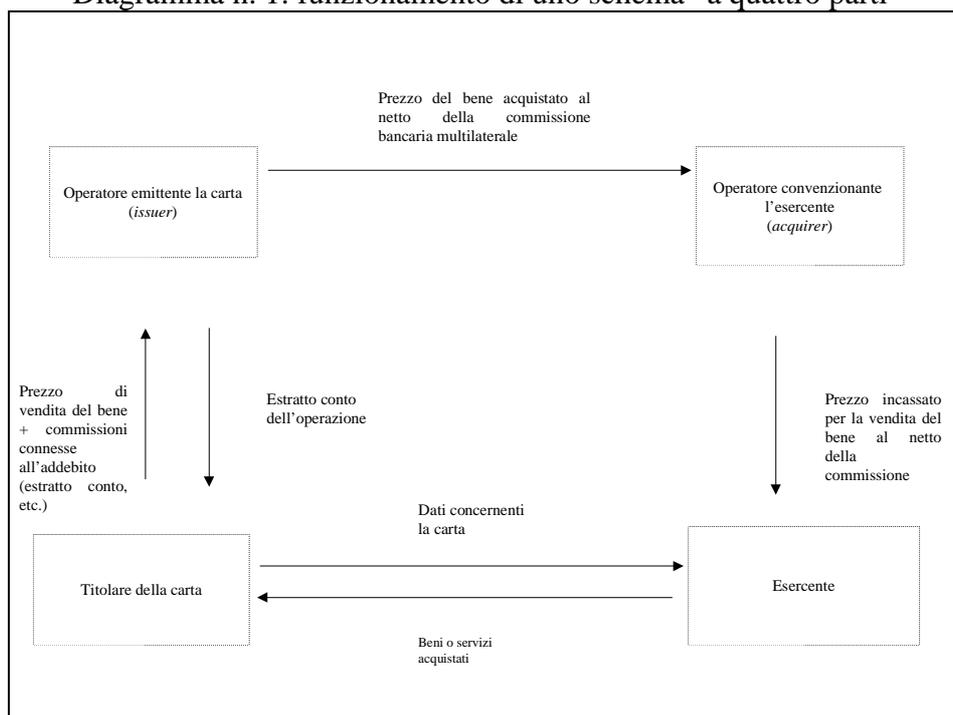
11. Il 18.3.03 sono state richieste a CartaSì ulteriori informazioni sui meccanismi di governo societario e sul sistema dei compensi finalizzato alla remunerazione delle banche aderenti al circuito. La relativa documentazione è stata fatta tenere il 10.4.03.
12. Il 7.4.03 Banca Antonveneta S.p.A. è stata sentita in audizione.
13. Il 29.4.03 è stata inviata la comunicazione delle risultanze istruttorie. Il 30.4.03 CartaSì ha rappresentato l'intenzione di voler essere sentita in audizione; il 26.5.03 ha presentato le proprie osservazioni alla comunicazione della risultanze istruttorie e ha comunicato l'intenzione di rinunciare all'audizione finale.
14. Il 3.7.03, contestualmente all'adozione del provvedimento di proroga, è stata richiesta all'Autorità Garante della concorrenza e del mercato la documentazione citata nel parere reso ai sensi dell'art. 20, comma 3, della legge n. 287/90, ritenuta rilevante ai fini della chiusura del procedimento. L'Autorità ha trasmesso la documentazione il 15.7.03. Analoga richiesta è stata inoltrata il 9.7.03 a CartaSì, che ha fatto tenere i documenti in questione il 14.7.03 e un memorandum di commento il 23.7.03.

### III. IL FUNZIONAMENTO DEI CIRCUITI

15. La carta di pagamento rappresenta uno strumento alternativo al contante, che permette al titolare di acquistare beni senza esborso immediato di contanti; il pagamento è effettuato da chi ha emesso la carta (“emittente” o “*issuer*”), il quale poi, a scadenze prefissate, viene rimborsato dal titolare della carta. L’ esercente è in grado di accettare la carta qualora lo stesso emittente o un altro soggetto (“*acquirer*”) gli abbia fornito un terminale (Point Of Sale - POS) per elaborare le informazioni contabili dell’operazione: il conto dell’ esercente è accreditato per l’importo della transazione, al netto di una commissione a favore del proprio *acquirer* (*merchant discount fee*), mentre il titolare della carta regola la sua posizione debitoria con l’emittente.
16. L’emissione e la gestione di carte di pagamento sono scomponibili in un insieme di attività operative e di relazioni tra intermediari autonomi. Le attività principali possono essere raggruppate in tre grandi categorie: emissione delle carte (ramo *issuing*), convenzione degli esercenti (ramo *acquiring*) e gestione tecnica del circuito.
17. L’emissione delle carte implica lo svolgimento di una serie di operazioni. Poiché l’emittente concede al titolare un credito di durata pari al periodo intercorrente tra la data della spesa e la data del pagamento, esso di norma predispone un sistema di valutazione (*scoring*) al fine di verificare il merito creditizio dei richiedenti e determinare i limiti di utilizzo della carta. Inoltre, esso provvede all’addebito sui conti correnti dei titolari dell’importo speso, all’invio degli estratti conto e, di solito, si costituisce quale garante del buon fine del pagamento, assumendo i rischi derivanti da un’eventuale insolvenza del titolare o da un uso fraudolento della carta e gestendo le contestazioni e le eventuali azioni per il recupero dei crediti.
18. L’attività posta in essere dagli *acquirer* attiene al convenzionamento degli esercenti, alla definizione delle relative politiche commerciali, al trattamento informatico delle operazioni, alla gestione contabile dei flussi di pagamento provenienti dagli *issuer* e delle eventuali contestazioni. Spesso gli *acquirer* forniscono le apparecchiature necessarie per consentire all’ esercente l’accettazione della carta (POS). Dal canto suo, il commerciante è tenuto ad accettare tutte le carte presentate dal cliente recanti il marchio del sistema convenzionatore (“*honour all cards*” rule).

19. VISA, MasterCard e PagoBancomat, i principali circuiti delle carte di pagamento in Italia, funzionano secondo uno schema “a quattro parti”. Nel loro ambito operano comitati che gestiscono gli aspetti tecnici concernenti l’autorizzazione e il regolamento delle operazioni, le politiche commerciali riguardanti il marchio e l’amministrazione del circuito.
20. VISA e Co.Ge.Ban (gestore del circuito PagoBancomat) non operano direttamente sul versante *issuing* né su quello *acquiring*, limitandosi a rilasciare licenze che consentono ai propri membri di operare sui due lati del mercato. Nell’ambito di un circuito “a quattro parti”, l’*acquirer* paga una *interchange fee* all’*issuer* per ciascuna transazione posta in essere attraverso una carta di credito o di debito; l’esercente corrisponde all’*acquirer* una commissione (*merchant fee*) di valore, di norma, superiore alla *interchange fee* (cfr. diagramma n. 1).
21. L’accordo tra gli aderenti al circuito per la determinazione dell’*interchange fee* è lesivo della concorrenza; tuttavia, determina consistenti benefici poiché elimina i costi di transazione connessi alla negoziazione bilaterale e consente di tenere conto della reazione ai prezzi delle diverse categorie di utenti finali del servizio di pagamento. Se fissata a un livello appropriato, la commissione multilaterale riduce, inoltre, i costi di adesione ai circuiti, abbassando le barriere all’entrata sul mercato delle carte.

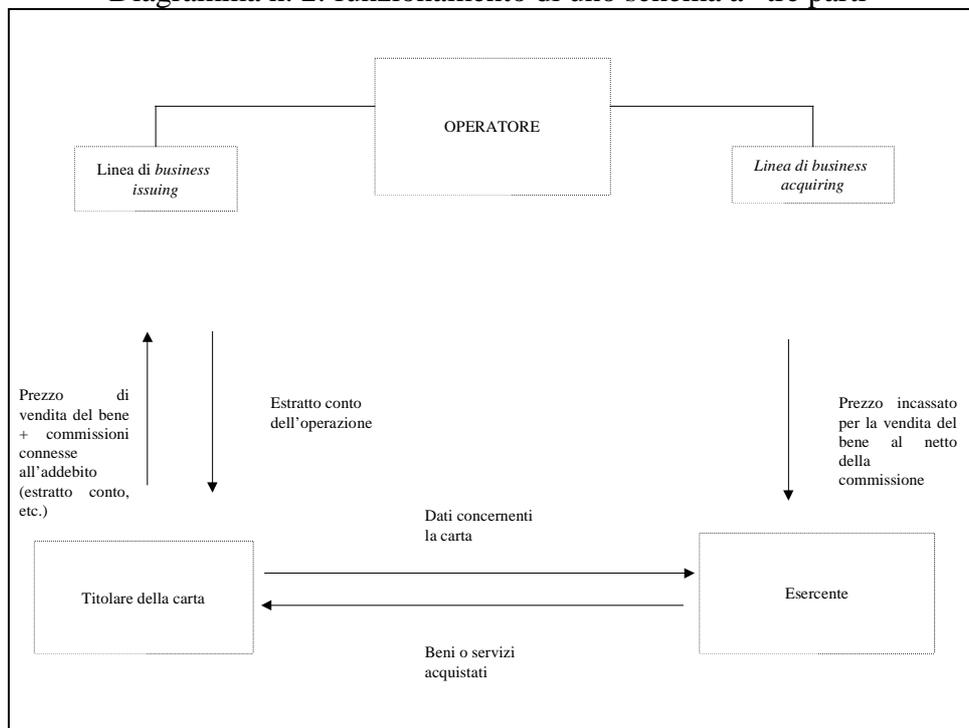
Diagramma n. 1: funzionamento di uno schema “a quattro parti”



22. American Express, Diners’ Club fanno ricorso a un circuito “a tre parti”. L’emittente della carta è, al tempo stesso, l’operatore che convenziona l’esercente (cfr. diagramma n. 2). Tale schema può individuare, al pari di quanto accade nei circuiti “a quattro parti”, meccanismi di trasferimento dei ricavi tra il versante *issuing* e quello *acquiring*. La differenza tra i due schemi è che tali meccanismi determinano una ripartizione non tra diverse imprese ma tra diverse linee di *business* di un’unica impresa<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> Cfr., sul punto, il comunicato stampa del 12 aprile 2001 emesso dalla Reserve Bank of Australia concernente il funzionamento delle carte di credito.

Diagramma n. 2: funzionamento di uno schema a “tre parti”



#### IV. DEFINIZIONE DEL MERCATO RILEVANTE

23. Il provvedimento in esame interessa il mercato delle carte di pagamento, comprensivo delle carte di debito e delle carte di credito<sup>2</sup>; per la definizione del mercato rilevante si fa rinvio ai provvedimenti della Banca d'Italia n. 23 dell'8 ottobre 1998 e n. 38 del 27 novembre 2001 nonché al provvedimento n. 41 dell'11 luglio 2002.
24. La definizione del mercato 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 con ogni tipo di carta. I terminali installati (Point of Sale - POS) sono in genere abilitati a ricevere i pagamenti attraverso tutte le carte, di credito e di debito (POS multiciruito). E' crescente il numero delle carte che presentano entrambe le modalità di funzionamento (credito e debito). I servizi associati alla carta di credito non sono riconducibili a una singola tipologia di carta e rilevano in misura limitata nella scelta iniziale del titolare di dotarsi delle carte.
25. Le condizioni economiche e contrattuali delle carte di debito e di credito sono sostanzialmente simili. L'allineamento dei tetti massimi di spesa delle carte di debito a quelli delle carte di

<sup>2</sup> La Commissione Europea ha adottato in numerosi casi un'analogia definizione di mercato rilevante; si vedano i casi VISA International Comp/D/29373; Eurocheque IV/30.717-Be IV/35.999; VISA International IV/29.373; Edc/Maestro IV/34.234; Eurocard/MasterCard IV/34.579; Europay ATM Program IV/35.217; Dutch banks (acceptance giro system) IV/34.010.

credito più comuni nel medesimo arco temporale costituisce un altro elemento di assimilazione tra i due tipi di carte, che riduce l'effetto dei tetti stessi sulle preferenze della clientela. I dati relativi alle tipologie d'acquisto e all'importo medio per transazione mettono in evidenza un utilizzo delle carte di pagamento progressivamente indifferenziato da parte dei consumatori: più del 70 per cento dei titolari delle carte di credito effettua una spesa mensile che non eccede € 500, valore non discosto dal limite di spesa medio delle carte di debito (€ 750).

26. L'applicazione dell'innovazione tecnologica determina effetti significativi sulle stesse funzioni di debito e di credito incorporate nelle carte. La diffusione delle carte multifunzione<sup>3</sup> demanderà sempre più alla scelta del titolare le modalità di pagamento da attivare; la prossima introduzione della tecnologia a microcircuito amplierà lo spettro delle funzioni "immagazzinabili" in un'unica carta. Lo sviluppo di appositi protocolli (vedi il cosiddetto *Bankpass web*<sup>4</sup>) consente l'impiego anche per carte di debito delle altre funzioni ora normalmente associabili alle carte di credito, come ad esempio il pagamento a distanza. Tali elementi consentiranno di accrescere l'utilizzo e la flessibilità di uso delle carte.
27. Per quanto concerne il cosiddetto *free period* - ritardo tra il momento del pagamento e quello dell'addebito - la concessione di credito a esso correlata non è legata alla carta in quanto tale, ma è collegata al rapporto contrattuale in essere con il cliente; nessuna differenza si avrebbe rispetto a un affidamento in conto corrente di cui il correntista possa disporre attraverso una carta di debito. Da questo punto di vista, le carte di pagamento si qualificano come strumenti per spendere denaro di cui il correntista ha già la disponibilità. La differenza tra data di effettuazione della spesa e data di addebito, peraltro consentita anche da alcune tipologie di carte di debito<sup>5</sup>, è da considerarsi come una mera modalità tecnica di regolamento contabile<sup>6</sup>. La clientela, a fronte di una platea di esercenti che accettano indifferentemente carte di debito e di credito, utilizza l'una o l'altra carta al momento del pagamento a seconda delle sue abitudini, della natura del prodotto da acquistare, degli eventuali servizi aggiuntivi che assistono le carte.
28. L'offerta di carte di pagamento fa parte dei servizi bancari alla clientela per i quali le preferenze dei consumatori presentano peculiarità a livello nazionale, spiegabili con il diverso sviluppo raggiunto dall'attività bancaria al dettaglio nei vari Stati<sup>7</sup>.

## V. IL MERCATO DELLE CARTE DI PAGAMENTO IN ITALIA

29. All'inizio degli anni '80 il mercato delle carte di pagamento in Italia era pressoché inesistente. Le carte in circolazione erano circa 1,6 mln, di cui solo 674.000 attive (cioè effettivamente utilizzate dai titolari), a cui erano riconducibili volumi di spesa di appena € 295 mln. Ancora, nel 1990, su 431 mln di operazioni effettuate con mezzi di pagamento bancari alternativi al contante (carte di pagamento, bonifici, RIBA, MAV e altri addebiti preautorizzati) solo il 14 per cento risultava effettuato attraverso carte. Il numero di POS installati era contenuto (77.200). Successivamente si è realizzata una significativa evoluzione che ne ha trasformato profondamente le caratteristiche originarie.

---

<sup>3</sup> Si tratta di carte che presentano più funzioni, di debito e di credito: cfr. ad esempio, le carte "Cartasi/Pagobancomat".

<sup>4</sup> Tale servizio consente al titolare della carta di inserire sulle stessa una pluralità di strumenti di pagamento da utilizzare per acquisti sulla rete.

<sup>5</sup> E' il caso delle "carte di debito con addebito differito", considerate, assieme alle carte di credito, quali carte di pagamento dalla Raccomandazione della Commissione Europea del 20 luglio '97.

<sup>6</sup> In particolare se la carta è utilizzata attraverso un POS in prossimità della scadenza del mese di riferimento.

<sup>7</sup> Cfr. il caso *BNP-Dresdner Bank*, Commissione UE, Decisione del 24.06.1996, GUCE L188/37 del 27.07.1996.

30. Dal '90 a oggi l'utilizzo delle carte di pagamento si è notevolmente sviluppato; al 31.12.02 le carte di pagamento in circolazione sono circa 47 mln (42,8 mln nel 2001), di cui il 53 per cento carte di debito e il 47 carte di credito (cfr. tavola n. 1). Il valore complessivo delle transazioni effettuate con carte di pagamento si è attestato, nel 2002, a oltre € 75 mld rispetto a € 48 mld di due anni prima. Tale aumento appare coerente con la crescente preferenza accordata a tale strumento di pagamento, a cui è riconducibile circa il 30 per cento delle operazioni che si avvalgono di mezzi alternativi al contante. I POS installati ammontano a 819.000 circa, contro i 570.000 di due anni prima.

**TAVOLA N. 1: Operazioni con carte di pagamento**

Voci	2000		2001		2002		Δ% 02/01	
	Numero (migliaia)	Importo (mln di €)	Numero (migliaia)	Importo (mln di €)	Numero (migliaia)	Importo (mln di €)	Num.	Imp.
<b>Carte di credito</b>								
Carte in circolazione	16.969		19.996		21.757		8,8	
Di cui attive	9.336		9.539		11.605		21,7	
Operazioni	272.316	25.337	314.444	29.539	358.350	33.799	14,0	14,4
<b>Carte di debito</b>								
Carte in circolazione	21.172		22.848		24.527		7,3	
Operazioni su POS	317.924	23.116	422.788	29.486	526.919	41.611	24,6	41,1
Terminali POS	570.577		748.294		818.716		9,4	

Fonte: Segnalazioni Banca d'Italia

31. Il forte sviluppo del mercato delle carte di pagamento si è accompagnato a una crescita costante del numero e della tipologia di operatori. Nel 1983 sul mercato non erano disponibili carte di debito e, sul versante dell'*issuing* e dell'*acquiring* delle carte di credito, erano presenti 5 operatori, integrati lungo l'intera filiera produttiva; uno di essi, Bankamericard, era di gran lunga dominante, con una quota del 65 per cento. All'ingresso di Servizi Interbancari nel mercato delle carte è seguita una riduzione significativa delle quote di mercato degli operatori esistenti, che hanno risentito di una rilevante pressione competitiva sul versante dei prezzi. L'introduzione del prodotto PagoBancomat ha rappresentato un altro elemento significativo nel mercato delle carte di pagamento in Italia: la crescita della spesa effettuata da carte di debito è risultata rapida (+ 41,1 per cento solo nell'ultimo anno) e superiore a quella realizzata da carte di credito (+ 14,4 per cento), determinando un'elevata pressione concorrenziale sugli operatori specializzati in quest'ultimo segmento.

32. Nel corso degli anni '90 sono aumentati gli operatori licenziatari diretti dei circuiti internazionali delle carte di pagamento: nel 2001 erano presenti sul mercato 33 *issuer* in possesso di licenze VISA e MasterCard, mentre gli *acquirer* erano 17; l'incremento del numero di *acquirer* ha determinato un aumento delle convenzioni per singolo esercente. Gran parte degli operatori presenti su tali mercati è costituito da banche o da soggetti di emanazione bancaria (CartaSì), da organismi non bancari riconducibili a banche (Setefi) o da soggetti specializzati nel credito al consumo (Banca Findomestic, Agos Itafinco, Banca Finconsumo) che hanno instaurato direttamente relazioni con i circuiti internazionali. Alcuni operatori hanno sviluppato, in particolare, l'attività di *acquiring*; l'ingresso di tali soggetti ha determinato una graduale erosione delle quote di mercato dei principali operatori e una costante riduzione dei prezzi applicati alla clientela.

33. CartaSì è il principale operatore nazionale sia nell'attività di emissione di carte di credito sia in quella di convenzione degli esercenti. Nell'ambito dell'attività di *card issuing*, a CartaSì è riferibile il 36,43 per cento delle carte di credito emesse. Il secondo e il terzo operatore detengono, rispettivamente, il 13 e il 12 per cento (cfr. tavola n. 2).

**TAVOLA N. 2: Emissione di carte di credito**

Operatore	2000		2001		2002	
		Quota su attive		Quota su attive		Quota su attive
CartaSI	42,90%	53,08%	38,89%	50,64%	36,43%	45,97%
Deutsche bank	11,50%	8,54%	13,04%	7,69%	13,07%	9,56%
Findomestic banca	12,15%	3,6%	12,14%	4,35%	12,05%	4,94%
Gruppo Intesa	6,67%	12,06%	6,62%	11,96%	9,36%	14,51%
Agos Itafinco	4,10%	1,99%	4,30%	2,13%	4,00%	2,17%
American Express Services Europe Ltd	4,35%	4,47%	3,88%	4,23%	3,69%	3,92%

Fonte: segnalazioni Banca d'Italia

34. In termini di valore speso, considerando i volumi generati dal complessivo mercato delle carte di pagamento, CartaSì è il primo operatore con il 25,6 per cento. Altri operatori specializzati nel segmento delle carte di credito, come American Express e Deutsche Bank, detengono rispettivamente il 5,8 e il 3,9 per cento del mercato (cfr. tavola n. 3) .

**TAVOLA N . 3:  
Quote di mercato al 31.12.2002**

CartaSi	25,6%
Gruppo Intesa	13,2%
Gruppo Unicredito	6,4%
American Express	5,8%
Gruppo S.Paolo – IMI	4,8%
Deutsche Bank	3,9%
BNL	3,0%
Gruppo Capitalia	2,4%
Diners'	2,2%
Gruppo MPS	2,1%
Altri operatori	30,5%

35. Nell'ambito dell'attività di *acquiring* concernente le carte di credito, CartaSì detiene una quota pari al 38,8 per cento dei volumi negoziati dagli esercenti, in netta flessione rispetto al 2001 (41,4 per cento). Secondo operatore risulta Deutsche Bank con il 18,6 per cento (16,4 nel 2001). La quota di mercato di American Express è pari al 12,3 per cento, rispetto al 13 dell'anno precedente. Al gruppo Intesa-BCI, attivo nel settore attraverso la società Setefi, è ascrivibile una quota del 11,1 per cento (10,4 nel 2001). A Banca Antonveneta è riconducibile il 7,8 per cento del mercato (6,3 nel 2001) (cfr. tavola n. 4). Le quote di mercato presentano un'elevata mobilità: con riferimento al 2002 l'indice di mobilità ha superato il 5 per cento<sup>8</sup>.

<sup>8</sup> L'indice di mobilità (IM) misura, in termini aggregati, la variabilità delle quote di mercato. Esso è dato dalla semisomma delle variazioni annuali delle quote di mercato, espresse in termini percentuali e prese in valore assoluto. Formalmente si ha:  $IM = 1/2 \sum_i |(q_{i,t} - q_{i,t-1})|$ .

**TAVOLA N. 4: Acquiring carte di credito (valore negoziato)**

	1999	2000	2001	2002
<i>CartaSI</i>	49,3%	46,3%	41,4%	38,8%
<i>Deutsche bank</i>	15,6%	14,8%	16,4%	18,6%
<i>Amex</i>	13,2%	13,0%	13,0%	12,3%
<i>Setefi (Intesa)</i>	7,8%	8,7%	10,4%	11,1%
<i>Antonveneta</i>	3,3%	4,5%	6,3%	7,8%
<i>Diners</i>	4,4%	4,6%	4,8%	4,3%
<i>Banca Sella</i>	1,9%	4,1%	3,6%	3,1%
<i>BNL</i>	2,4%	2,1%	2,2%	1,9%
<i>Unicredito</i>	1,1%	1,1%	1,1%	1,1%
<i>Unicard</i>	0,9%	0,9%	0,9%	0,9%

36. La significativa crescita dei volumi, l'incremento del numero di operatori attivi sia sul versante *issuing* sia sul versante *acquiring* e la redistribuzione delle quote di mercato, con una significativa riduzione delle percentuali ascrivibili a CartaSi, indicano che le pressioni concorrenziali sono rilevanti.
37. L'acuirsi delle dinamiche concorrenziali è confermato anche dai risultati della specifica indagine condotta presso un campione di 21 operatori bancari e finanziari. Il fenomeno è stato confermato anche dagli operatori sentiti in audizione.
38. Nel 2002, il prezzo medio per l'emissione di una carta di credito risulta € 28,93 (€ 28,49 nel 2001) con una dispersione significativa, legata in misura non trascurabile alla diversificazione della tipologia di carte e alle strategie commerciali perseguite (cfr. tavola n. 5). I costi posti a carico della clientela finale si collocano su livelli non elevati, tenuto conto anche della gamma dei servizi associati agli strumenti in parola.

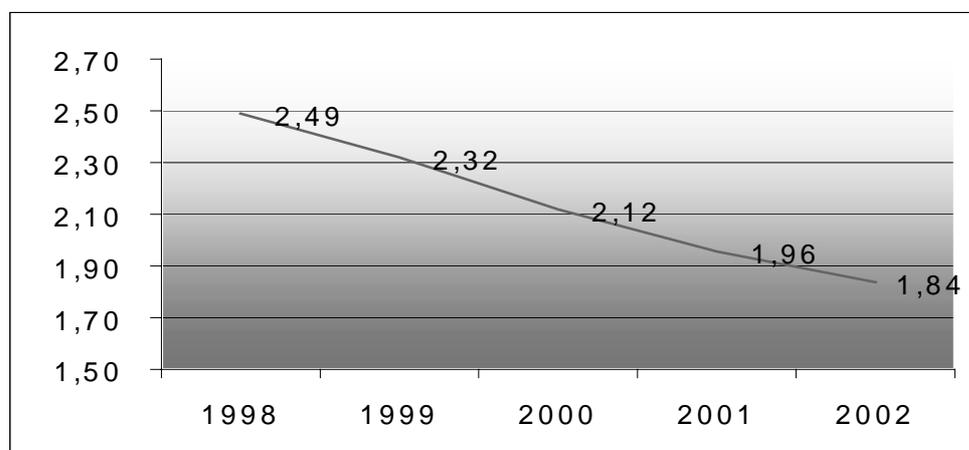
**TAVOLA N. 5: Prezzo medio delle carte**

	2001	2002
Setefi (Intesa)	32,04	30,75
Deutsche Bank	38,1	41,34
Unicard	24,86	24,85
American Express	51,66	54,52
Diners'Club	24,88	23,59
BNL	Nd	Nd
Banca Antonveneta	25,48	24,9
Banca Sella	15,78	14,63
Comindustria (propria)	20,62	24,1
UniCredito Italiano (propria)	28	27
CartaSI	23,5	23,59
<i>Media semplice</i>	28,49	28,93
<i>Deviazione standard</i>	10,755	11,882

Fonte: indagine campionaria

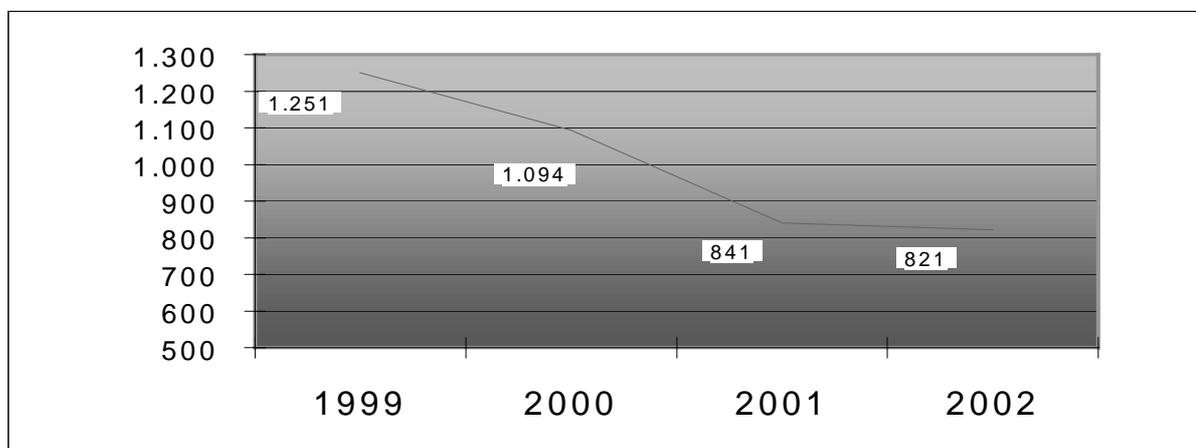
39. Con riferimento al convenzionamento degli esercenti, da cui dipende una quota significativa dei proventi derivanti dal mercato delle carte di pagamento, il crescente sviluppo della concorrenza ha determinato risultati positivi. In particolare, tutti gli operatori presenti su tale mercato hanno ridotto i propri prezzi nel periodo che va dal 1998 al 2002. In tale arco di tempo la commissione media applicata agli esercenti è scesa dal 2,49 per cento all' 1,84 (cfr. grafico n. 1).

**Grafico n. 1: Commissione media “acquiring”**



40. Modalità operative più efficienti hanno portato a una riduzione dei costi complessivi sostenuti da ciascun punto vendita, scesi da € 1.251 del 1999 a € 821 del 2002 (cfr. grafico n. 2). Ciò ha comportato vantaggi per la clientela e per gli esercenti.

**Grafico n. 2: Costo medio per POS (in unità di euro)**



## **VI. IL FUNZIONAMENTO DEL CIRCUITO CARTASI'**

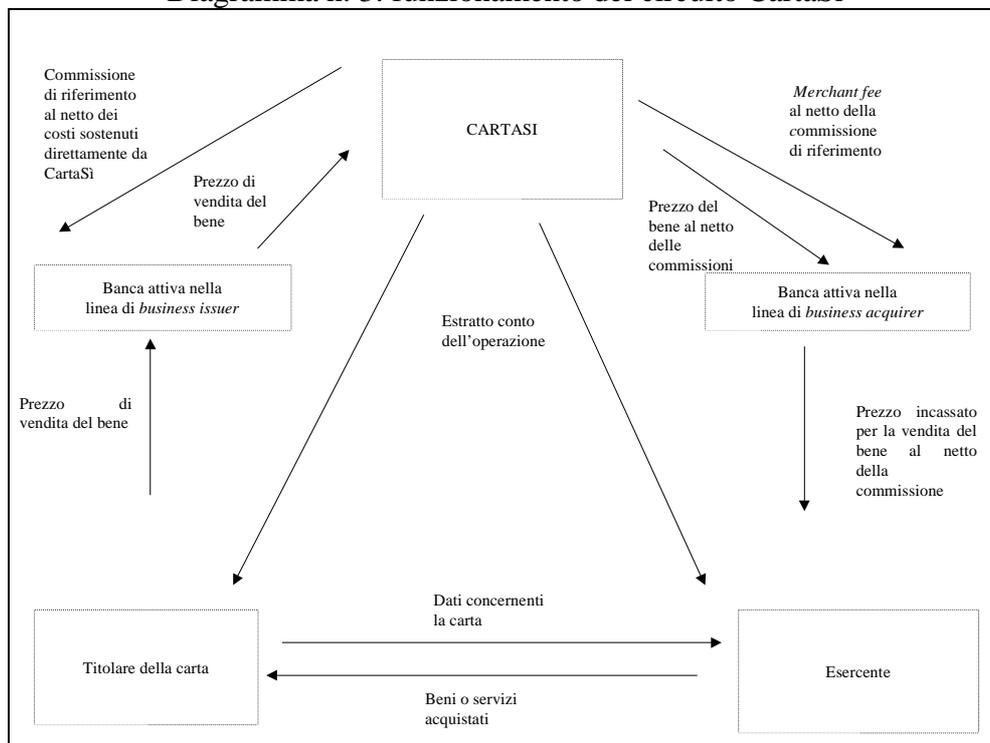
### **VI.1 Le attività di CartaSi**

41. Ai sensi dello statuto vigente, CartaSi ha come oggetto sociale l'emissione e la gestione di carte di pagamento, nonché l'organizzazione, la gestione e la partecipazione a sistemi di pagamento, nazionali e internazionali, basati su carte e altri supporti o strumenti equivalenti e l'esercizio di tutte le attività connesse o funzionali.

42. Oltre ai servizi connessi con l'emissione di carte di credito e il convenzionamento degli esercenti, CartaSì provvede a mantenere e a gestire la rete degli esercizi convenzionati, curando la distribuzione del materiale e delle apparecchiature necessarie all'uso della carta. CartaSì svolge, inoltre, per mezzo di una propria società prodotta (SI Servizi S.p.A.), servizi relativi al trattamento sia elettronico sia contabile delle transazioni riguardanti carte di pagamento per conto di altri operatori.
43. I rapporti giuridici che intercorrono tra CartaSì e le banche aderenti sono regolati da una convenzione contrattuale standard (d'ora in poi, la "Convenzione"). In particolare, la Convenzione dispone a carico della società e delle banche aderenti una serie di obblighi di collaborazione reciproca attinenti allo sviluppo e al funzionamento del circuito e attribuisce le competenze ai soggetti interessati.
44. La Convenzione prevede che, con riferimento all'*acquiring*, spetti alla società indicare i limiti di spesa e le commissioni da applicare, avuto anche riguardo al settore di attività merceologica (art. 4). L'emissione e l'uso della carta sono disciplinate da specifiche condizioni tariffarie: a carico dei portatori è posta una quota associativa annuale (che, eventualmente, può essere a carico della banca), una commissione per l'invio di ciascun estratto conto e un'ulteriore commissione in relazione a particolari funzioni consentite dalla carta e assolte dalla società; a carico degli esercenti si prevede una commissione percentuale sull'ammontare degli ordini di pagamento (art. 9). Ai sensi della Convenzione, inoltre, i rapporti con i titolari delle carte e con gli esercizi convenzionati sono disciplinati per il tramite di "regolamenti" che si intendono noti alla banca aderente ed espressamente richiamati nella Convenzione stessa.
45. Nell'ambito dell'attività di *issuing*, le banche curano la valutazione del merito di credito della clientela interessata alla carta nonché la compilazione e l'invio a CartaSì dei dati concernenti i clienti-titolari e sostengono i costi delle procedure di contenzioso avviate a seguito dell'insolvenza dei titolari delle carte. CartaSì cura, sia direttamente sia avvalendosi di fornitori esterni, la predisposizione della modulistica nonché la produzione, spedizione e promozione delle carte; sovrintende alla gestione degli archivi anagrafici, alla elaborazione delle transazioni, alla spedizione degli estratti conto ai titolari, fornisce l'assistenza ai titolari delle carte e regola i contributi associativi e le altre *fee* dovute ai circuiti internazionali (VISA, Europay/MasterCard); sostiene direttamente i costi di finanziamento connessi con il tempo che intercorre fra il momento dell'effettuazione dell'operazione e il momento cui questa viene effettivamente addebitata al titolare della carta (*free period*).
46. Nell'ambito delle attività di *acquiring*, le banche ricercano nuovi esercenti e provvedono alla trasmissione a CartaSì dei dati concernenti le transazioni effettuate presso gli esercenti convenzionati. CartaSì ha una propria rete di agenti per il convenzionamento degli esercenti, sovrintende alla elaborazione dei dati (affidata a una società esterna, la SSB) alla gestione degli archivi anagrafici degli esercenti e all'assistenza a questi ultimi.
47. Le condizioni tariffarie poste a carico dei titolari delle carte e degli esercenti sono specificate in circolari che CartaSì periodicamente indirizza alle banche aderenti.
48. In sintesi, il complesso delle relazioni che intercorrono tra CartaSì e le banche aderenti presenta aspetti peculiari che lo distinguono sia dagli schemi VISA, MasterCard e Co.Ge.Ban. sia dai circuiti proprietari del tipo American Express e Diners'. A differenza dei primi, la titolarità dei rapporti di emissione e di convenzionamento non fa capo alle banche licenziatrici dei marchi, ma alla stessa società che gestisce il circuito (CartaSì); rispetto ai circuiti proprietari, le banche

aderenti sono coinvolte in misura maggiore nelle attività di emissione e di convenzione (cfr. diagramma n. 3).

Diagramma n. 3: funzionamento del circuito CartaSi



## VI.2 La struttura societaria di CartaSi

49. Gli azionisti di CartaSi sono banche o enti di emanazione bancaria: in particolare, il 44,95 per cento del capitale è riconducibile a soggetti bancari e all'Associazione Bancaria Italiana, ciascuno detentore di partecipazioni inferiori al 5 per cento; il restante 55,06 per cento, è diviso tra Intesa-BCI (13,63), UniCredito Italiano (9,34), SanPaolo-IMI (9,25), Banca Popolare dell'Emilia Romagna (6,13), Capitalia (5,99), Banca Popolare di Novara (5,65) e Banca Monte dei Paschi di Siena (5,07).
50. Il Consiglio di Amministrazione è formato da 13 membri: Presidente e Amministratore Delegato sono soggetti "indipendenti" (nel senso che non ricoprono cariche bancarie), i principali cinque gruppi bancari partecipanti al capitale designano un rappresentante ciascuno, l'Associazione Bancaria Italiana un componente; altri cinque membri sono espressione della parte restante del capitale.
51. Le azioni di Intesa-BCI, UniCredito, SanPaolo-IMI, Capitalia, Banca Monte dei Paschi di Siena e Associazione Bancaria Italiana (circa il 44 per cento del capitale) sono vincolate da un patto di sindacato di voto e di blocco, risalente al 2000, che impegna i sottoscrittori a promuovere l'attività della società e a svilupparne i volumi operativi. La gestione del sindacato è affidata a un Comitato Direttivo, composto da tanti membri quanti sono i partecipanti al sindacato medesimo, il cui presidente è designato dall'Associazione Bancaria Italiana. Il patto non determina in capo agli azionisti il controllo congiunto su CartaSi.

52. Lo statuto non prevede che le banche che decidono di operare in proprio sia in veste di emittenti dirette di carte VISA o MasterCard sia in veste di *acquirers* dismettano la partecipazione in CartaSì. Anche le banche che hanno intrapreso autonomamente tali attività, in concorrenza con CartaSì, possono continuare a esserne azioniste.
53. Nell'ambito della struttura organizzativa di CartaSì sono previsti due Comitati (Comitato marketing-commerciale e Comitato tecnico-organizzativo), che si riuniscono con cadenza bimestrale. Ai Comitati banche non è formalmente riconosciuta capacità deliberativa. Le proposte da essi formulate vengono sottoposte al Consiglio di Amministrazione.
54. Il Comitato marketing-commerciale è stato istituito allo scopo di "*improntare a un criterio il più possibile partecipativo i rapporti tra la Società e le banche, con riferimento, in particolare, alla definizione e alla risoluzione delle principali problematiche di natura marketing e commerciale*"<sup>9</sup>. Alle riunioni del Comitato partecipano i rappresentanti di 19 banche che sono azioniste e aderenti, scelte in base a un "*criterio quantitativo basato sull'attività svolta, che non siano dirette concorrenti della società*"<sup>10</sup>; queste banche rappresentano oltre il 70 per cento dei volumi (negoziato dai propri POS e speso dalle proprie carte) di CartaSì.
55. Nell'ambito di tale Comitato sono illustrati ed esaminati il meccanismo dei compensi, volto a remunerare l'attività delle banche aderenti al circuito, la politica delle commissioni e le relative procedure applicative. In particolare, in tale sede sono discusse anche le strategie proposte dalla società per mantenere i rapporti con la clientela sollecitata dalla concorrenza "*con proposte commerciali competitive*" e per recuperare la clientela "*già persa a favore di altro acquirer*"; definita la documentazione giustificativa che le banche aderenti devono presentare a sostegno della richiesta di riduzione delle commissioni praticate (la cosiddetta "procedura autorizzativa")<sup>11</sup>.
56. Al Comitato marketing-commerciale fanno capo diversi sottogruppi (gruppi di lavoro "compensi", "bankpass", "microchip", "azioni *anti attrition*", "benzine"). In particolare, il gruppo di lavoro "compensi" definisce la struttura dei compensi che CartaSì corrisponde alle banche aderenti, successivamente presentata al Comitato marketing - commerciale e al Consiglio di Amministrazione.
57. Il Comitato tecnico-organizzativo si occupa dei problemi legati più strettamente all'operatività e alla gestione dei flussi informativi (richieste operative, dati statistici, liquidazione dei compensi).
58. La composizione dei due Comitati tiene conto delle diverse finalità: al Comitato marketing-commerciale partecipa un numero più ampio di soggetti rispetto a quello tecnico-operativo e, in particolare, un rappresentante delle "banche piccole e minori".

---

<sup>9</sup> Nota di CartaSì del 14.4.2003.

<sup>10</sup> Fanno parte di tale Comitato Intesa-BCI, UniCredito Italiano, SanPaolo-IMI, Banca Monte dei Paschi di Siena, Capitalia, Banca Popolare di Milano, Banca del Piemonte, Banca Popolare di Bergamo, Cardine, Banca Popolare di Verona, Cassa di Risparmio di Firenze, Banca Popolare Commercio e Industria, Banca Popolare di Novara, Banca Lombarda, Banca Popolare dell'Emilia Romagna, Banca Popolare di Lodi, Banca Carige, Banco di Sardegna, Bipop-Carire; Banca delle Marche è stata ammessa a partecipare dal 2002 "per ragioni di opportunità commerciale". Il gruppo di lavoro "compensi banche" risulta composto delle banche sopra indicate a eccezione di Banca Popolare Commercio e Industria, Banca Popolare di Novara, Banca Popolare dell'Emilia Romagna, Banca Popolare di Lodi, Banco di Sardegna e Bipop-Carire.

<sup>11</sup> Nota di CartaSì del 14.4.2003.

### **VI.3 La definizione degli aspetti economici dell'attività di issuing e di acquiring**

59. L'esame dell'attività di CartaSì ha messo in evidenza che, fino al 1994, CartaSì ha fissato direttamente le commissioni percepite per l'emissione delle carte e per il convenzionamento degli esercenti; l'attività delle banche aderenti è stata remunerata mediante il riconoscimento di giorni valuta supplementari rispetto a quelli in cui le somme spese o negoziate si sono rese effettivamente disponibili.
60. A partire dal 1994, CartaSì ha consentito, dal lato *issuing*, un progressivo “decentramento” delle tariffe riferibili al rapporto banca - titolare, procedendo nel contempo, sul lato *acquiring*, a una “maggiore condivisione con la banca del rapporto con l'esercente”. La circolare “Compensi in favore delle banche aderenti” (Circolare 24/94) ha determinato lo “spostamento del baricentro operativo della SI verso le attività di acquiring e la fornitura di servizi, volto a consentire alle banche di appropriarsi definitivamente del prodotto “carta”, definendone il contenuto, il prezzo e le condizioni praticate per il credito revolving”.
61. Nel gennaio '96 CartaSì ha individuato un nuovo quadro dei compensi economici dell'attività delle banche aderenti (Circolare 8/96), articolato “in modo da renderlo più direttamente rispondente alla qualità e alla quantità degli apporti di attività realizzati dalle banche, al fine di conseguire una maggiore incentivazione delle stesse”. In particolare, dal lato *issuing*, ha posto in essere forme di remunerazione legate al numero di carte emesse dalle banche, riconoscendo, altresì, a queste ultime un compenso pari allo 0,70 per cento dell'ammontare delle transazioni effettuate dalle carte. CartaSì ha, quindi, stabilito un compenso per le banche attive sul versante *acquiring* pari al 35 per cento (10 per cento per le transazioni in forma cartacea) della commissione media praticata all'esercente; nel luglio '97 (Circolare 9/97) tale compenso è stato elevato al 67 per cento (10 per cento per le transazioni cartacee), al netto di una percentuale (0,87 per cento per le transazioni elettroniche, 1,65 per quelle cartacee) calcolata sull'importo della transazione trattenuta da CartaSì per la remunerazione della propria attività.
62. La Circolare 2/98, successivamente integrata dalla Circolare 7/98, ha introdotto una procedura autorizzativa volta a gestire gli scostamenti dei prezzi finali applicati agli esercenti dai livelli “consigliati” da CartaSì; l'obiettivo era quello di “evitare la formazione di prezzi al di sotto della soglia di break-even e, quindi, di far gravare sulla società le relative perdite”<sup>12</sup>.
63. La Circolare 1/00 è intervenuta nuovamente sulla struttura dei compensi, per tener conto dell'attività svolta dalle banche sui mercati delle carte, sotto forma di supporti operativi - ovvero di servizi attraverso i quali la singola banca partecipa alla gestione operativa delle carte e delle transazioni - e di contributi commerciali - ovvero di attività svolte dalle banche per lo sviluppo del sistema.
64. I compensi operativi sono riconosciuti alle banche sulla base di una stima dei costi sostenuti per l'erogazione dei servizi. Con riferimento all'attività di emissione, tali compensi remunerano la gestione della procedura di adesione sia cartacea sia elettronica, la rendicontazione dei titolari e l'assunzione del rischio di insolvenza dei titolari. Con riferimento all'attività di convenzione degli esercenti, i compensi mirano a remunerare le attività, svolte direttamente dalle banche, di negoziazione, contabilizzazione e inoltro di ordini di pagamento, acquisizione dei dati,

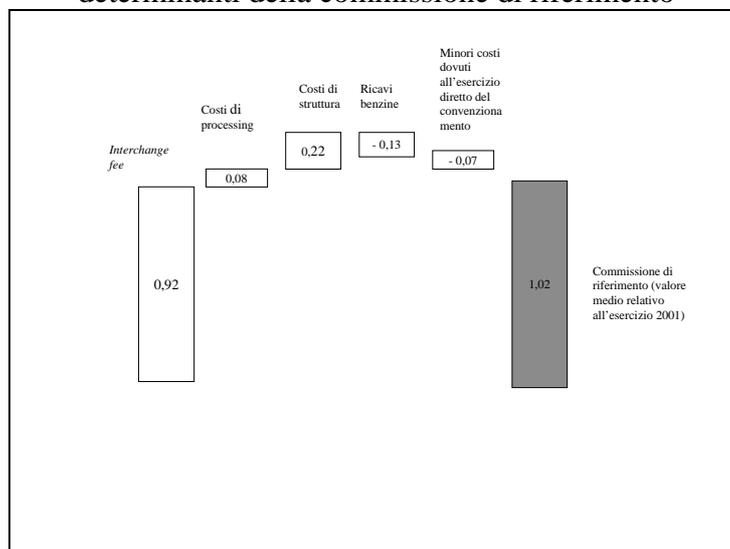
---

<sup>12</sup> Nota di CartaSì del 14.4.2003.

negoziante e trasmissione delle transazioni elettroniche, convenzione e censimento dei nuovi esercenti e gestione delle operazioni di anticipo contante.

65. I compensi commerciali remunerano le banche per quanto concerne la gestione del portafoglio clienti e l'acquisizione di nuovi esercenti. Sul lato *issuing*, i compensi commerciali sono legati al numero delle carte emesse per tipo di prodotto, alla consistenza e alla gestione del portafoglio carte. Riguardo a quest'ultima voce, l'importo riconosciuto è differenziato per prodotto, classe dimensionale e circuito. Sul versante *acquiring*, i compensi commerciali prevedono il riconoscimento di una remunerazione commisurata al livello di redditività del singolo punto vendita. Viene a tale scopo individuata una commissione di riferimento, differenziata per classe dimensionale e valore della transazione media, che rappresenta la quota della commissione finale trattenuta da CartaSì; essa è calcolata tenendo conto dei "costi sostenuti da SI sia direttamente sia a fronte della copertura dei compensi operativi" in modo "tale da consentire il raggiungimento di obiettivi di equilibrio economico per SP"<sup>13</sup>.
66. La commissione di riferimento, secondo quanto comunicato da CartaSì (cfr. diagramma n. 4), risulta giustificata per la gran parte da una componente di costo uguale o assimilabile a una commissione bancaria multilaterale (*interchange fee*): con riferimento all'anno 2001 il 90 per cento circa della commissione di riferimento era ascrivibile a tale voce, il restante 10 per cento alla compensazione tra voci di costo (costi di processing e costi di struttura) e voci di ricavo (ricavi dai distributori di benzina etc.).

Diagramma n. 4:  
determinanti della commissione di riferimento



67. La Circolare 1/00 ha inoltre stabilito alcune regole relative alla determinazione dei prezzi da praticare agli esercenti, che possono condizionare la banca aderente nella definizione delle condizioni finali. Viene, tra l'altro, stabilito che la banca possa chiedere di discostarsi dalle commissioni di riferimento stabilite da CartaSì, "motivandone la necessità e documentandola, ove possibile, quando la richiesta sia giustificata da interventi della concorrenza". La stessa Circolare ha, inoltre, previsto che "il prezzo concernente gli esercenti "Grandi Clienti" venga

<sup>13</sup> Circolare 1/00.

*definito da CartaSì, previo consenso della banca o delle banche detentrici delle coordinate bancarie<sup>14</sup> ovvero, nel caso di posizioni divergenti, della maggioranza delle banche”.*

68. La Circolare 15/01 ha stabilito la struttura dei compensi valida per l'anno 2002. Essa è il frutto di uno studio elaborato da un gruppo di lavoro interno al Comitato marketing - commerciale allo scopo di tener in maggior conto le specificità delle singole banche aderenti e del loro portafoglio di esercenti convenzionati. Le novità hanno riguardato principalmente il versante *acquiring*. In particolare, nell'ambito dei compensi commerciali, sono stati modificati i criteri di definizione della commissione di riferimento: per ogni banca è prestabilito il livello della commissione per tutto l'anno, in funzione di cinque diversi scaglioni di negoziato. Tali commissioni sono stabilite nel documento annuale di previsione finanziaria aziendale sulla base della composizione del portafoglio esercenti in essere presso ciascuna banca e comunicate individualmente alle singole banche.
69. La nuova struttura definisce, in luogo di uno schema commissionale unico per l'intero sistema, una tabella di riferimento per ciascuna banca. In ciascuna tabella, le commissioni di riferimento sono articolate per classi di negoziato, senza differenziazione per *ticket* medio e per categoria merceologica. Le modalità di liquidazione prevedono che i compensi totali liquidati a fine anno siano definiti, in sostanza, dalla differenza tra la commissione applicata all'esercente e la commissione di riferimento, ricalcolata a consuntivo.
70. Dal nuovo sistema di calcolo dei compensi discende che le commissioni di riferimento sono determinate non più in maniera univoca per l'intero sistema, ma con riferimento ai costi e ai ricavi della singola banca sulla base delle caratteristiche delle transazioni con carte di credito negoziate da ciascuna banca (importo medio della transazione, volumi negoziati dai singoli esercenti, altri fattori residuali).
71. La gestione del portafoglio carte è “finanziata” in parte dai ricavi derivanti dalla commissione applicata agli esercenti. In particolare, nel caso di transazioni cosiddette *incoming* (in cui CartaSì opera da *issuer* e un titolare di carta emessa da CartaSì effettua un'operazione presso un esercente convenzionato da altro *acquirer*), l'*acquirer* che convenziona l'esercente riconosce a CartaSì la commissione interbancaria stabilita dai circuiti internazionali al fine di remunerarne la propria attività di *issuing*. Nel caso di transazioni cosiddette *on us* (in cui CartaSì opera come *issuer* e come *acquirer*), la ripartizione dei ricavi tra le diverse linee di business interessate (*issuing* e *acquiring*) viene effettuata per il tramite di un prezzo di trasferimento (*interchange fee* “figurativa”) posto a carico del segmento *acquiring*.
72. Infine, la Circolare 15/01 ha introdotto un sistema denominato “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 rispondenza tra il valore aggiunto creato e il livello dei compensi riconosciuto alla banca per gli esercenti di cui detiene le coordinate bancarie”*. Il sistema consiste in un *software* comune a tutte le banche aderenti basato su fogli di calcolo che consentono alle stesse di calcolare, sulla base dei dati specifici di ciascun esercente, il livello di commissione ritenuto appropriato per il singolo esercente.

---

<sup>14</sup> Si tratta delle banche presso le quali il cliente intrattiene il conto corrente sul quale transitano le transazioni negoziate dal POS CartaSì.

#### VI.4 La procedura autorizzativa

73. Le Circolari 2/98 e 7/98 introducono una cosiddetta "procedura autorizzativa", incentrata su una serie di obblighi informativi in capo alle banche aderenti, che queste ultime rispettano prima di praticare agli esercenti condizioni economiche diverse da quelle "consigliate" da CartaSì. In particolare, è prevista la possibilità di ridurre le commissioni al livello minimo, previa autorizzazione di CartaSì e in presenza di condizioni specifiche, individuate nella necessità di mantenere o di recuperare il rapporto di clientela con l'esercente che fosse stato, rispettivamente, *"attaccato dalla concorrenza con proposte competitive"* o *"già passato ad un altro acquirer"*<sup>15</sup>. La possibilità di applicare una commissione inferiore al minimo è subordinata al fatto che la banca si faccia interamente carico della differenza tra commissione minima e commissione effettivamente percepita<sup>16</sup>.
74. Nel caso in cui un esercente sia convenzionato da più banche aderenti ("gestione pluri-coordinata"), la riduzione della commissione ai valori minimi è concordata tra tutte le banche interessate e diventa operativa a condizione che queste ultime accettino la riduzione stessa<sup>17</sup>. Nel caso in cui l'esercente convenzionato abbia ricevuto un'offerta più favorevole da un operatore concorrente, la possibilità di ridurre la *merchant fee* è subordinata alla presentazione di documentazione relativa all'offerta più favorevole e all'impegno del convenzionato a negoziare esclusivamente con CartaSì almeno per un anno. Il mancato rispetto di tale impegno può determinare l'annullamento delle condizioni commerciali applicate al commerciante e l'aumento della commissione stessa.
75. La possibilità di praticare commissioni inferiori a quelle minime solo nel caso in cui si dovessero *"preservare gli attuali rapporti di clientela dalle pressioni della concorrenza"* è stato ribadito anche per il settore della grande distribuzione, più sensibile alle pressioni concorrenziali dei nuovi operatori nell'attività di convenzione degli esercenti<sup>18</sup>. In tale settore, inoltre, le circolari prevedono che, nel caso di applicazione delle commissioni minime, CartaSì non corrisponda alcun compenso; nel caso, invece, di applicazione di commissioni superiori a quelle minime, CartaSì corrisponde alle banche un compenso *"pari all'intera eccedenza rispetto alle commissioni minime"*.
76. Secondo CartaSì, con l'entrata in vigore della Circolare 1/00, la procedura è stata utilizzata per scopi diversi, in particolare come strumento di comunicazione e di gestione informatica delle variazioni dei dati degli esercenti e di supporto commerciale centralizzato nei confronti delle banche ed è stata finalizzata a una semplificazione dei compiti di gestione della relazione tra CartaSì e le aderenti (pagamenti, *reporting*), specie per il caso in cui un medesimo esercente fosse stato convenzionato da più banche.
77. La stessa Circolare 1/00 ribadisce alcune regole concernenti i prezzi applicati agli esercenti che sottendono forme di condivisione di informazioni rilevanti tra CartaSì e le banche aderenti e, nel caso di esercenti convenzionati da più aderenti, tra le stesse banche aderenti. Nell'ambito della cosiddetta "gestione pluri-coordinata", si distingue il caso in cui l'esercente sia già convenzionato da più banche da quello in cui una nuova banca intenda convenzionare un esercente già convenzionato da altri. Nel primo caso, la procedura comporta che eventuali richieste di modifica della *merchant fee* da parte di una delle banche interessate debbano essere

<sup>15</sup> Circolare SI n. 2/98 "Gestione dei prezzi sul mercato acquiring".

<sup>16</sup> Comitato Esecutivo di SI del 17.3.98.

<sup>17</sup> Comunicazione interna della divisione *acquiring* di SI del 31.8.98 "Nuove metodologie di acquiring: definizione delle procedure applicative".

<sup>18</sup> Circolare SI n. 2/99 cit.

rese note anche alle altre in modo da poter definire in maniera univoca la commissione stessa; secondo CartaSì, *"l'effetto normalmente prodotto è quello di allineare le posizioni delle banche sul livello più basso e solo in alcuni casi si verifica un mantenimento di rapporti differenziati"*<sup>19</sup>. Nel secondo caso, la banca "entrante" deve *"allineare la commissione a quella già in essere presso il punto vendita e non può chiedere una variazione prima di tre mesi"*<sup>20</sup>.

78. Infine, la procedura autorizzativa permette a CartaSì di *"accertare l'esistenza di eventuali scostamenti dall'economicità del prodotto carte per la banca"*, in modo da verificare con quest'ultima se *"la decisione di praticare condizioni diverse è inquadrabile nell'ambito di una specifica strategia di gestione del portafoglio prodotti cliente, non direttamente intelligibile da parte di CartaSì"*.

79. Nel periodo 1998 - 2002 è notevolmente aumentato il numero delle richieste di autorizzazione, che sono passate da 2.918 richieste del 1998 a 51.054 del 2002; anche la percentuale di richieste che hanno dato luogo a riduzioni della *merchant fee* è aumentata in misura significativa, passando dal 68 per cento del 1998 al 93,3 del 2002.

## VII. LE ARGOMENTAZIONI DELLE PARTI

80. CartaSì ha rappresentato le caratteristiche e le dinamiche del mercato delle carte di pagamento, il ruolo svolto dalla società e la riconducibilità delle condotte esaminate all'ambito delle intese, i profili relativi alla propria struttura societaria e i rapporti con le banche aderenti al circuito, la definizione degli aspetti economici dell'attività di emissione e di convenzionamento.

### VII.1 Il mercato delle carte di pagamento e il ruolo di CartaSì

81. Secondo CartaSì, la valutazione delle proprie attività dovrebbe tenere conto del ruolo centrale assunto nel determinare la nascita e lo sviluppo del mercato. In particolare, l'effettiva diffusione delle carte di credito come strumento di pagamento di massa in Italia sarebbe stato il risultato dell'attività svolta della società, impegnata al conseguimento di uno spessore adeguato del mercato capace di condurre al perfezionamento e alla specializzazione dei prodotti nonché alla riduzione dei costi, oltre che alla sostenibilità del processo di crescita e di sviluppo dell'azienda stessa.

82. L'obiettivo di un'ampia diffusione delle carte tra la clientela avrebbe influenzato il sistema dei compensi. Nella fase iniziale dell'attività delle società esso sarebbe stato focalizzato principalmente alla diffusione delle carte e alla crescita della rete di accettazione degli esercenti. Di conseguenza, i parametri principali dei compensi per l'attività di *issuing* erano il numero di carte emesse e l'ammontare di spesa per carta, mentre per l'attività di *acquiring* l'unico parametro preso in considerazione era rappresentato dal negoziato. Successivamente, in collegamento con l'evoluzione del mercato, esso avrebbe tenuto conto del ruolo svolto dalle banche aderenti alla società, favorendo l'adozione di metodi di remunerazione più sofisticati che avrebbero favorito politiche commerciali differenziate da parte delle banche aderenti e, di conseguenza, lo sviluppo di concorrenza all'interno dello stesso sistema CartaSì. Tale sistema non avrebbe prodotto alcun effetto di restrizione della concorrenza ma, anzi, avrebbe favorito l'estensione e lo sviluppo del mercato.

---

<sup>19</sup> Nota di CartaSì del 14.4.03.

<sup>20</sup> Cfr. verbali Comitato banche marketing e commerciale del 7.11.01 e del 14.11.01

83. L'assetto concorrenziale del mercato delle carte di pagamento, messo in evidenza dalla crescita dei volumi e del numero degli operatori, oltre che da una costante e sostanziale diminuzione delle condizioni economiche che lo riguardano, sarebbe tale da non consentire l'esplicazione di condotte anticoncorrenziali. In ogni caso qualora in passato si fossero prodotte circostanze che potrebbero essere ritenute potenzialmente lesive della concorrenza, occorrerebbe accertarne l'effettiva valenza anticoncorrenziale alla luce degli effetti concretamente prodottisi.
84. L'attività di CartaSì non può essere ricondotta a un'intesa lesiva della concorrenza. Essa non svolgerebbe attività di tipo consortile a favore delle banche azioniste o aderenti, rispetto alle quali sarebbe autonoma; in particolare, i rapporti in essere con le aderenti dovrebbero essere più correttamente inquadrati nelle categorie degli accordi verticali di agenzia commerciale o di distribuzione, e pertanto, esclusi dal novero delle intese rilevanti ai fini dell'applicazione della legge antitrust.

## ***VII. 2 La struttura societaria di CartaSì, le relazioni con gli azionisti sindacati e con le aderenti***

85. Il principale elemento ostativo alla riconducibilità delle condotte tenute all'ambito delle intese è costituito dal fatto che CartaSì è una società per azioni, i cui azionisti beneficiano degli utili prodotti in misura proporzionale alla quota di capitale detenuta, avente una prassi operativa coerente con la veste giuridica adottata e non con quella consortile, che ha lo scopo di coordinare una parte dell'attività d'impresa, comune ai consorziati. Le vigenti relazioni con gli azionisti, anche sindacati, e con le banche aderenti non sarebbero pertanto conciliabili con un'attività di tipo consortile.
86. In particolare, il fatto che azioniste della società siano le banche non può determinare la riconducibilità della società a un'intesa orizzontale tra queste ultime poiché esse sono libere di *"svolgere le attività che ritengono utili nell'ambito della propria strategia, anche in concorrenza con l'attività della società, senza che per questo esse siano tenute ad uscire dalla compagine sociale o siano sacrificate in qualche modo nei loro diritti di soci"*; tale circostanza sarebbe dimostrata anche dal fatto che alcuni azionisti importanti sono concorrenti primari. Inoltre, la società ha fatto rilevare la mancanza di ogni legame tra ammontare della partecipazione e volumi delle attività sviluppate: *"vi sono socie importanti in relazione alla partecipazione detenuta che producono volumi modesti e socie meno importanti che producono invece volumi rilevanti"*.
87. La circostanza che le banche socie possano svolgere autonomamente attività in concorrenza con la società è ritenuta coerente con la possibilità - legata alla natura di società per azioni - di *"consentire una partecipazione nella società su base puramente capitalistica e in funzione della partecipazione agli utili da questa prodotti"*. I soci di CartaSì sono dunque *"perfettamente liberi di svolgere le attività che ritengono utili nell'ambito della propria strategia, anche in concorrenza con l'attività della società, senza che, per questo (...), essi siano tenuti ad uscire dalla compagine sociale o siano sacrificati in qualche modo nei loro diritti di soci"*.
88. Le banche sindacate sono libere di sviluppare l'offerta di prodotti alternativi o anche di migliorare i prodotti della società. Ad esse verrebbe chiesto soltanto di mantenere, in termini di partecipazione al capitale e di partecipazione al fatturato, una quota di una qualche rilevanza, anche se decrescente rispetto a quella inizialmente posseduta.
89. Le relazioni intrattenute con le banche aderenti sono riconducibili a un accordo distributivo, assimilabile al mandato, autonomo rispetto a quello che intercorre tra le banche aderenti e la

propria clientela (titolari delle carte/esercenti convenzionati). Dalle due relazioni discendono effetti diversi: dall'accordo distributivo deriva *"il diritto al compenso, ragguagliato al successo dell'attività di distribuzione"* e non l'assunzione di particolari rischi in capo alle banche aderenti; questi ultimi derivano dal rapporto di clientela che, pur se funzionalmente collegato al rapporto di distribuzione è da questo indipendente. In particolare, con riferimento al lato *issuing*, la banca determina in modo autonomo l'entità del rischio che intende assumere sulla base della valutazione del cliente aspirante titolare della carta; con riferimento al lato *acquiring*, invece, le banche non sopportano rischi di alcuna natura. In base a tali considerazioni, non sarebbe dunque pertinente riferirsi ai principi della Linee Diretrici sulle restrizioni verticali (Comunicazione della Commissione 2000/C291/01) per escludere che il rapporto con le banche aderenti sia di tipo distributivo.

90. In tale contesto i Comitati costituiti nell'ambito della società non avrebbero avuto finalità anticoncorrenziale ma solo finalità consultive e informative e mai decisionali e avrebbero svolto *"una funzione di cerniera con la rete distributiva, al fine di raccogliere le istanze, verificare con essa la validità di specifiche scelte operative, sviluppare nel modo più appropriato l'attività della società, nel colloquio diretto e comune con i protagonisti della rete"*. Tuttavia, tenuto conto *"dell'evoluzione registrata negli strumenti a disposizione della società per la gestione della comunicazione con la sua rete e al fine di evitare possibili fraintendimenti sul ruolo da essi assolto"* nonché della circostanza che essi sarebbero stati sospesi già da qualche tempo, CartaSì ha attivato le procedure amministrative per la loro soppressione: il 29 maggio 2003 il Consiglio di Amministrazione, *"tenendo in considerazione anche le valutazioni contenute nelle risultanze dell'istruttoria di Banca d'Italia relativamente alle potenziali finalità anticoncorrenziali di tali Comitati"*, ne ha deliberato l'abolizione.
91. In merito ai riflessi della compartecipazione di banche azioniste e concorrenti al Consiglio di Amministrazione e alle riunioni del Comitato banche, CartaSì ha rilevato che il Consiglio *"ha sempre approvato soltanto il metodo o il criterio della determinazione di prezzi e compensi"*. Tuttavia, la società, *"comprendendo comunque la ragione di questo rilievo"* si è impegnata a rivedere le deleghe e i poteri e ad *"assegnare la materia dei compensi dei prezzi dei prodotti - ed in generale la relazione con il mercato - all'Amministratore Delegato nell'ambito del ruolo più generale di gestione che a lui compete"*. Al Consiglio di Amministrazione saranno invece riservate *"le decisioni di carattere strategico attinenti ai nuovi prodotti e comunque a temi non aventi rilevanza economica diretta con la rete distributiva"*. CartaSì non ha inoltre escluso evoluzioni future nell'assetto degli organi collegiali della società anche alla luce delle possibilità offerte dalle nuove norme in materia societaria.

### **VII.3 La procedura autorizzativa**

92. In relazione alla cosiddetta procedura autorizzativa per il caso di scostamenti dei prezzi finali applicati agli esercenti dai livelli "consigliati" da CartaSì, quest'ultima ha affermato che essa rispondeva *"all'esigenza che il livello delle commissioni applicate non si collocasse al di sotto della soglia di break-even della società, generando una perdita a suo carico"*; peraltro, in seguito all'introduzione del nuovo meccanismo dei compensi 2000, *"l'eventuale differenza negativa, rispetto alla soglia di break-even viene a far carico alla banca proponente, con il risultato della totale neutralità della società rispetto alle scelte operate dalla singola banca"*. In ogni caso la procedura avrebbe avuto *"di fatto applicazione del tutto sporadica, portando in ogni caso, nell'anno 2000, all'adozione in oltre il 93% dei casi delle riduzioni prospettate dalle banche e, nei casi residui, a soluzioni diverse per effetto di autonome decisioni delle singole banche"*.

93. CartaSì ha indirizzato alle banche aderenti la Circolare del 22 maggio 2003 con la quale sono state abrogate le Circolari 2/98, 7/98 e 1/00 in materia di gestione delle condizioni economiche applicate agli esercenti ed è stata ribadita la completa autonomia da parte delle singole banche nella determinazione delle commissioni da applicare agli esercenti di cui detengono le coordinate bancarie. Di conseguenza, ai fini del tempestivo aggiornamento degli archivi informatici, è sufficiente la sola segnalazione da parte della banca della commissione da applicare allo specifico esercente.

#### **VII. 4 Gli aspetti economici delle attività di issuing e di acquiring**

94. Riguardo alla rilevata esistenza di una cosiddetta *interchange fee* "figurativa" posta a carico del segmento *acquiring* per ripartire i ricavi tra le diverse linee di *business* nel caso delle transazioni *on us*, CartaSì ha osservato quanto segue.

95. Le transazioni *on us* si svolgono e si perfezionano all'interno del sistema domestico secondo uno schema di funzionamento tipico degli schemi a tre parti. In questi schemi i costi di funzionamento del sistema sono ripartiti tra i due segmenti delle attività di *issuing* e di *acquiring* in funzione delle attività che ciascun segmento ha sostenuto per consentire il perfezionamento della transazione. La contabilità analitica di tali attività risponde all'esigenza di ripartire i benefici tra i diversi utenti del sistema in modo da conseguire lo sviluppo equilibrato e il dimensionamento ottimale del sistema.

96. Nel sistema CartaSì, che è caratterizzato dall'intervento strutturale di soggetti terzi (banche distributrici e banche convenzionatrici), l'*interchange* figurativa risponde all'esigenza di ripartire equamente i benefici rivenienti dall'utilizzo del mezzo di pagamento fra banche distributrici di carte e titolari, da un lato, e banche convenzionatrici ed esercenti, dall'altro. Per le banche tale beneficio si traduce in un equo compenso per l'attività svolta. Poiché nel sistema CartaSì la dimensione è fortemente correlata alla capacità distributiva delle banche e questa - a sua volta - è correlata ai prezzi praticati sul mercato finale - l'obiettivo di sviluppare il sistema può essere conseguito solo alla condizione di soddisfare contemporaneamente le attese di redditività delle banche e quelle di ottenere servizi a basso costo, volumi di affare addizionali e ampiezza della rete di accettazione della carte da parte, rispettivamente, di esercenti convenzionati e di titolari.

97. In sintesi, attese le caratteristiche di sistema *high volume low cost* tipico delle carte di pagamento, il raggiungimento di un volume adeguato rappresenterebbe "*l'elemento intorno al quale si aggregano gli interessi di tutte le parti coinvolte*", di modo che qualunque forma di intesa lesiva della concorrenza inciderebbe negativamente su tale elemento, bloccandone la prospettiva di crescita e dunque i vantaggi per titolari ed esercenti.

98. L'*interchange fee* "figurativa" non equivale a un trasferimento di ricavi tra imprese diverse per il tramite del sistema dei compensi poiché le attività di *issuing* e di *acquiring* fanno capo al medesimo soggetto; essa assolve allo scopo primario di concorrere a coprire i costi di funzionamento del sistema sostenuti sul versante *issuing*. La corretta collocazione dei costi sostenuti per il funzionamento del sistema sui due versanti è necessaria per misurare l'ampiezza dei margini di redditività di ciascuna attività e definire coerentemente il compenso da corrispondere alle banche per le attività svolte.

99. La rilevata coincidenza in termini di valore con la Multilateral Interchange Fee (MIF) dei circuiti internazionali risponde all'esigenza di evitare effetti distorsivi nell'allocazione dei ricavi

tra le diverse attività e crea le condizioni perché le banche adottino un sistema di prezzi sul mercato finale che tenga conto dei valori di costo propri del mercato. La società ha assunto l'impegno formale di adeguare l'*interchange* "figurativa" alle MIF secondo le misure e le scadenze stabilite dai circuiti internazionali VISA e MasterCard.

100. Per quanto riguarda il sistema di fissazione di commissioni di riferimento per l'attività di *acquiring*, CartaSì ha sostenuto che la "commissione di riferimento" esprime gli elementi di costo da essa sostenuti e che questa, nella sua veste di produttore, applica alla rete distributiva costituita dalle banche convenzionatrici senza alcun *mark up*. Secondo la società, non assume rilievo a fini antitrust il fatto che le commissioni di riferimento incorporino tra gli elementi di costo le *interchange fee* nelle misure stabilite dai circuiti internazionali, in quanto queste costituiscono per l'*acquirer* CartaSì un elemento di vero e proprio costo.

#### **VII.5 La richiesta di autorizzazione in deroga**

101. Con specifico riferimento ai meccanismi di fissazione del sistema dei compensi e della commissione figurativa, CartaSì ha richiesto, in via subordinata, un'autorizzazione in deroga ai sensi dell'art. 4 della legge n. 287/90 per un periodo di cinque anni. Al riguardo, la società ha ritenuto che sussistano le quattro condizioni richieste dalla legge (miglioramento dell'offerta, beneficio per i consumatori, indispensabilità della restrizione e mancata eliminazione della concorrenza nel settore).

102. In particolare, secondo la società, l'applicazione della commissione figurativa avrebbe evitato sussidi incrociati tra le diverse attività di *issuing* e di *acquiring* e consentito una diffusione equilibrata del sistema delle carte di pagamento che è la condizione fondamentale per consentire ai titolari e agli esercenti la fruizione di servizi a basso costo, come messo in evidenza dalla riscontrata tendenza flettente dei prezzi. Inoltre, l'impossibilità per la società di operare secondo gli schemi descritti determinerebbe in capo alla stessa una grave discriminazione rispetto ad altri operatori per il solo fatto di operare attraverso una rete di distribuzione su entrambi i versanti di attività, impedendole di poter determinare condizioni operative sul mercato strutturalmente identiche a quelle dei concorrenti. Infine, secondo CartaSì, l'adozione di questi schemi non avrebbe determinato l'eliminazione della concorrenza nel settore delle carte di pagamento, che sarebbe anzi contraddistinto da un'accentuata e crescente concorrenzialità.

### **VIII. IL PARERE DELL'AUTORITÀ GARANTE DELLA CONCORRENZA E DEL MERCATO**

103. Secondo l'Autorità Garante, 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*" (punto n. 6 del Parere). La società offrirebbe un prodotto (la carta CartaSì) che può essere utilizzato quale carta di credito solo in virtù dell'adesione ai circuiti VISA e MasterCard; per tale motivo CartaSì "*non è assimilabile ad alcun tipo di circuito*" (punto n. 7 del Parere) ma "*aderisce per conto delle banche ai circuiti internazionali VISA e MasterCard*" (punto n. 22 del Parere). Il trasferimento dei ricavi all'interno del sistema CartaSì, continua l'Autorità Garante, è da ritenersi necessario solo nella misura in cui è necessaria l'esistenza di CartaSì; la possibilità per le banche di operare in autonomia, aderendo direttamente ai circuiti internazionali, negherebbe tale connotato di "necessità" (punto n. 22 del Parere).

104. Secondo l'Autorità Garante *"l'adesione al "sistema" associativo da parte delle banche avviene mediante la sottoscrizione della Convenzione standard predisposta dalla stessa CartaSì"* (punto n. 8 del Parere) e gli schemi contrattuali uniformi predisposti per l'*issuing* e l'*acquiring* integrerebbero degli *"strumenti di realizzazione dell'accordo orizzontale tra la società e le aderenti relativamente a decisioni produttive collettivamente elaborate dai medesimi aderenti a CartaSì"* (punto n. 9 del Parere). Di conseguenza, l'Autorità Garante ritiene che CartaSì che *"in qualità di organismo associativo con comunione di scopo determini le politiche commerciali della banche aderenti e sia una struttura deputata a coordinare le politiche di prezzo delle imprese aderenti"* (punto n. 10 del Parere); l'Autorità Garante non ritiene rilevante di per sé l'operare dei Comitati banche e, pertanto, la loro abolizione e l'attribuzione all'Amministratore delegato dei poteri prima spettanti al Consiglio di Amministrazione relativi all'approvazione della struttura dei compensi sarebbero interventi di carattere puramente formale.
105. L'Autorità Garante si è soffermata sulla definizione degli aspetti economici delle attività di *issuing* e di *acquiring* da parte di CartaSì e sugli effetti sulla concorrenza *intra-brand* dell'indicazione alle banche aderenti delle commissioni di riferimento. In particolare, l'Autorità Garante ha osservato che queste, per l'operare del meccanismo dei compensi (operativi e commerciali), possono essere considerate vere e proprie commissioni minime, analogamente a quanto avveniva prima dell'entrata in vigore della Circolare 1/00 (punto n. 17 del Parere). Le innovazioni apportate dalla Circolare 15/01, che ha stabilito la struttura dei compensi valida per l'anno 2002 (descritte ai punti n. 68 - 70), dovrebbero esser valutate come *"lo 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"* (punto n. 17 del Parere); ciò non eliminerebbe la presenza di commissioni minime indicate da CartaSì e confermerebbe la volontà di quest'ultima di mantenere *"un controllo sulle scelte effettuate dalle banche aderenti, pur concedendo loro una certa libertà nel determinare le commissioni al di sopra dei minimi"* (punto n. 19 del Parere). In particolare, ciò risulterebbe confermato dalla predisposizione di *"un nuovo e più invasivo strumento destinato a guidare con maggiore precisione la politica effettiva di pricing delle aderenti (...), il Customer Profitability"* (punto n. 20 del Parere).
106. Al riguardo, l'Autorità Garante ha ritenuto opportuno 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 (..). La diversificazione dei prezzi è suscettibile di assumere quindi, in questo contesto, una valenza rafforzativa dell'efficacia del cartello"; (...)* *"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"* (punto n. 21 del Parere).
107. Secondo l'Autorità Garante la configurazione del mercato non ha natura concorrenziale per effetto del fatto che alcuni soggetti bancari concorrenti aderiscono a CartaSì e per la natura stessa delle attività svolte da quest'ultima. Innanzitutto, la ricostruzione della quota di mercato di CartaSì dovrebbe ricomprendere anche le quote di mercato detenute da UniCredito e da Intesa-BCI di modo da ragguagliarsi *"al 63% nel lato issuing e al 51% nel segmento acquiring"*

(punto n. 27 del Parere). In secondo luogo, la presenza di CartaSì avrebbe *"alterato in misura significativa le linee di sviluppo del mercato delle carte di credito"* e *"frenato il dispiegarsi di dinamiche che avrebbero potuto far emergere una struttura sostanzialmente concorrenziale"* (punto n. 28 del Parere). In relazione a tali profili, secondo l'Autorità Garante, l'esistenza e l'azione di CartaSì avrebbero determinato effetti anticoncorrenziali rinvenuti: a) nella circostanza che la stragrande maggioranza delle banche nazionali hanno rinunciato a concorrere individualmente preferendo operare tramite CartaSì, mentre i grandi gruppi che hanno operato direttamente sul mercato non si sono mai proposti come suoi concorrenti effettivi; b) nella definizione degli aspetti economici dell'attività di *acquiring* (punto n. 28 del Parere).

108. Con riferimento a quest'ultimo aspetto, rilevanza cruciale assumerebbe la valutazione concernente l'impatto del nuovo sistema di compensi contenuta nel Piano Industriale 2000. In particolare, l'Autorità Garante imputa a CartaSì la rappresentazione di due differenti scenari concernenti l'evoluzione delle commissioni: il primo costruito sulla base dell'ipotesi di non attuazione del nuovo sistema, che mostrerebbe una riduzione della commissione media all'esercente nel periodo 2000 – 2003 dal 2 per cento all'1,6; il secondo, corrispondente all'ipotesi di entrata in vigore del nuovo sistema, che metterebbe in evidenza, nello stesso arco di tempo, una riduzione della commissione media applicata all'esercente dal 2,1 per cento all'1,85. Secondo l'Autorità Garante, quindi, CartaSì avrebbe ricondotto alla propria attività di coordinamento la possibilità di mantenere commissioni più elevate del 15 per cento (punto n. 29 del Parere).
109. Le commissioni agli esercenti sarebbero state mantenute a un livello leggermente superiore a quello delle altre banche licenziatarie 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 (punto n. 30 del Parere).
110. In particolare, evidenze di tale alterazione emergerebbero in relazione alle modifiche apportate al sistema dei compensi da corrispondere alle banche per l'attività di *acquiring* che, nel 1998 e nel 1999, avrebbe permesso *"a CartaSì di mantenere le commissioni ad un livello leggermente superiore a quello delle altre banche licenziatarie dirette di VISA a fronte di un numero di transazioni superiore a quello di ciascuno degli acquirer concorrenti; e quindi, di un costo medio per transazione verosimilmente inferiore, a causa delle economie di scala che caratterizzano il settore"* (punto n. 30 del Parere).
111. CartaSì sarebbe 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"* (punto n. 30 del Parere). Secondo l'Autorità Garante, all'ampliarsi della rete di accettazione e dell'uso della carta di credito, le economie di scala generate dall'aumento del numero di transazioni dovrebbero determinare una riduzione fisiologica delle commissioni agli esercenti; invero *"a fronte del calo dei costi, le banche aderenti avrebbero percepito compensi significativamente più elevati, nonostante la riduzione delle commissioni"* (punto n. 30 del Parere).
112. Di conseguenza, l'Autorità Garante ritiene che *"la costituzione di un organismo consortile fra la maggior parte delle banche possa rappresentare di per sé una restrizione della concorrenza (...), che 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 e un ridotto incentivo alla compressione dei costi e all'innovazione"* (punto n. 33 del Parere). L'intesa di prezzo avrebbe inoltre determinato l'effetto di eliminare l'incertezza circa il reciproco comportamento delle

banche aderenti a CartaSì (punto n. 39 del Parere), comportando in virtù dell'elevata quota di mercato detenuta, un'alterazione significativa della concorrenza, a danno degli utilizzatori del sistema di pagamento (punto n. 40 del Parere).

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

## **IX. VALUTAZIONI**

114. Il presente procedimento riguarda l'accertamento dell'eventuale sussistenza di un'intesa restrittiva della concorrenza, ai sensi dell'art. 2, comma 2, della legge n.287/90. La norma vieta “le intese tra imprese che abbiano per oggetto o per effetto di impedire, restringere o falsare in maniera consistente il gioco della concorrenza all’interno del mercato nazionale o in una sua parte rilevante, anche attraverso attività consistenti nel: [...] a) fissare direttamente o indirettamente i prezzi d'acquisto o di vendita ovvero altre condizioni contrattuali”. Ai sensi dell'art. 2, comma 3, le intese vietate sono nulle ad ogni effetto.

115. Ai fini dell'applicazione dell'art. 2 della legge n. 287/90, le intese restrittive della concorrenza comprendono tutte le iniziative comunque idonee ad alterare la libertà di concorrenza che risultino dalla collaborazione fra più imprese, sia che venga stipulato un vero e proprio accordo con la finalità di coordinare il comportamento di imprese indipendenti sia che le iniziative stesse abbiano come conseguenza pratica comportamenti consapevolmente collaborativi sul mercato, a danno della concorrenza.

116. Secondo la giurisprudenza comunitaria e nazionale e gli orientamenti della Commissione UE, sussiste un accordo qualora le parti abbiano raggiunto un consenso generale sul comportamento da tenere; non è necessario che l'accordo abbia forma scritta né che soddisfi altri requisiti formali o preveda espressamente sanzioni per il caso di mancato rispetto ovvero misure per la sua realizzazione.

117. L'accertamento dell'esistenza di condotte lesive della concorrenza nel caso di specie non può prescindere dall'inquadramento dell'attività di CartaSì nell'ambito dell'industria dei pagamenti di cui essa è un importante operatore. In generale, il riconoscimento della legittimità delle istanze cooperative in tale settore non comporta tuttavia che gli schemi organizzativi adottati dagli operatori e le loro condotte non debbano essere verificati alla luce dei principi concorrenziali. Indicazioni in tal senso sono desumibili dalla prassi comunitaria e di altre autorità nazionali che hanno esaminato l'operatività dei circuiti cooperativi VISA e MasterCard, con particolare riferimento alla determinazione delle commissioni interbancarie multilaterali<sup>21</sup>.

118. Nel caso di specie, è necessario esaminare, alla luce delle risultanze della ricostruzione del contesto economico delle carte di pagamento e avuto presente il parere dell'Autorità Garante, le relazioni intrattenute da CartaSì con le banche azioniste e con le banche aderenti per accertare, nell'ordine:

- a) se la costituzione di CartaSì e il suo assetto societario abbiano di per sé un'autonoma rilevanza concorrenziale;

---

<sup>21</sup> Cfr. Comp/D/29373 VISA International - Multilateral Interchange Fee; Federal Reserve Board of Australia, settembre 2002; OFT, MasterCard, Statement of objections, aprile 2003.

- b) se i vincoli contrattuali tra CartaSì e le banche aderenti rientrano nell'ambito o di un accordo di agenzia in relazione al quale il preponente può legittimamente stabilire il prezzo o le condizioni di vendita a cui l'agente può vendere o comprare tali beni o servizi o di un accordo di distribuzione avente natura gestoria, in cui il produttore possa legittimamente indicare alla rete di distributori solamente un prezzo di vendita interno relativo a prodotti intermedi, senza che ciò si traduca nell'imposizione di un prezzo di rivendita dei prodotti finali; contestualmente sono accertati gli effetti concreti prodotti sul mercato delle carte di pagamento.
- c) quale sia il livello di condivisione delle scelte strategiche e gestionali della società con le banche stesse e se i raccordi organizzativi fra la società e le banche aderenti costituiti dai Comitati banche e la procedura autorizzativa costituiscano fattispecie rilevanti ai sensi dell'art. 2 della legge n. 287/90.

119. I risultati dell'analisi condotta, come successivamente illustrato in dettaglio, inducono a ritenere che: in relazione al profilo *sub a)* ne' la costituzione di CartaSì ne' il suo assetto societario rappresentino di per sé fattispecie lesive della concorrenza (cfr. *infra, sub IX.2*); in relazione al profilo *sub b)*, la sussistenza di un rapporto verticale di agenzia o di distribuzione deve tenere conto della concreta ripartizione tra la società e le banche aderenti delle attività svolte (*issuing* o *acquiring*); nel periodo oggetto dell'indagine campionaria sono stati riscontrati, per l'*issuing*, una significativa dispersione dei prezzi applicati alle carte della gamma CartaSì, per l'*acquiring*, riduzioni nelle commissioni applicate da CartaSì sovente superiori a quelle attuate dai suoi diretti concorrenti (cfr. *infra, sub IX.3*); in relazione al profilo *sub c)* le modalità organizzative e operative di CartaSì riguardanti i Comitati banche e la procedura autorizzativa assumono un'autonoma rilevanza sotto il profilo concorrenziale e appaiono suscettibili di facilitare accordi tra soggetti concorrenti e di determinare restrizioni della concorrenza nel mercato dell'attività di convenzione degli esercenti (cfr. *infra, sub IX.4*);

### ***IX.1 L'operatività di CartaSì nell'ambito dell'industria dei pagamenti***

120. L'operatività di CartaSì si inserisce nel quadro complessivo dell'industria dei pagamenti e si è mostrata finora coerente con le caratteristiche generali di quest'ultima. Il prodotto principale offerto da CartaSì è quello tipico dell'industria dei pagamenti che “*non si identifica con lo strumento di pagamento bensì con il servizio di trasferimento ad esso associato*”<sup>22</sup>. Nel caso dei pagamenti interbancari questo è rappresentato dal servizio di trasferimento dei fondi da una banca a un'altra attraverso uno specifico canale di collegamento; esso è cioè un prodotto di rete, laddove per rete si intende una serie di collegamenti che uniscono tra loro un insieme di nodi. CartaSì fornisce il servizio di trasferimento associato allo strumento di pagamento alle banche sue aderenti: essa, cioè, gestisce, tramite proprie strutture o avvalendosi di società specializzate, le richieste di autorizzazione provenienti dai POS di sua proprietà o di proprietà delle banche aderenti e il regolamento contabile delle relative transazioni.

121. Dal momento che l'utilità per la clientela dei servizi di pagamento è direttamente correlata al loro grado di accettazione, questi si connotano per un elevato grado di standardizzazione. In questo settore i processi produttivi sono condivisi tra i diversi produttori; di conseguenza, l'efficienza del servizio offerto e la sua utilità sociale sono legate all'efficienza della infrastrutture, delle procedure e delle regole di condotta comuni elaborate per il funzionamento dei circuiti.

<sup>22</sup> Cfr. Banca d'Italia, Libro Bianco sul sistema dei pagamenti in Italia, 1987, p. XVI.

122. Contrariamente a quanto sostenuto dall'Autorità Garante (cfr. *supra*, punto n. 103) vi sono specifiche ragioni che possono indurre le banche ad accedere ai circuiti internazionali per il tramite di CartaSì. Innanzitutto, le regole di VISA prevedono che la possibilità di operare come *acquirer* sia subordinata al raggiungimento di determinati volumi dal lato dell'*issuing*; in tal senso l'adesione a CartaSì, consentendo anche ai soggetti che non erano in grado di soddisfare i requisiti dimensionali fissati da VISA di offrire il servizio di convenzionamento per il pagamento con carte di credito, ha determinato l'incremento della diffusione del servizio stesso, nonché un incremento del grado di concorrenza nella fornitura dei servizi di pagamento connessi all'attivazione di conti correnti.
123. Sotto l'aspetto tecnico, l'operatività di CartaSì è parzialmente riconducibile a quella tipica di un circuito di carte di pagamento. Diversamente da quanto osservato dall'Autorità Garante (cfr. *supra*, punto n. 103), a tale conclusione si giunge sulla scorta sia della considerazione dell'elevata numerosità delle banche aderenti al sistema sia dell'osservazione della rilevanza che hanno per numero e valore le transazioni *on us*. Per queste ultime, infatti, l'intero processo produttivo, sia in termini di flussi informativi che di regolamento contabile delle operazioni, si perfeziona all'interno di CartaSì, che provvede ad addebitare e accreditare i conti delle diverse banche interessate dalla transazione. Non è dirimente, dunque, né la circostanza che CartaSì, per le transazioni in cui essa è presente solo su un versante, in qualità di *acquirer*, operi in relazione con i circuiti internazionali per assicurare il regolamento dell'operazione, né quella che CartaSì "dialoghi" con i circuiti VISA e MasterCard e non sia con questi in diretta concorrenza. L'autonomia di funzionamento di CartaSì rispetto ai circuiti internazionali, infatti, non è stata messa in discussione nel passato per la rete dei distributori di carburante, convenzionata esclusivamente per l'accettazione di carte recanti il marchio CartaSì e non anche quello VISA e MasterCard<sup>23</sup>.
124. La circostanza che il settore delle carte di pagamento sia connotato da importanti economie di scala che permettono risparmi di costo al crescere dei volumi negoziati è una delle ragioni che incentivano il conseguimento di dimensioni operative rilevanti da parte degli operatori presenti nei diversi segmenti di tale mercato; essa, di per sé, varrebbe a giustificare la permanenza sul mercato di una società avente le dimensioni e la tipologia di operatività di CartaSì. L'adesione a CartaSì ha consentito alle banche, da un lato, di risparmiare i costi delle strutture informatiche e organizzative deputate alle relazioni con i circuiti internazionali e, dall'altro, di usufruire dei vantaggi connessi alla razionalizzazione di determinate attività (come, ad esempio, quella di prevenzione e assorbimento delle frodi), rese possibili dallo sviluppo di volumi rilevanti di transazioni: in ciò essa ha rappresentato un'alternativa economicamente valida all'offerta in via autonoma del medesimo prodotto, opzione quest'ultima sempre più alla portata dei grandi gruppi bancari emersi dal processo di consolidamento che ha interessato il sistema finanziario italiano.
125. Nella valutazioni del presente procedimento, contrariamente a quanto ritenuto dall'Autorità Garante (cfr. *supra*, punti n. 103 - 104), occorre tenere conto del fatto che CartaSì presenta caratteristiche analoghe a quelle di altre strutture consolidate che operano nell'industria dei servizi dei pagamenti; in ogni caso, tale circostanza induce a escludere che il modello organizzativo adottato da CartaSì implichi di per sé una valutazione negativa dal punto di vista concorrenziale. Occorre, peraltro, valutare se lo il rafforzamento dell'autonoma presenza dei grandi gruppi bancari su tale mercato possa contribuire all'affermarsi di un migliore assetto concorrenziale.

---

<sup>23</sup> Cfr. Banca d'Italia, Carte di pagamento bancarie, provv. n. 41 dell'11.7.02; AGCM, Carte di credito, Provv. n. 10904 del 27.6.02.

## IX.2 Le relazioni delle banche azioniste con CartaSì

126. Nel suo parere l'Autorità Garante ha ribadito le osservazioni contenute nella sua Segnalazione del 17 maggio 2002, sostenendo che CartaSì è un organismo consortile (cfr. *supra*, punto n. 112). Tale affermazione si fonda su di un vecchio testo statutario in base al quale l'attività della società era "*svolta nell'interesse delle banche aderenti al sistema con lo scopo di favorire lo sviluppo coordinato - secondo criteri di economicità e di efficienza - delle attività di organizzazione, gestione e partecipazione a sistemi di carte bancarie, nazionali e internazionali, e comunque l'esercizio di tutte le attività a queste connesse o funzionali*", e alla reciproca collaborazione tra banche e società ("*la società e le banche aderenti collaborano reciprocamente alla gestione dei sistemi di carte di pagamento, ciascuno apportando i servizi tipici della propria organizzazione*")<sup>24</sup>.
127. Le modifiche statutarie apportate il 27 giugno 2001, hanno determinato l'eliminazione di tali previsioni. Lo statuto attualmente vigente, il cui contenuto è richiamato al punto n. 41, non consente di riscontrare la presenza di elementi consortili. Esso è stato, infatti, reso coerente con l'oggetto sociale, oggi consistente nell'emissione e nella gestione di carte di pagamento, nonché nell'organizzazione, gestione e partecipazione a sistemi di pagamento, nazionali e internazionali, basati su carte e/o altri supporti o strumenti equivalenti e nell'esercizio di tutte le attività a questi connesse o funzionali. Da questo punto di vista, le modifiche statutarie hanno formalizzato la profonda evoluzione "industriale" del ruolo di CartaSì verso una società di servizi a favore delle banche e risentono dell'evoluzione dinamica del mercato delle carte di pagamento.
128. Peraltro, la circostanza che CartaSì abbia veste di società per azioni, contrariamente a quanto affermato dalla stessa, non esclude di per sé che l'attività svolta possa essere valutata ai fini dell'applicazione della normativa sulle intese per accertare se siano stati posti in essere comportamenti lesivi della concorrenza.
129. Prassi e giurisprudenza comunitaria tendono a privilegiare un'accezione sostanziale e non formale del termine "associazioni di imprese", facendovi rientrare associazioni di categoria<sup>25</sup>, ordini professionali<sup>26</sup>, fondi pensione<sup>27</sup>, s.r.l.<sup>28</sup>, e i relativi atti deliberativi, anche apparentemente unilaterali<sup>29</sup>. L'Autorità Garante, sulla scorta dei precedenti comunitari, ha affermato che, ai fini dell'applicabilità del diritto della concorrenza, non è rilevante la natura giuridica del soggetto autore del comportamento anticoncorrenziale, bensì il suo svolgere un'attività economica<sup>30</sup>; inoltre, la costituzione di una società per azioni è stata ritenuta "strumento nevralgico" per l'attuazione di accordi lesivi della concorrenza<sup>31</sup>.
130. La sussistenza di profili anticoncorrenziali non può pertanto essere dedotta aprioristicamente dalle scelte imprenditoriali delle singole banche di svolgere le attività di *issuing* e di *acquiring* o direttamente o tramite CartaSì. In tal senso rilevano le considerazioni già svolte al punto n. 125. L'accertamento di fattispecie lesive deve essere svolto in concreto alla luce di circostanze ed elementi effettivamente rilevanti in tal senso.

<sup>24</sup> Cfr. AGCM, Segnalazione alla Banca d'Italia ai sensi dell'art. 20, comma 6, l. 287/90, punto n. 13.

<sup>25</sup> Corte di Giustizia, Metsa-Serla Oyj, 16.11.00.

<sup>26</sup> Corte di Giustizia, Ordine nazionale olandese degli avvocati, 19.2.02.

<sup>27</sup> Corte di Giustizia, Fondo pensione dei medici specialisti olandesi, 12.9.00.

<sup>28</sup> Commissione Europea, Auditel, 24.11.93.

<sup>29</sup> Tribunale di Primo grado, Bayer AG, 26.10.00; Sandoz, 11.12.90.

<sup>30</sup> AGCM, provv. n. 10418 Selea/Ordine dei Farmacisti, Boll. n. 8/2002.

<sup>31</sup> AGCM, provv. n. 3671 S.I.P.A.C., Boll. n. 10/1996.

### ***IX.3 Le relazioni delle banche aderenti con CartaSì***

#### ***IX.3.1. La Convenzione***

131. La Convenzione ripartisce tra i diversi soggetti del circuito (CartaSì, da un lato, e le banche aderenti, dall'altro) compiti e attività, descritti ai punti n. 44 - 46, essenziali ai fini del funzionamento del circuito stesso. L'elevato numero di banche aderenti al circuito CartaSì rende ragione della principale finalità della Convenzione stessa che è quella di predisporre un *set* normativo per disciplinare le relazioni tra un numero molto elevato di soggetti. Ne consegue che l'adesione di una banca al circuito CartaSì mediante la sottoscrizione della Convenzione non rappresenta, di per sé, un elemento costitutivo di un accordo orizzontale tra la società e le banche sottoscrittrici, come invece ipotizza l'Autorità Garante (vedi *supra*, punto n. 104). Si tratta invece di uno strumento contrattuale con cui si realizza, di norma, l'accesso a una rete.
132. La Convenzione può essere considerata ai fini dell'eventuale riconducibilità dei rapporti tra la società e le banche agli accordi verticali di agenzia o di distribuzione e della valutazione concorrenziale delle clausole aventi contenuto economico<sup>32</sup>. Secondo le indicazioni del diritto comunitario<sup>33</sup>, ai fini della sussistenza di un rapporto di agenzia commerciale, è necessario - tra l'altro - che l'agente *non sostenga alcun rischio, (...) sia finanziario sia commerciale (...) in relazione ai contratti conclusi o negoziati per conto del preponente* (...) e che non svolga *"alcuna attività economica indipendente in relazione alle attività per le quali è stato nominato dal preponente"*. Nel caso in cui l'agente sostenga un rischio finanziario o commerciale l'accordo è valutabile alla luce della normativa sulle intese; in tal caso l'agente è trattato alla stregua di un rivenditore indipendente libero di *"determinare la propria strategia commerciale per poter recuperare gli investimenti relativi al contratto o quelli specifici del mercato"*.
133. La rilevanza antitrust delle relazioni di CartaSì con le banche aderenti discende dalla valutazione del ruolo concretamente assolto da queste ultime nella determinazione delle condizioni di svolgimento delle attività di *issuing* e di *acquiring*.

#### ***IX.3.2. L'attività di issuing***

134. Nell'attività di *issuing*, le banche aderenti assumono un rischio autonomo: in particolare, ogni banca determina (e sostiene) l'entità del rischio finanziario connesso all'eventuale insolvenza del proprio cliente/titolare. Tale circostanza, diversamente da quanto sostenuto da CartaSì, induce a non assimilare le banche aderenti stesse a veri e propri agenti<sup>34</sup> e a valutare la loro condotta ai sensi della normativa sulle intese, pur se non si determina un mutamento della titolarità formale del rapporto di emissione con il portatore della carta, che permane in capo alla predetta società.
135. Per altro verso, i meccanismi di determinazione dei profili economici dell'attività di *issuing* influiscono sulla possibilità di ricondurre le relazioni tra CartaSì e le banche aderenti agli schemi degli accordi di distribuzione. Infatti, questi accordi nel settore dell'emissione di carte di pagamento prevedono in generale che le banche convenzionate con l'emittente debbano trasmettere solo la richiesta di emissione di carta dell'aspirante titolare e che l'emittente debba

<sup>32</sup> Cfr. Banca d'Italia, ABI/COGEBAN, provv. n. 42 del 30.7.02.

<sup>33</sup> Comunicazione della Commissione Europea - Linee direttrici sulle restrizioni verticali 2000/C291/01, punto n. 15.

<sup>34</sup> Comunicazione della Commissione Europea - Linee Direttrici sulle restrizioni verticali 2000/C291/01, punto n. 15.

farsi autorizzare da quest'ultimo per contattare la banca al fine di avere informazioni relative al suo conto corrente, e decidere sul rilascio della carta. La banca aderente al circuito CartaSì che riceve la richiesta di una carta non si limita a mettere in contatto il titolare con l'emittente, ma effettua una valutazione sul merito creditizio dello stesso e se ne assume il rischio. CartaSì corrisponde alle banche aderenti compensi per le attività di carattere commerciale e operativo svolte per il funzionamento e lo sviluppo del sistema stesso.

136. La circostanza che, per l'*issuing*, le banche aderenti contribuiscano all'attività di CartaSì svolgendo alcuni compiti e assumendone i relativi rischi induce ad assimilare la fattispecie a un accordo di produzione congiunta, inquadrabile tra gli accordi verticali<sup>35</sup>, valutabile ai fini dell'accertamento di eventuali restrizioni della concorrenza. In particolare, si deve verificare che permanga in capo alle banche aderenti la possibilità di determinare la propria strategia commerciale e, segnatamente, il mantenimento di adeguati margini di autonomia nella fissazione dei prezzi finali delle carte emesse rispetto alle indicazioni fornite da CartaSì<sup>36, 37</sup>.
137. Dall'attività istruttoria è emerso che le banche aderenti possono praticare alla propria clientela prezzi diversi da quelli indicati da CartaSì, a condizione di farsi carico dei relativi oneri sostenuti dalla società; in particolare, la Convenzione prevede la possibilità di non imporre ai titolari delle carte il pagamento della quota associativa annuale. Tale possibilità ricalca quella analoga prevista dalle norme di adesione ai circuiti VISA e MasterCard in relazione all'attuazione di politiche promozionali del loro sviluppo e lascia margini alla competizione reciproca degli operatori su aspetti significativi relativi al rapporto banca-cliente.
138. La ricostruzione delle dinamiche registrate dalle quote associative annuali per il periodo 2001-2002 ha messo in evidenza che, considerando le principali banche aderenti al circuito CartaSì e con riferimento alla carta più diffusa della gamma offerta (la carta *classic*), il prezzo medio è risultato pari a € 25,51 (€ 26,13 nel 2001). Esso risulta compreso tra un valore massimo di € 30,99 e un valore minimo di € 20,95 (cfr. tavola n. 6). Le condizioni economiche indicate da CartaSì per gli stessi anni sono variabili tra € 30 e € 31, risultando più elevate di quelle medie effettivamente praticate dalle aderenti.

**TAVOLA N. 6 : Prezzo medio di CartaSì classic**

	2001	2002
Intesa-BCI	26,85	25,44
BPM	27,96	28,03
Capitalia	24,23	23,7
BdS	24,56	22,61
Spaolo IMI	27,35	26,7
MPS	20,95	21,13
BPB	30,99	30,99
<i>Media Semplice</i>	<i>26,13</i>	<i>25,51</i>
<i>Deviazione Standard</i>	<i>3,212</i>	<i>3,383</i>

Fonte: indagine campionaria

<sup>35</sup> Comunicazione della Commissione Europea sugli accordi di cooperazione orizzontale 2001/C3/02, punto n. 80.

<sup>36</sup> Comunicazione della Commissione Europea contenente Linee direttrici sulle restrizioni verticali 2000/C/291, punto n. 15.

<sup>37</sup> Banca d'Italia, Associazione Bancaria Italiana, provv. n. 12 del 3.12.94; Assofin - Contratto di finanziamento revolving e carta, provv. n. 155/A del 6.7.01.

139. I dati esposti nella tavola n. 6 non sembrano essere stati tenuti in considerazione nel parere dell'Autorità Garante; da essi emerge una significativa dispersione dei prezzi sia tra le banche aderenti sia all'interno delle singole banche, le quali differenziano le commissioni applicate sulla base della complessiva relazione intrattenuta con il cliente e sulla base delle proprie specifiche politiche commerciali. In particolare, la possibilità di non imporre ai titolari delle carte il pagamento della quota associativa annuale risulta essere utilizzata in misura significativa dalle banche con riferimento alla prima emissione di carte di base in collegamento con l'offerta di altri prodotti. Pertanto, le indicazioni economiche di CartaSì alle banche aderenti non hanno determinato l'effetto di impedire alle banche aderenti la possibilità di differenziare - anche sotto il profilo economico - la propria offerta. In sostanza, esse si sono rivelate come dei meri orientamenti che non hanno influito negativamente sull'offerta di carte alla clientela; tale circostanza determina effetti positivi anche nel segmento dell'*acquiring*, ampliando la gamma delle opportunità per gli esercenti.

### **IX.3.3. L'attività di *acquiring***

140. Il ruolo svolto direttamente dalle banche nell'attività di *acquiring*, consistente nella trasmissione delle transazioni relative alle negoziazioni intercorse tra esercenti e titolari delle carte, non implica un'assunzione autonoma di rischi tale da configurare un accordo di produzione congiunta. Pertanto, in assenza di raccordi organizzativi di tipo "orizzontale" (pratiche od organi deputati al coordinamento), le relazioni tra società e banche aderenti concernenti tali attività risultano effettivamente inquadrabili nell'ambito dei rapporti di agenzia intercorrenti tra produttore (CartaSì) e distributori (banche).

141. La commissione di riferimento elaborata da CartaSì (cfr. *supra*, punto n. 65) contribuisce ad orientare il *pricing* finale applicato dalla singola banca; a quest'ultima, infatti, viene riconosciuta, nell'ambito dei compensi commerciali, la differenza tra la commissione effettivamente applicata e quella di riferimento (il cosiddetto margine commerciale della banca). Nel caso in cui tale margine sia negativo, il relativo "compenso" si presenta anch'esso negativo.

142. La valutazione concorrenziale delle commissioni di riferimento deve tenere conto di una serie di elementi. In primo luogo, si deve considerare che la componente principale delle commissioni stesse è costituita da un'*interchange fee* (cfr. *supra*, punto n. 66) che nelle transazioni *outcoming* - coprendo i costi che gli emittenti sostengono a fronte di servizi agli esercenti - assume il carattere di una vera e propria voce di costo da riconoscere all'emittente della carta secondo le regole stabilite dai circuiti internazionali; nelle transazioni *on us* assume il carattere di un prezzo di trasferimento volto a stornare una parte dei ricavi percepiti sul versante *acquiring* a favore delle attività svolte, sul versante *issuing*, dalle banche aderenti al circuito.

143. In secondo luogo, l'*interchange fee* "figurativa" applicata da CartaSì sulle transazioni *on us* risponde a esigenze analoghe a quelle rilevate nei circuiti internazionali e cioè, da un lato l'esigenza di tenere conto della reazione ai prezzi delle diverse categorie di utenti finali del servizio e, dall'altro, l'eliminazione dei costi di transazione connessi alla contrattazione bilaterale. La circostanza che CartaSì sia un circuito aperto che interagisce con gli altri circuiti VISA e MasterCard determina inoltre un vincolo all'autonoma fissazione dell'*interchange* stessa da parte di CartaSì.

144. In sintesi, il sistema delle commissioni di riferimento sviluppato da CartaSì può costituire, di fatto, un livello minimo dei prezzi applicati agli esercenti convenzionati dalle banche aderenti. Tuttavia, occorre considerare la circostanza che esso svolge essenzialmente la funzione di

remunerare i costi di funzionamento del circuito, con importanti analogie con i meccanismi di determinazione delle commissioni interbancarie multilaterali. L'Autorità Garante, nel ritenere che per il tramite di tale meccanismo si perfezioni uno strumento dissuasivo o incentivante (cfr. *supra*, punto n. 105) delle banche aderenti per sostenere la politica commerciale di CartaSì, non sembra tenere nella dovuta considerazione tali elementi essenziali del sistema dei pagamenti.

145. Analogamente, non può essere accolta la tesi dell'Autorità Garante (cfr. *supra*, punto n. 106), secondo la quale la diversificazione delle commissioni di riferimento descritte ai punti 68-70, e lo strumento informatico denominato "Customer profitability" descritto al punto n. 72, che sono stati introdotti dalla Circolare n. 15/01, hanno "una valenza rafforzativa dell'efficacia del cartello". Al riguardo, si osserva innanzitutto che CartaSì è l'effettivo "produttore" dei servizi di *acquiring*, limitandosi le banche aderenti a svolgere un ruolo di distribuzione nell'ambito delle proprie politiche commerciali concernenti le relazioni con la clientela (cfr. punto n. 152). Di conseguenza, CartaSì è legittimata a indicare alle banche la propria politica commerciale, fatta salva la possibilità di queste ultime di adattarla alle proprie esigenze. In secondo luogo, tali strumenti di orientamento dei prezzi finali non tengono conto - come sostenuto dall'Autorità Garante - del grado di efficienza di ciascun aderente quanto, piuttosto, delle caratteristiche dei rapporti posti in essere con gli esercenti; conseguentemente, tali strumenti non sono funzionali a perfezionare "il funzionamento del cartello". La notevole differenziazione esistente tra le diverse banche aderenti, messa in evidenza anche dall'Autorità Garante, sotto il profilo della dimensione, dell'efficienza, della localizzazione, del grado di specializzazione nel settore, della tipologia di esercenti convenzionati costituiscono fattori che rendono estremamente complesso un effettivo coordinamento delle stesse<sup>38</sup>. Infine, le connotazioni concorrenziali dei mercati delle carte di pagamento costituiscono sia per CartaSì sia per le singole banche aderenti forti incentivi a praticare prezzi più bassi e ad accrescere così le quantità vendute.
146. La ricostruzione dell'andamento delle condizioni economiche praticate da CartaSì nell'*acquiring* ha messo in evidenza che - negli anni che vanno dal 1998 al 2002 - le *merchant fee* di CartaSì si pongono costantemente al di sotto della media ponderata dei prezzi applicati dai principali operatori del mercato; a partire dal 2000 esse divengono inferiori anche rispetto alla media semplice delle condizioni di mercato (cfr. tavola n. 7).

**TAVOLA N.7: Commissioni applicate agli esercenti**

	1998	1999	2000	2001	2002
<i>CartaSI</i>	2,37	2,23	2,00	1,85	1,72
<b>Media ponderata</b>	<b>2,47</b>	<b>2,32</b>	<b>2,12</b>	<b>1,96</b>	<b>1,84</b>
<b>Media semplice</b>	2,26	2,16	2,03	1,92	1,80

147. Le *merchant fee* applicate in media dalle banche aderenti al sistema CartaSì hanno subito nel periodo dal 1999 al 2002 una riduzione pari a 0,53 p.p. contro un abbassamento operato dai concorrenti pari a 0,41 p.p. (cfr. tavola n. 8).

<sup>38</sup> La possibilità di raggiungere un prezzo "focale" è tanto maggiore quanto più le imprese sono simili tra loro; se le imprese che hanno strutture di costo diverse, avranno anche preferenze differenti circa il prezzo da praticare; in particolare, le imprese più efficienti (quelle cioè con costi più bassi) avranno un forte incentivo a praticare prezzi più bassi a ad accrescere così la quantità venduta: cfr. Tirole, *The theory of industrial organization*, MIT Press, pp. 241-243; Scherer, *Industrial market structure and economic performance*, 2<sup>nd</sup> ed., Chicago, Rand - Mc Nally, pp. 156-160.

**TAVOLA N. 8:**  
**Riduzione media delle commissioni applicate agli esercenti**

	$\Delta$ Commiss. '99-02
<i>Setefi (Intesa)</i>	- 0,36
<i>Deutsche bank</i>	- 0,62
<i>Unicard</i>	- 0,18
<i>Amex</i>	- 0,15
<i>Diners</i>	- 0,28
<i>BNL</i>	- 0,77
<i>Antonveneta</i>	- 0,65
<i>Banca Sella</i>	- 0,17
<i>CartaSI</i>	- 0,53
<i>Unicredito</i>	- 0,51
<i>Media</i>	- 0,42
<i>Media escluso CartaSI</i>	- 0,41

148. In merito agli effetti anticoncorrenziali sul convenzionamento degli esercenti che, secondo l'Autorità Garante, deriverebbero dall'attività di coordinamento di CartaSì (cfr. *supra*, punti n. 107 - 112), va rilevato che l'evoluzione effettiva delle commissioni praticate agli esercenti da CartaSì dopo l'entrata in vigore del sistema dei compensi non è risultata allineata alle previsioni formulate in sede di presentazione del Piano industriale 2000, ponendosi costantemente al di sotto di queste, come emerge dall'analisi della dinamica delle commissioni *acquiring* per il periodo 2001-2003 (cfr. *supra*, punti n. 146 - 147). Tale rilevazione confermerebbe quanto rappresentato da CartaSì con nota del 23 luglio 2003, secondo la quale le previsioni riportate negli allegati al Piano industriale 2000 costituivano una “*semplice simulazione ... e quindi [un esercizio] del tutto teorico*”; a riprova di ciò CartaSì comunica che il livello medio delle commissioni si è ulteriormente ridotto, attestandosi nel mese di giugno 2003 all'1,63 per cento.

149. Con riferimento all'ultimo triennio - periodo governato dal sistema dei compensi introdotto dalla Circolare 1/2000 - il calo delle commissioni, contestuale alla crescita del numero e del volume delle transazioni generate all'interno del sistema CartaSì, ha determinato una riduzione dei proventi complessivi derivanti dall'attività di *acquiring* svolta dalla società e, contestualmente, una riduzione pari al 38,2 per cento del costo medio per esercente convenzionato (cfr. tavola n. 9). L'affermazione dell'Autorità Garante riportata al punto n. 111 pertanto non trova riscontro nei dati disponibili.

**TAVOLA N. 9: Dinamiche dei proventi nell'ultimo triennio**

	2000	2001	2002	Var. 02/00
<b>Proventi da acquiring</b>	272.586.137	246.030.190	244.991.452	-11,3%
<b>N. esercenti convenzionati</b>	412.709	460.852	512.609	24,2%
<b>Costo medio per esercente</b>	660,48	533,86	477,93	-38,2%

*Fonte: indagini campionaria e segnalazioni di vigilanza*

150. Per il triennio 1996 – 1999, per il quale l'Autorità Garante rilevava una riduzione delle commissioni di CartaSì meno accentuato rispetto ai concorrenti, si rileva che la diminuzione delle commissioni (-0,39 p.p.) è stata inferiore a uno solo dei concorrenti (Antonveneta). Quest'ultimo, peraltro, ha iniziato a operare nel mercato soltanto nel 1995 e, pertanto, non si dispone di un periodo di tempo sufficientemente ampio per definire degli indici statistici più significativi.

151. Dalle evidenze agli atti del procedimento emerge dunque che le condizioni praticate da CartaSì sul versante dell'*acquiring* si sono adeguate nel tempo alla crescita del tenore concorrenziale espresso dal mercato e che di ciò hanno beneficiato anche gli utenti finali del mercato. Un effetto in tal senso potrebbe essere stato svolto proprio dai progressivi mutamenti introdotti nelle relazioni con le banche aderenti al circuito e dalla crescente autonomia di queste ultime nella definizione delle commissioni finali.
152. In sintesi, non realizzando la Convenzione un'intesa orizzontale tra CartaSì e le banche aderenti (cfr. *supra*, punto n. 131), le clausole relative alla ripartizione tra tali soggetti dei compiti essenziali per lo svolgimento delle attività del circuito possono essere inquadrate, per l'*issuing*, nell'ambito di forme di produzione congiunta, per l'*acquiring*, nell'ambito dei meri rapporti di distribuzione, a condizione che gli aspetti economici non siano definiti congiuntamente con le banche aderenti e non operino procedure per il controllo dei prezzi finali.
153. La condivisibile preoccupazione dell'Autorità Garante che l'elevato numero delle banche aderenti a CartaSì e la presenza fra queste dei principali gruppi bancari possa frenare il dispiegarsi delle dinamiche concorrenziali deve essere valutata anche alla luce degli elementi qualitativi e quantitativi acquisiti nel corso dell'istruttoria. Con riferimento ai primi va rilevato che gli operatori concorrenti di CartaSì sentiti in audizione (cfr. *supra*, punti n. 9 e 12) hanno tutti rappresentato che la concorrenza del segmento delle carte di credito è elevata e hanno correlato alle dinamiche concorrenziali l'evoluzione discendente dei prezzi avvenuta in un contesto di crescita complessiva della qualità dei servizi offerti. In particolare, per taluni settori i ricavi prodotti dall'attività di convenzione degli esercenti sarebbero appena sufficienti a coprire i relativi costi.
154. I dati raccolti nell'ambito dell'indagine campionaria non consentono di sommare le quote di mercato di CartaSì a quelle dei suoi principali azionisti che svolgono anche in proprio attività di *issuing* e di *acquiring* (cfr. *supra*, punto n. 107). In proposito, si rileva innanzitutto che questi ultimi pongono in essere comportamenti autonomi rispetto a CartaSì: in particolare, il gruppo Intesa-BCI si distingue per l'attuazione di politiche di prezzo particolarmente aggressive e visibilmente non allineate a quelle di CartaSì (cfr. tavola n. 10), che gli hanno consentito una significativa penetrazione di mercato nell'ultimo quadriennio. In secondo luogo, non va trascurato il fatto che lo svolgimento autonomo delle attività di *issuing* e di *acquiring* da parte di importanti azionisti di CartaSì deriva dalla circostanza che queste attività erano originariamente svolte da intermediari o da banche interessate da operazioni di concentrazione; solo in una fase successiva, i soggetti incorporanti hanno progettato di accrescere l'operatività in proprio, sfruttando le opportunità offerte dalle maggiori dimensioni raggiunte.

**TAVOLA N. 10: Raffronto commissioni praticate da CartaSì e Intesa**

		1999	2000	2001	2002
<b>Setefi (Intesa)</b>	<i>Quota di mercato (carte di credito)</i>	7,8%	8,7%	10,4%	11,1%
	<i>Commissioni</i>	1,94	1,80	1,70	1,58
<b>CartaSI</b>	<i>Quota di mercato (carte di credito)</i>	49,3%	46,3%	41,5%	38,8%
	<i>Commissioni</i>	2,23	2,00	1,85	1,72
<b>Media semplice</b>	<i>Commissioni</i>	<b>2,16</b>	<b>2,03</b>	<b>1,92</b>	<b>1,80</b>
<b>Dev. Standard</b>		<b>0,46</b>	<b>0,46</b>	<b>0,44</b>	<b>0,44</b>

155. La circostanza che per alcune banche l'offerta di servizi di *issuing* e di *acquiring* per il tramite di CartaSì sia il frutto di concentrazioni piuttosto che dell'elaborazione di autonome strategie risulta confermata proprio con riferimento Intesa-BCI e a UniCredito. Intesa-BCI ha

definito residuale all'interno del gruppo sia l'emissione di carte appartenenti alla gamma CartaSì sia l'*acquiring* effettuato attraverso CartaSì; in particolare i POS installati da società del gruppo che effettuavano attività di *acquiring* attraverso CartaSì erano pari, al febbraio 2003, a 804 unità e se ne prospettava la completa dismissione entro il successivo mese di aprile.<sup>39</sup> Per quanto concerne UniCredito, emittente di una propria carta di credito, comparando i prezzi medi di vendita di tale carta nella versione *family* (€ 5,71) con quelli del corrispondente prodotto della gamma CartaSì (€ 13,41), pure collocato dalla banca, emerge l'esistenza di un importante divario interpretabile come il segno di una esplicita azione di marketing volta a favorire il collocamento della propria carta.

156. La capacità di alcuni grandi gruppi bancari di consolidare un'autonoma ed efficace presenza su tale mercato può assicurare il mantenimento e l'ulteriore sviluppo della concorrenza.

#### ***IX.4.1. Comitati banche e procedura autorizzativa***

157. L'esistenza e l'attività dei Comitati banche qualificano sotto il profilo concorrenziale l'assetto delle relazioni tra CartaSì, le banche azioniste e quelle aderenti. I Comitati banche costituiscono un fattore di raccordo tra i soggetti interessati che appare estraneo alla struttura di una società per azioni che si definisce autonoma rispetto ai suoi soci e non coerente con un rapporto di tipo meramente distributivo nei confronti delle banche aderenti.

158. La discussione e la definizione dei meccanismi dei compensi all'interno del Comitato marketing-commerciale possono determinare la realizzazione di scambi informativi prodromici a coordinamenti anticoncorrenziali con riferimento alle condizioni economiche finali praticate alla clientela.

159. Nell'ambito delle attività dei Comitati le banche hanno attivamente contribuito, con approfondimenti e studi<sup>40</sup>, alle scelte operative effettuate dalla società. Particolare rilievo concorrenziale hanno le attività del Comitato marketing-commerciale nel cui ambito sono trattati, tra l'altro, la definizione della struttura dei compensi e delle sue determinanti e la verifica dei risultati da questa prodotti. Ad esempio, in questa sede, le banche hanno avanzato proposte di rilievo sotto il profilo economico, quali l'incremento del prezzo della carta base<sup>41</sup>, o ancora, è stata discussa la "*necessità di condividere le informazioni con le banche per creare degli strumenti di supporto alla gestione/decisione del parco clienti e delle politiche commerciali (supporto informativo e gestione del prezzo)*"<sup>42</sup>.

160. La condivisione di rilevanti elementi informativi tra concorrenti è stata rilevata anche a valle del momento di definizione delle stesse condizioni economiche. La cosiddetta procedura autorizzativa per il caso di scostamenti dei prezzi finali applicati agli esercenti dai livelli "consigliati" da CartaSì consente a quest'ultima di conoscere le condizioni praticate dai concorrenti, di verificare le condizioni praticate dalle banche aderenti e di controllare l'eventuale presenza di scostamenti rispetto alle indicazioni ricevute. Essa può dunque configurare una misura di sostegno all'attività di definizione delle cosiddette commissioni di riferimento che si presta a essere impiegata per coordinare indirettamente la condotta delle aderenti in relazione ad aspetti sensibili sotto il profilo concorrenziale; inoltre, può limitare la possibilità delle aderenti,

<sup>39</sup> Cfr. nota di Intesa-BCI del 28.3.03.

<sup>40</sup> Cfr. verbale relativo all'incontro congiunto del 3.2.98 allegato alla nota di CartaSì del 14.4.2003.

<sup>41</sup> Cfr. verbale dell'incontro del 21.4.98 allegato alla nota di CartaSì del 14.4.2003.

<sup>42</sup> Cfr. verbale dell'incontro gruppo di lavoro compensi del 30.1.01 allegato alla nota di CartaSì del 14.4.2003.

prevista in linea di principio dalle suddette circolari, di variare liberamente le condizioni economiche di offerta del servizio.

161. Alla luce di quanto precede, e tenuto conto del fatto che lo scambio di informazioni tra soggetti che aderiscono al medesimo circuito e offrono il medesimo prodotto si presta a pregiudicare l'effettivo confronto concorrenziale tra gli stessi, Comitati banche e procedura autorizzativa costituiscono strumenti in grado di favorire il coordinamento dei comportamenti di prezzo delle banche aderenti e, in quanto tali, sono qualificabili come intese aventi un oggetto restrittivo della concorrenza in violazione dell'art. 2 della legge n. 287/90.
162. La potenzialità anticoncorrenziale dei Comitati banche e della procedura autorizzativa è stata sostanzialmente riconosciuta dalla stessa società che si è attivata per la loro eliminazione. Le procedure amministrative per la soppressione dei Comitati banche sono state attivate a far data dal 29 maggio 2003; a partire dal 22 maggio 2003 CartaSì ha altresì eliminato le procedure in materia di gestione delle condizioni economiche applicate agli esercenti e ha contestualmente assunto l'impegno di assicurare la completa autonomia da parte delle singole banche nella determinazione delle commissioni da applicare agli esercenti di cui detengono le coordinate bancarie.

#### ***IX.4.2 Gli effetti degli interventi prospettati da CartaSì***

163. Gli interventi prospettati da CartaSì circa l'abolizione dei Comitati banche e della procedura autorizzativa, sono in grado di incidere in misura significativa sugli aspetti di criticità concorrenziale rilevati riguardo all'assetto delle relazioni che intercorrono tra la società, le banche azioniste e quelle aderenti e alla definizione delle condizioni economiche dell'attività di *acquiring*.
164. In particolare, gli interventi eliminano forme di raccordo funzionali a una condivisione di informazioni tra i diversi operatori del circuito stesso, prodromica a condotte di coordinamento concorrenziale; queste ultime possono realizzarsi sia prima della formale definizione degli elementi che concorrono alla ripartizione dei proventi tra i diversi partecipanti al circuito, mediante l'attività dei Comitati banche, sia dopo tale definizione, in sede di concreta applicazione delle condizioni economiche alla clientela per il tramite della procedura autorizzativa.
165. Il conferimento all'Amministratore Delegato del compito di definire gli aspetti economici delle attività svolte dalla società contribuisce a meglio delineare l'assetto delle competenze degli organi amministrativi e a renderlo coerente con l'attuale ruolo industriale svolto dalla società; riduce i momenti di condivisione delle informazioni rilevanti ai fini della definizione dei prezzi; aumenta l'autonomia decisionale di CartaSì anche nei confronti di concorrenti effettivi e potenziali rappresentati nel Consiglio di amministrazione.
166. In tale quadro, il sistema dei compensi presenta le caratteristiche di un meccanismo di remunerazione della rete distributiva, che tiene conto degli apporti da questa fornita alle linee di business dell'*issuing* e dell'*acquiring*. L'eventuale fissazione implicita di commissioni multilaterali "figurative" non rileva ai fini antitrust.
167. Il nuovo assetto di *governance* di CartaSì legittima la stessa a dare alla propria rete distributiva indicazioni concernenti le commissioni di riferimento, basate sui propri costi

operativi. In tale ambito CartaSì consente un'ampia autonomia in capo alle banche aderenti nella fissazione dei prezzi finali.

168. Infine, l'impegno assunto da CartaSì di ridurre progressivamente l'*interchange fee* "virtuale" nella stessa misura prospettata da VISA e approvata dalla Commissione Europea per la MIF, determinerà, oltre a un incentivo per gli aderenti alla razionalizzazione dei costi, una riduzione dei prezzi finali.

## X. CONCLUSIONI

169. L'operatività di CartaSì si inserisce nel quadro complessivo dell'industria dei pagamenti con infrastrutture, procedure e regole di condotta coerenti con il funzionamento di complessi sistemi a rete, finalizzati alla massima diffusione dei servizi e prodotti offerti e al conseguimento delle economie di scala, peculiari del settore. In tale contesto, l'attività di CartaSì ha svolto un importante ruolo a favore della nascita, dello sviluppo del mercato delle carte di pagamento e della diffusione tra il pubblico delle carte di credito; essa ha determinato anche un evidente vantaggio per la clientela che ha potuto disporre di uno strumento di pagamento di massa di caratterizzato da elevati standard di sicurezza e utilizzabile anche al di fuori del territorio nazionale, a condizioni economiche progressivamente flettenti. Tale risultato non avrebbe potuto essere realizzato senza un ampio coinvolgimento delle strutture distributive del sistema bancario, in grado di assicurare un adeguato numero di potenziali titolari e di esercenti convenzionati e di sfruttare, a vantaggio di tutti gli operatori del mercato, il raggiungimento di adeguate economie di scala.

170. Contestualmente all'evoluzione dinamica del mercato delle carte di pagamento, la società ha progressivamente modificato le caratteristiche della propria operatività fino a qualificarsi, ad oggi, come soggetto specializzato nell'emissione e nella gestione di carte di pagamento e nella prestazione di attività a queste connesse o funzionali. Tale evoluzione è stata formalizzata a livello statutario. Dall'analisi svolta in istruttoria risulta pertanto che attualmente CartaSì si qualifica come soggetto industriale con propri obiettivi produttivi e reddituali.

171. Le relazioni intrattenute da CartaSì con le banche aderenti sono riconducibili, per l'attività di emissione delle carte, a una fattispecie di accordo di produzione congiunta. Gli schemi contrattuali che ne disciplinano le condizioni economiche lasciano ampia libertà alle banche nella fissazione dei prezzi finali alla clientela: i dati raccolti nell'ambito dell'indagine svolta dimostrano che tali margini risultano ampiamente utilizzati.

172. L'attività di convenzionamento degli esercenti determina problemi di natura concorrenziale in relazione alla definizione delle condizioni economiche. In particolare, all'interno dei Comitati banche si realizza un sistema di scambio di informazioni rilevanti sotto il profilo concorrenziale, in grado di consentire alle banche aderenti di conoscere elementi e circostanze altrimenti non conoscibili atti a orientarne la politica commerciale e a indurre uniformità nel comportamento concorrenziale. I Comitati banche non integrano una forma di raccordo organizzativo coerente con l'assetto tipico dei rapporti tra un produttore e la sua rete distributiva. La predisposizione della procedura autorizzativa è in grado di favorire indirettamente il coordinamento della condotta delle aderenti in relazione ad aspetti sensibili sotto il profilo concorrenziale, limitandone la possibilità, prevista in linea di principio dalle suddette circolari, di variare liberamente le condizioni economiche di offerta del servizio. In particolare, la cosiddetta "gestione pluricoordinata" descritta al punto n. 74, nella misura in cui impone alle banche

aderenti di concordare la riduzione della commissione, implica la condivisione del sottostante patrimonio informativo tra le banche che convenzionano il medesimo esercente.

173. Le fattispecie appena richiamate sono idonee a incidere in modo sostanziale sui comportamenti concorrenziali delle banche aderenti<sup>43</sup>. In quanto tali, esse rientrano nell'ambito di condotte lesive della concorrenza, passibili di sanzioni ex art. 15 della legge 287/90, in linea con quanto sostenuto più in generale dall'Autorità Garante.
174. A seguito della Comunicazione delle risultanze istruttorie, CartaSì ha avviato le procedure per l'abolizione dei Comitati banche e delle Circolari n. 2/98, 7/98 e 1/00 disciplinanti la procedura autorizzativa. Tale decisione appare in grado di eliminare i momenti cooperativi presenti nell'attuale modello organizzativo-commerciale della società e di definire un corretto assetto delle relazioni che questa intrattiene con le banche aderenti. In tal modo, vengono meno i profili di criticità rilevati con riferimento alla definizione del sistema dei compensi alle banche (commissioni di riferimento e connesse *interchange fee* figurative).
175. Per quanto riguarda il passato, le restrizioni poste in essere debbono essere valutate nell'ambito del processo di trasformazione dell'attività svolta da CartaSì<sup>44,45</sup>. Occorre, inoltre, considerare che le rilevate criticità concorrenziali devono tenere conto del tratto caratteristico dei circuiti delle carte di pagamento, che è quello di essere un'industria a rete, per il cui efficace funzionamento è fondamentale un certo grado di cooperazione dei soggetti che la costituiscono e che vi partecipano. Ciò è infatti presupposto essenziale per la ripartizione del lavoro tra i diversi intermediari coinvolti, finalizzata al funzionamento del circuito stesso secondo criteri di efficienza che, in ultima analisi, sono a vantaggio del pubblico che può disporre di mezzi di pagamento rapidi e sicuri<sup>46</sup>.
176. L'istruttoria ha messo in evidenza (cfr. *supra*, punti n. 29 - 40) una configurazione concorrenziale del mercato delle carte di pagamento, per l'incremento del numero di operatori e dei volumi negoziati, l'andamento flettente dei prezzi, una significativa mobilità delle quote di mercato e il rilevante ridimensionamento del primo concorrente.
177. Va inoltre considerato che, sulla base dell'analisi dei dati raccolti svolta ai punti n. 138 e 139, per l'*issuing*, e n. 146-151, per l'*acquiring*, i comportamenti lesivi della concorrenza posti in essere da CartaSì non hanno prodotto effetti concreti sui prezzi applicati alla clientela finale.
178. Per quanto riguarda gli altri punti relativi alla definizione degli aspetti economici dell'attività di *acquiring*, alla luce di quanto sopra considerato, la richiesta di autorizzazione in deroga ai sensi dell'art. 4 della legge n. 287/90 presentata da CartaSì con specifico riferimento ai meccanismi di fissazione del sistema dei compensi e della commissione figurativa non è, pertanto, suscettibile di valutazione.
179. Gli accordi stabiliti da CartaSì per il funzionamento del sistema possono assumere aspetti anticoncorrenziali, in relazione all'evoluzione del settore. Al riguardo, è necessaria una costante

---

<sup>43</sup> AGCM, Selea/Ordine dei farmacisti, provv. n. 104181 del 14.02.02

<sup>44</sup> AGCM, Variazione di prezzo di alcune marche di tabacchi, provv. n. 11795 del 13.03.03.

<sup>45</sup> AGCM, Federazioni regionali ordini architetti e ingegneri del Veneto, provv. n. 10245 del 20.12.01.

<sup>46</sup> L'esigenza di una valutazione condotta anche alla luce delle caratteristiche generali dei circuiti delle carte di pagamento si è affermata in riferimento a quelle restrizioni della concorrenza che la prassi delle autorità antitrust e la teoria economica e giuridica considerano tradizionalmente gravi, quali gli accordi riguardanti la fissazione di una commissione interbancaria multilaterale nei sistemi di carte di pagamento. Questi ultimi, pur rientrando nell'ambito di accordi di prezzo, sono stati giustificati sia dalla riduzione dei costi di contrattazione bilaterale sia dal fatto che consente di tener conto delle elasticità di domanda rispetto al prezzo delle diverse categorie di utenti finali.

informazione da parte della società all'Autorità di tutela della concorrenza sull'evoluzione della propria attività nel sistema dei pagamenti e sulla congruità delle condizioni di collaborazione tra i soggetti interessati.

## **XI. LE SANZIONI**

### **XI.1 Gravità e durata dell'infrazione**

180. Le intese orizzontali che incidono sul prezzo rappresentano per loro natura violazioni gravi delle disposizioni dell'articolo 2 della legge n. 287/90, in quanto impediscono la funzione principale della concorrenza, che è quella di *"far sì che il livello di questi resti il più basso possibile"*<sup>47</sup>. Le restrizioni orizzontali sono ricomprese fra le infrazioni di per sé molto gravi dalla Comunicazione della Commissione 98/C- 9/03 "Orientamenti per il calcolo delle ammende".
181. Secondo la giurisprudenza comunitaria, la gravità dell'infrazione deve essere valutata facendo riferimento, in particolare alla natura della restrizione della concorrenza, al numero e alla dimensione delle imprese coinvolte, alla quota controllata da ciascuna di esse all'interno del mercato e alla situazione del mercato all'interno del quale è stata commessa la violazione<sup>48</sup>. La rilevanza del numero e dell'importanza economica delle imprese coinvolte sotto il profilo della gravità dell'infrazione ai fini sanzionatori è stata più volte confermata dal giudice amministrativo<sup>49</sup>.
182. Ai sensi dell'articolo 15 della legge n. 287/90, la Banca d'Italia, qualora ravvisi infrazioni all'art. 2 della legge n. 287/90, diffida le imprese nei cui confronti si è aperto il procedimento istruttorio a porre termine ai comportamenti in violazione della legge entro un termine prefissato. Lo stesso articolo prevede inoltre che, nei casi di violazioni gravi, tenuto conto della loro gravità e durata, la Banca d'Italia disponga l'applicazione "di una sanzione amministrativa pecuniaria fino al 10% del fatturato realizzato da ciascuna impresa o ente nell'ultimo esercizio chiuso anteriormente alla notificazione"<sup>50</sup>.

### **XI.2 Determinazione della sanzione**

183. Nello stabilire l'ammontare della sanzione, tenuto conto dei criteri dettati dall'articolo 11 della legge n. 689/81 richiamato dall'art. 31 della legge n. 287/90, va considerata sotto il profilo della gravità e della durata dell'infrazione anche l'eventuale opera svolta dall'impresa per l'eliminazione o per l'attenuazione delle conseguenze della violazione.
184. Con riferimento alla gravità, si osserva che le condotte richiamate al punto 172 hanno avuto per oggetto la realizzazione di scambi di informazioni sensibili da un punto di vista concorrenziale in grado di favorire il coordinamento del comportamento di soggetti indipendenti, anche in merito alla fissazione delle condizioni economiche da praticare alla clientela.

---

<sup>47</sup> Corte di Giustizia, ICI/Commissione, 4.7.72.

<sup>48</sup> Corte di Giustizia, Boehringer, 15.7.70.

<sup>49</sup> TAR Lazio, I, sent. n. 873/1999 e n. 1459/2000.

<sup>50</sup> A seguito della novella apportata al testo dell'art. 15 dalla legge 5.3.2001, n. 57 che ha soppresso il precedente riferimento al fatturato realizzato in relazione ai "prodotti oggetto dell'intesa", è necessario considerare i proventi di tutta l'attività d'impresa.

185. Relativamente alla durata dell'infrazione, essa è risultata significativa sia per quanto riguarda i Comitati banche, atteso che riferimenti all'esistenza e all'attività di tali Comitati "consultivi" risultano da una circolare del 1994 (24/94 in tema di carte revolving), sia per quanto riguarda la "procedura autorizzativa" e la "gestione pluricoordinata", introdotte a far data dal 1998 (circolari 2/98 e 7/98).

186. Si rileva che la società ha attivamente contribuito al compimento degli accertamenti istruttori che si sono resi necessari nel corso del procedimento e che l'infrazione ha avuto effetti limitati sul tenore concorrenziale del mercato delle carte di pagamento.

RITENUTO, pertanto, di dover procedere nei confronti di CartaSì S.p.A. all'irrogazione della sanzione amministrativa di cui all'articolo 15 della legge n. 287/90 per aver posto in essere, in violazione dell'articolo 2, comma 2, della legge n. 287/90, un'intesa orizzontale consistente in uno scambio di informazioni finalizzato al coordinamento dei comportamenti concorrenziali delle banche aderenti relativo alla definizione dei prezzi praticati agli esercenti convenzionati;

#### DISPONE

- a) che CartaSì S.p.A. cessi dall'attuazione e dalla continuazione dell'infrazione accertata sopra descritta e si astenga da ogni condotta che possa avere oggetto o effetto analogo a quella accertato;
- b) che CartaSì S.p.A. attui le prospettate delibere del Consiglio di Amministrazione relative all'abrogazione delle Circolari 2/98, 7/98 e 1/00 e al riassetto dei poteri conferito all'Amministratore Delegato, adottando le relative modifiche statutarie, ove necessarie;
- c) che CartaSì S.p.A. presenti alla Banca d'Italia entro 60 giorni una relazione sullo stato di attuazione delle citate delibere e di altri provvedimenti analoghi che siano all'esame degli organi sociali;
- d) che CartaSì S.p.A. presenti alla Banca d'Italia una relazione annuale sull'assetto dei rapporti con le banche aderenti e le banche azioniste. In particolare, per i soggetti che distribuiscono sia carte di credito proprie sia di emanazione di CartaSì e che svolgono attività di convenzionamento con gli esercenti sia in proprio sia per conto di CartaSì, dovranno essere indicati l'ammontare delle interessenze ancora detenute nella società e i volumi sviluppati nell'ambito del circuito CartaSì.
- e) che in relazione alla gravità dell'infrazione sopra descritta e tenuto conto del fatturato rilevante relativo all'ultimo esercizio, venga applicata la sanzione amministrativa pecuniaria nella misura di 0,5 milioni di euro.

La sanzione amministrativa pecuniaria di cui al punto e) deve essere pagata entro il termine di novanta giorni dalla notificazione del presente provvedimento con versamento diretto al concessionario del servizio di riscossione oppure mediante delega a una banca o a Poste Italiane S.p.A., così come previsto dal decreto legislativo 8 luglio 1997, n. 237. Decorso il predetto termine, per il periodo di ritardo inferiore a un semestre, sono corrisposti gli interessi di mora nella misura del tasso legale a decorrere dal giorno successivo alla scadenza del termine di pagamento e sino alla data del pagamento. In caso di ulteriore ritardo nell'adempimento, ai sensi

dell'art. 27, comma 6, della legge n. 689/81, la somma dovuta per la sanzione irrogata è maggiorata di un decimo per ogni semestre a decorrere dal giorno successivo alla scadenza del termine di pagamento e sino a quello in cui il ruolo è trasmesso al concessionario per la riscossione; in tal caso la maggiorazione assorbe gli interessi di mora maturati nel medesimo periodo.

Dell'avvenuto pagamento l'impresa destinataria della sanzione è tenuta a dare immediata comunicazione alla Banca d'Italia attraverso l'invio di copia del modello attestante il versamento effettuato.

Il presente provvedimento verrà notificato alle parti interessate e successivamente pubblicato ai sensi di legge.

Avverso il presente provvedimento - ai sensi dell'art. 33, comma 1, della legge n. 287/90 - può essere proposto ricorso al Tribunale Amministrativo Regionale del Lazio, entro il termine di sessanta giorni dalla data di notifica del provvedimento stesso.

IL GOVERNATORE

A. Fazio