

# **V Convegno Antitrust di Trento**

**Trento 16-18 ottobre 2015**

## **GLI INTERVENTI DELL'AUTORITÀ NEI SISTEMI DI PAGAMENTO**

**Vito Meli**

**Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato**

## **Sistemi di pagamento: funzionamento in circolarità**

- I sistemi di pagamento funzionano in circolarità; devono essere possibili rapporti fra tutti gli aderenti
  - il debitore paga con una carta o con un altro strumento di pagamento (non cash)
  - → il creditore riceve un accredito sulla propria banca da parte della banca del debitore, la quale addebita l'importo al proprio cliente
  - → vi è la necessità di prevedere le modalità di relazione fra le due banche (che solo casualmente possono coincidere) affinché lo strumento adottato per il pagamento sia riconosciuto da entrambe e "regolato"
  - questa attività - di gestione delle regole di funzionamento dei sistemi di pagamento - è svolta da banche e non

## Perché rapporti multilaterali?

- Astrattamente è possibile immaginare una situazione di rapporti bilaterali fra tutti i soggetti partecipanti, ma i costi di transazione sarebbero insostenibili [ $(n*n-1)/2$  contratti]
  - solo in Italia vi sono oltre 650 banche: considerato che il debitore e il creditore potrebbero essere clienti di una qualunque banca, perché lo strumento di pagamento funzioni è necessario che tutte le banche abbiano un "rapporto" con le altre → oltre 200 mila rapporti
  - se lo strumento di pagamento vuole essere accettato a livello internazionale (come normale per le carte di credito e via via anche per altri strumenti) il numero di rapporti sale di conseguenza
- → i rapporti devono essere multilaterali
  - per le carte di credito, le regole di circuito; per gli altri sistemi di pagamento le regole interbancarie
  - → in entrambi i casi si tratta di intese

## Che rapporti multilaterali?

- Per lo più si tratta di regole (tecniche e giuridiche) di funzionamento
  - non si può escludere che abbiamo effetti sulla concorrenza, ma nella maggior parte dei casi non sono state oggetto di interesse da parte delle autorità antitrust
- In alcuni casi sono previsti anche corrispettivi economici → si parla quindi di commissioni interbancarie o Interchange Fee (ICF) e di Multilateral Interchange Fee (MIF), quando definite su base multilaterale
  - in pratica, per ogni transazione uno dei due operatori paga all'altro un importo (talvolta in cifra fissa, talvolta in percentuale, altre volte ancora una combinazione dei due elementi)

- Sotto il profilo antitrust queste costituiscono intese orizzontali di prezzo → massima attenzione da parte delle autorità antitrust
  - l'illiceità di un accordo di prezzo (benché non di un prezzo finale) deriva direttamente dalle previsioni di legge
  - in generale il divieto ha un fondamento economico ovvio (i prezzi concordati conducono ad esiti economici di tipo monopolistico)
  - ma la MIF è pagata dalle banche alle banche, quindi per il sistema bancario nel suo complesso è una partita di giro; tuttavia, essendo il livello minimo della commissione finale, vi è un incentivo degli aderenti al sistema alla fissazione di una MIF più alta del dovuto al fine di lucrare extraprofitti sulle merchant fees → **effetti anche sui prezzi finali**
  - inoltre, vi è un incentivo ad emettere le carte con la MIF più elevata e gli esercenti non rifiutano le carte più «costose»

## Perché è stata introdotta la MIF?

- Fondamento della MIF: due interpretazioni, non necessariamente alternative, ma che comportano risultati analitici diversi
  - remunerazione per il servizio svolto (commisurata ai costi sostenuti)
  - trasferimento di risorse dalla banca del creditore alla banca del debitore (o, raramente, viceversa)
- La seconda spiegazione della MIF chiama in causa il concetto di **mercato a due lati** (two sided market)
  - le politiche di prezzo nei mercati a due lati (le carte di credito: i titolari non sono disposti a pagare? l'elasticità al prezzo)
  - le imprese operanti nelle carte di credito fissano i prezzi di ciascun lato considerando gli effetti che ne derivano su entrambe le attività di issuing e acquiring

# La clausola di non discriminazione NDR

- Se la MIF è volta ad attribuire ad uno dei lati del mercato il costo del servizio è necessario impedire che tale lato del mercato ribalti il costo sul lato che non si vuole far pagare
  - la MIF esplica al meglio gli effetti desiderati in presenza della clausola di non discriminazione, affinché il lato del mercato che sopporta l'onere maggiore non lo riversi sull'altro lato

## **Mercati a due lati, esternalità di rete ed effetti sul benessere**

- Nei mercati a due lati possono esserci esternalità di rete indirette (diverse da quelle dirette, per es. rete telefonica) → l'utilità dei titolari si accresce al crescere del numero degli esercenti convenzionati e viceversa
- In presenza di esternalità di rete il livello di consumo può essere inferiore a quello ottimale
- In un mercato a due lati ed in presenza di esternalità di rete il trasferimento di risorse da un'attività all'altra può consentire il raggiungimento un equilibrio caratterizzato da un grado di benessere del consumatore altrimenti irraggiungibile



## La MIF sostiene lo sviluppo del sistema

- Secondo questa interpretazione, i titolari non sono disposti a pagare (a sufficienza e volta per volta)
- → parte del costo dell'issuing deve essere attribuito agli esercenti: così la MIF incentiva l'attività di issuing che altrimenti si collocherebbe ad un livello sub-ottimale, deprimendo anche l'acquiring ed impedendo lo sfruttamento delle esternalità di rete

- Si tratta di un'analisi parziale che non tiene conto degli altri effetti
- → l'uso delle carte di pagamento può accrescersi oltre il livello ottimale
- La MIF tende a essere più elevata del dovuto, sia in relazione al servizio che offre agli esercenti che in termini di efficienza allocativa
- Il caso italiano dei carburanti indebolisce il presupposto della tesi (una sorta di esperimento economico)

## Corollario di questa analisi può essere ...

- Si riconosce che gli aderenti al sistema potrebbero avere incentivi a fissare una MIF superiore a quella ottimale, ma si considera anche che una MIF pari a zero sarebbe inferiore al livello ottimale
- Si giustifica un intervento pubblico (ma non abbiamo ancora definito se un intervento antitrust o di altro genere) sul livello della MIF

- 1986: 31.356-ABI → **restrizione ma deroga**
- 1999: 34.010-Nederlandse Vereniging van Banken (accordo GSA 1991); 33.793-Nederlands Postorderbond; 34.234-Verenigde Nederlandse Uitgeversbedrijven; 34.888-Nederlandse Organisatie van Tijdschriften Uitgevers/Nederlandse Christelijke Radio Vereniging → **restrizione ma non ostacola commercio intracomunitario (Sent Bagnasco)**
- **2002: 29.373-Visa International** → **restrizione ma deroga**
- 2007: 38.606-Groupement Des Cartes Bancaires "CB" → **restrizione (vieta una commissione a carico degli issuer)**
- 2007: 34.579-MasterCard I; 36.518-EuroCommerce; 38.580-Commercial Cards → **restrizione (non dimostra beneficio)**

## Interventi dell'Autorità italiana (AGCM e Bd'I) I

### Bd'I

- 1994: I105-Accordi Interbancari-Abi → **deroga (analisi costi?)**
- 1998: I360-Pagobancomat → **deroga (analisi costi)**
- 2001: I360B-Abi/Co.Ge.Ban. → **deroga (analisi costi)**
- 2003: I360C-Abi/Accordi Interbancari → **deroga (analisi costi)**
- 2002: I360D-Abi/Co.Ge.Ban. → **deroga (analisi costi)**
- 2003: I578-Visa Italia-Commissione Interbancaria "Benzine" → **non avvio (logica analisi costi)**
- 2003: I574-Servizi Interbancari → **riduzione MIF è ok (analisi costi, ma il caso è su CartaSi)**
- 2004: I624-Pagobancomat → **deroga (analisi costi)**

### AGCM

- 2007: I661-Accordi Interbancari "Abi-Co.Ge.Ban." → **impegni (analisi costi)**

## La MIF come remunerazione dei costi sostenuti

- Nella **prima fase** le autorità di concorrenza non hanno accettato di autorizzare la MIF sulla base della necessità di finanziare l'attività di issuing da parte dell'acquiring
- Ma hanno acconsentito alla MIF solo nella misura in cui fosse dimostrato che il suo valore era non superiore ai costi sopportati dagli issuers per i servizi svolti in favore degli acquirers

## Le condizioni di esenzione in deroga

- Lo strumento giuridico utilizzato è quello dell'esenzione in deroga; quattro condizioni, da soddisfarsi cumulativamente
  - miglioramenti nelle condizioni di offerta sul mercato
  - sostanziale beneficio per i consumatori
  - restrizioni alla concorrenza strettamente indispensabili per il conseguimento delle finalità di cui sopra
  - non eliminazione della concorrenza in una parte sostanziale del mercato
- **Ovvero:**
  - la MIF deve consentire una gestione più efficiente del servizio e deve essere necessaria
  - il vantaggio di efficienza derivante dalla MIF deve essere trasferito (anche) ai consumatori finali
  - la MIF non deve comportare l'eliminazione della concorrenza da una parte sostanziale del mercato (gli aderenti devono poter concorrere su altri aspetti)

- 2009: 34.579-MasterCard I → **riduce le MIF e la Commissione decide di non contestare l'inottemperanza (né di avviare nuova procedura) sulla base della logica del tourist test**
- 2010 e 2014 : 39.398-Visa MIF → **impegni ("merchant-indifference methodology, which seeks to establish the MIF at a level at which merchants have no preference whether a payment is made with a Visa Europe debit card or with cash")**
- 2012: Regolamento 260/2012 → **vietata MIF per il SEPA Direct Debt (sostituisce il RID)**
- in corso: 40.049-MasterCard II → ?



## Interventi dell'Autorità italiana (AGCM e Bd'I) II

- 2009: I704-Assegni Mav-Commissioni Interbancarie → **impegni (analisi costi e tourist test, ma alcune MIF sono abolite)** «ravvisabili ragioni di efficienza economica legate alla promozione della diffusione dello specifico servizio e alla corretta attribuzione dei costi sostenuti dalle diverse banche coinvolte»
- 2010: I720-Carte di Credito → **divieto (tourist test, ma TAR sospende, in attesa CdS)**
- 2010: I725-Accordi Interbancari "Riba-Rid-Bancomat" → **impegni (analisi dei costi e efficienza)**
- 2010: I724-Commissione Interbancaria Pagobancomat → **impegni (analisi dei costi e «efficienza economica a livello di sistema»)**
- 2012 e 2013: AS901 e AS 1074 → **auspicato tourist test a livello comunitario**
- 2014: I773-Bill Payments → **impegni (tourist test)**

- In una **fase successiva** le autorità di concorrenza si interessano più genericamente alle ragioni di «*efficienza generale*» e introducono il tourist test
  - test di indifferenza dell' esercente: la MIF deve essere tale da rendere l' esercente indifferente fra carta e contante
  - vuole approssimare l' utilità marginale per l' esercente, partendo dal presupposto che lo sviluppo più efficiente del sistema è quello nel quale ciascun utilizzatore sostiene un costo pari all' utilità marginale (media)
- Procedura: evoluzione da autorizzazione in deroga a accoglimento di impegni
  - a differenza degli impegni, la deroga è necessariamente limitata nel tempo e successiva ad un' analisi puntuale dei quattro requisiti di legge
  - L' impegno è un istituto di per sé più regolatorio?

## Tourist test e «*efficienza generale*»

- Il tourist test approssima la valutazione del livello ottimale della MIF?
  - è volto a incorporare le esternalità di rete ma non le altre esternalità (per es., il costo sociale della criminalità o dell'evasione fiscale) → tiene conto dell'utilità degli aderenti al sistema, non di quella totale
- Forse vi sono tre diversi livelli ottimali di MIF, a seconda dell'approccio seguito:
  - pari ai costi
  - tourist test
  - max benessere sociale

## Si tratta di un fallimento del mercato?

- Allora ci si chiede, lo sviluppo sub-ottimale dei sistemi di pagamento, laddove non vi fosse una compensazione fra i due lati del mercato fissata centralmente, costituisce un «fallimento del mercato» in senso classico?
- Potrebbe essere trattato ex ante con la regolamentazione, invece che ex post con gli strumenti antitrust?
- In altre parole, l'intervento antitrust - per sua natura ex post e limitato nell'analisi istruttoria - conduce solo casualmente alla MIF ottimale?

- La tesi era già stata espressa da AGCM nel 2002 (parere a Bd'I I360D-Abi/Co.Ge.Ban.):
  - *«questa Autorità non può astenersi dal rilevare che l'autorizzazione ai sensi dell'articolo 4 della legge n. 287/90, di un'intesa che istituisce un sistema di autoregolamentazione, può non essere lo strumento più adeguato per il raggiungimento dell'efficienza ed il miglioramento in termini di benessere sociale che si vorrebbero perseguire. In particolare, il ricorso all'autorizzazione, ai sensi dell'articolo 4 della legge n. 287/90, presuppone che sia lasciato agli stessi operatori di assicurare, nella soluzione di un problema di fallimento del mercato, anche una adeguata tutela degli interessi di soggetti terzi - nello specifico, i consumatori - che potrebbero trovare più appropriata rappresentanza nell'ambito di un'attività di tipo regolatorio»*

- La Commissione, pur senza esplicitare l'argomento, si muove in questa direzione
- La proposta di «*Regolamento relativo alle commissioni interbancarie sulle operazioni di pagamento tramite carta*» prevede la regolazione della MIF
- Inoltre, la Commissione prevede anche di vietare il surcharging (nuova proposta di direttiva sui servizi di pagamento-PSDII), nei casi di MIF regolata
- «*Impregiudicata l'applicazione delle regole di concorrenza*»

- La prassi antitrust ha individuato e affrontato un problema nuovo
- Ha applicato gli strumenti propri del diritto antitrust, evolvendo nel tipo di analisi svolta e nelle modalità procedurali
- Per sua natura non ha potuto risolvere il problema in termini di economia del benessere, ma ha evidenziato che il tema può essere considerato un «fallimento del mercato»
- Nel far ciò, ha implicitamente chiamato in causa la regolazione, ora prevista dalla Commissione
- La regolazione sarà *impregiudicata* *l'applicazione delle regole di concorrenza*, ma il ruolo antitrust ne uscirà ridimensionato

- Assumiamo comunque la presenza di esternalità collegate al pagamento con moneta elettronica o con altri strumenti alternativi al contante
- Il livello sub-ottimale di uso di strumenti alternativi al contante dipende (solo) dalla presenza o meno della MIF?
- La combinazione di MIF e NDR preclude qualunque indicazione di prezzo facendo venire meno un ancoraggio all'efficienza allocativa
- → la responsabilità del regolatore nello scegliere la misura della MIF è enorme e i segnali del mercato ai quali affidarsi quasi inesistenti



## In alternativa ... l'antitrust

- Le autorità di concorrenza avrebbero potuto vietare la MIF e la NDR
- Ciò avrebbe comportato una MIF pari a zero, ma non avrebbe impedito contratti bilaterali con ICF diversa da zero
- La maggior parte delle transazioni avviene fra pochi grandi operatori: con pochi accordi decentrati molte delle transazioni sarebbero state caratterizzate da ICF diversa da zero
- In termini allocativi ciò avrebbe comportato il permanere di segnali di prezzo
- Sotto il profilo antitrust si sarebbe evitato che un prezzo così importante fosse deciso in modo cooperativo ovvero uniformato per altra via

## In alternativa ... la regolazione

- Difficilmente il sistema sarebbe imploso (o significativamente ridimensionato) per via di un divieto della MIF e della NDR
- In ogni caso, altri strumenti regolatori potevano sostenere al livello considerato ottimale l'utilizzo degli strumenti di pagamento alternativi al contante (ad es divieto uso contante da 1.000€)
- Interventi di questo genere pongono anch'essi problemi di efficienza allocativa ma evitano le distorsioni antitrust di prezzi uniformi (MIF) decisi dalle imprese o regolati
- La scelta della regolazione comunitaria di intervenire su MIF, piuttosto che su altro: eredità della prassi antitrust? Ma l'antitrust poteva intervenire solo su MIF, la regolazione no

- Per le carte di pagamento (solo nell'ambito dei circuiti a 4 parti), difficilmente vi sarà ancora un ruolo propulsivo dell'antitrust in relazione alla MIF e alla NDR → subentra la regolazione
- L'alternativa antitrust della slide precedente è in effetti la via seguita dalle autorità di concorrenza per alcuni servizi di pagamento bancari
- La strada esplorata con il SEPA Direct Debit (MIF vietata e decisioni decentrate degli aderenti al sistema in relazione prezzi) pone nuovi temi all'attenzione delle autorità antitrust
- Tale soluzione è più rispettosa della concorrenza (anche in relazione alla concorrenza fra circuiti, oltre che a quella fra gli aderenti)?

- Il decentramento di alcune decisioni di prezzo comporta rischi riguardo a eventuali situazioni di coordinamento (illecito) fra gli aderenti ai circuiti di pagamento ...
- ... ma anche rischi di sfruttamento unilaterale della posizione di forza spesso detenuta dalle banche nella relazione con i clienti (corporate e non) che può avere caratteri di lock-in
- E' necessario allora che le autorità vigilino con attenzione; per AGCM rilevano sia profili antitrust che di tutela del consumatore → sinergia