C8190B - SOCIETÀ PER I SERVIZI BANCARI – SSB/SOCIETÀ INTERBANCARIA PER L'AUTOMAZIONE – CEDBORSA
Provvedimento n. 25511

L'AUTORITÀ GARANTE DELLA CONCORRENZA E DEL MERCATO

NELLA SUA ADUNANZA del 4 giugno 2015;

SENTITO il Relatore Dottoressa Gabriella Muscolo;

VISTA la legge 10 ottobre 1990, n. 287;

VISTA la propria delibera del 4 aprile 2007 n. 16641, con la quale è stata autorizzata l'operazione di concentrazione tra Società per i Servizi Bancari - SSB S.p.A. e Società Interbancaria per l'Automazione – Cedborsa S.p.A., prescrivendo specifiche misure, ai sensi dell'articolo 6, comma 2, della legge n. 287/90;

VISTA l'istanza della società SIA S.p.A., pervenuta in data 19 gennaio 2015, volta ad ottenere la revoca delle misure disposte dall'Autorità con la delibera del 4 aprile 2007 n. 16641, consistenti in: (i) creare una specifica *business unit* all'interno della nuova entità derivante dalla fusione, preposta alle attività di rete, separata dalle altre tre unità previste (Mercati, Carte e Pagamenti); (ii) adottare un regime di separazione contabile per tale *business unit*; (iii) commercializzare, da parte di tale *business unit*, servizi di rete esclusivamente tramite il proprio personale e in condizioni di *unbundling* rispetto all'offerta delle altre *business unit*, sulla base di contratti distinti ed autonomi; (iv) collegare i centri applicativi anche attraverso la rete SWIFTnet nel più breve tempo possibile, comunque entro 2 mesi dalla data di sottoscrizione del Memorandum di intesa tra SSB-SIA, SECETI e ICCREA (ossia il 21 marzo 2007), al fine di garantire l'interoperabilità funzionale su tutte le tratte interbancarie; (v) applicare un regime transitorio che preveda la gratuità del traffico di sistema originato da clienti che si avvalgono per il loro traffico periferico della SWIFTnet, fino a quando non sarà realizzata l'interoperabilità tecnica tra i centri applicativi anche attraverso la rete di SWIFT (di cui alla precedente punto); (vi) mantenere criteri pubblici, trasparenti e non discriminatori per la tariffazione del trasporto dati interbancari ai clienti per i servizi di rete logica indipendentemente dal centro applicativo prescelto; (vii) non applicare nella tratta di sistema condizioni discriminatorie ai clienti di SSB che abbiano scelto nella tratta periferica un operatore di rete, diverso da SIA, riconosciuto quale gestore dell'infrastruttura ai sensi della Convenzione SITRAD;

VISTA la propria delibera del 11 febbraio 2015 con la quale ha avviato l'istruttoria nei confronti della società SIA S.p.A. al fine di valutare l'istanza di revoca delle misure di cui alla delibera del 4 aprile 2007 n. 16641;

VISTE le richieste di informazioni inviate in data 10 marzo 2015 a diversi soggetti a vario titolo attivi nei settori interessati dalle misure di cui si chiede la revoca e le relative risposte;

VISTA la richiesta di informazioni alla Banca d'Italia – Servizio Supervisione sui Mercati e sui Sistemi di Pagamento, inviata in data 9 aprile 2015 e la relativa risposta, pervenuta in data 28 aprile 2015;

SENTITI i rappresentati della società SIA S.p.A. in data 9 aprile e 29 aprile 2015;

SENTITI i rappresentanti delle società ICCREA Banca S.p.A., Consorzio Bancomat, Istituto Centrale delle Banche Popolari, SWIFT Italy S.r.l. e ABE Clearing S.a.s. à capital variable rispettivamente in data 24 marzo, 30 marzo, 7 aprile e 8 aprile 2015;

VISTI gli atti del procedimento;

CONSIDERATO quanto segue:

I. PREMESSA

1. In data 19 gennaio 2015 SIA S.p.A. (di seguito "SIA") ha sottoposto un'istanza volta ad ottenere la revoca delle misure disposte dall'Autorità con delibera del 4 aprile 2007 (di seguito "Provvedimento C8190") nell'ambito di una intervenuta evoluzione dei mercati interessati dall'operazione.
2. Nell'adunanza dell'11 febbraio 2015 l'Autorità ha, dunque, deliberato l'avvio di un'istruttoria per accertare, "*in contraddittorio con la Parte e con gli eventuali terzi interessati*", se la "*evoluzione del settore interessato dall'operazione sia stata tale da giustificare la revoca o la riforma delle misure prescritte con la delibera del 4 aprile 2007*".

II. LA PARTE

3. SIA è una società attiva nell'offerta di un'ampia gamma di servizi di progettazione, realizzazione e gestione di infrastrutture dedicati alle Istituzioni Finanziarie e Centrali, alle Imprese e alle Pubbliche Amministrazioni, nonché di servizi di rete e per i mercati dei capitali, nelle aree dei pagamenti e della monetica. Per quel che rileva ai fini del presente procedimento, SIA offre:
(i) servizi di compensazione al dettaglio dei pagamenti *retail* domestici (cd. *clearing*), che comprendono la gestione dello scambio di informazioni contabili e finanziarie tra istituti di credito volto al regolamento contabile delle singole operazioni, attraverso funzioni tipiche quali la ricezione dei dati relativi ai pagamenti, il controllo dei formati e la

verifica dei dati sostanziali, il *routing* delle informazioni ai soggetti coinvolti e il calcolo centralizzato degli oneri bancari;
(ii) servizi di *processing* delle carte di debito nazionali Bancomat e Pagobancomat e delle relative operazioni, che consiste in una serie di operazioni che il *processor* compie a vantaggio delle banche o di altre società che emettono carte di pagamento (*issuing processing*) nel quale rientra, tra l'altro, la produzione e spedizione delle carte di pagamento, nonché la gestione dei dati, delle autorizzazioni e delle posizioni contabili dei titolari, oltre alla gestione del blocco carte e dei parametri di sicurezza; ovvero a vantaggio dei soggetti che convenzionano gli esercenti (*acquiring processing*) nel cui ambito rientra, tra l'altro, l'acquisizione e gestione dei contratti con gli esercenti, la gestione dei POS, delle transazioni, del *clearing* e del *settlement*, oltre che la produzione e spedizione dell'estratto conto esercenti e l'addebito delle commissioni;
(iii) servizi di connettività e di trasporto dati nello scambio interbancario, vale a dire il trasporto dei dati funzionali alle operazioni di *clearing* e di *processing*.

III. IL PROVVEDIMENTO C8190

4. Con il Provvedimento C8190 l'Autorità ha autorizzato con condizioni la fusione per incorporazione di SIA in Società per i Servizi Bancari – SSB S.p.A. (di seguito "SSB"), alla luce delle criticità emerse nel corso dell'istruttoria.
5. Nel dettaglio, l'operazione interessava il settore dei servizi strumentali all'attività bancaria e degli intermediari finanziari e, in particolare, dei servizi strumentali all'attività connessa ai pagamenti domestici al dettaglio effettuati con procedure elettroniche (bonifici, addebiti diretti, MAV, RAV, carte di debito Bancomat e Pagobancomat, etc.), settore nel quale SIA ed SSB erano – e sono tuttora – attive.
6. In merito a tali attività, l'istruttoria aveva evidenziato che nel 2007, al momento della notifica dell'operazione e della successiva decisione, SIA, da un lato, deteneva una posizione di dominanza nell'offerta di servizi di *clearing* dei pagamenti *retail* domestici e di *processing* delle carte di debito nazionali Bancomat e Pagobancomat e, dall'altro lato, era il principale operatore di rete per la trasmissione di dati interbancari. Inoltre, era emerso che le suddette attività erano svolte a favore delle principali banche italiane, alcune delle quali erano, altresì, azionisti di controllo della società medesima[1].
7. Di conseguenza, per effetto dell'operazione, SIA sarebbe divenuto "*l'unico operatore verticalmente integrato, in grado di offrire alle banche italiane sia i servizi di clearing house che quelli di rete per i pagamenti retail nonché i servizi di processing delle carte di debito domestiche. In virtù di tale posizionamento, la nuova entità* [avrebbe avuto] *gli strumenti per adottare comportamenti idonei a produrre effetti escludenti, ponendo i concorrenti in posizione di svantaggio e quindi in condizione di competere meno efficacemente. In particolare, il controllo di un input fondamentale nel processo produttivo, la rete,* [avrebbe conferito] *al soggetto risultante dalla fusione la possibilità di adottare politiche volte ad aumentare i costi di produzione degli altri operatori concorrenti sul mercato a valle (c.d. raising rivals' cost*)"[2].
8. In considerazione di tali criticità, l'Autorità ha autorizzato l'operazione imponendo un *set* di misure volte *(i)* ad isolare l'attività, la contabilità e le funzioni commerciali della direzione preposta all'attività di rete e *(ii)* a garantire la possibilità di ingresso di altri operatori nell'offerta di servizi di rete, in concorrenza con SIA. In particolare, il dispositivo del Provvedimento C8190 ha prescritto il pieno rispetto delle seguenti misure:
"*a) la creazione, all'interno della nuova entità derivante dalla fusione, di una specifica business unit preposta alle attività di rete, separata dalle altre tre unità previste (Mercati, Carte e Pagamenti);*
b) l'adozione di un regime di separazione contabile per la business unit preposta alle attività di rete;
c) la commercializzazione, da parte della business unit preposta alle attività di rete, dei servizi di rete esclusivamente tramite il proprio personale e in condizioni di unbundling rispetto all'offerta delle altre business unit, sulla base di contratti distinti ed autonomi;
d) [il] collega[mento] [de]i centri applicativi anche attraverso la rete SWIFTnet nel più breve tempo possibile comunque entro due mesi dalla data di sottoscrizione del Memorandum di intesa tra SSB-SIA, SECETI e ICCREA (ossia il 21 marzo 2007), al fine di garantire l'interoperabilità funzionale su tutte le tratte interbancarie;
e) [l'] applica[zione di] un regime transitorio che prevede la gratuità del traffico di sistema originato da clienti che si avvalgono per il loro traffico periferico della SWIFTnet, fino a quando non sarà realizzata l'interoperabilità tecnica tra i centri applicativi anche attraverso la rete di SWIFT (di cui alla precedente lettera d);
f) il mantenimento da parte di SIA/SSB degli attuali criteri pubblici, trasparenti e non discriminatori per la tariffazione del trasporto dati interbancari ai clienti per i servizi di rete logica indipendentemente dal centro applicativo prescelto;
g) [la] non applica[zione] nella tratta di sistema condizioni discriminatorie ai clienti di SSB che scelgono nella tratta periferica un operatore di rete, diverso da SIA, riconosciuto quale gestore dell'infrastruttura ai sensi della Convenzione SITRAD" [3].

---

[1] *[Cfr. paras. 105 e 107 del Provvedimento C8190.]*
[2] *[Cfr. para. 111 del Provvedimento C8190.]*
[3] *[Cfr. deliberato del Provvedimento C8190.]*

IV. L'ISTANZA DI REVOCA

9. Come anticipato in premessa, in data 19 gennaio 2015, è pervenuta da parte di SIA un'istanza di revoca delle misure imposte con il Provvedimento C8190[4]. L'istanza è motivata, in primo luogo, in ragione di un radicale mutamento che sarebbe intervenuto nel settore quale conseguenza dell'introduzione di un insieme di atti normativi di matrice comunitaria tesi alla realizzazione di un'area unica dei pagamenti a livello sovranazionale, la cd. *Single Euro Payments Area* (di seguito "SEPA").

10. In particolare, l'introduzione della SEPA avrebbe comportato la creazione di un mercato sovranazionale, all'interno del quale gli operatori di rete e gli operatori che svolgono l'attività di *clearing* possono offrire i propri servizi secondo regole comuni; inoltre, la SEPA avrebbe determinato il superamento di quel quadro di regole nazionali volte ad autorizzare preventivamente i soggetti che intendono operare quali gestori di rete o quali *clearing house*. Con la conseguenza che SIA non avrebbe più una posizione di dominanza né nel mercato a monte dei servizi di rete, né nel mercato a valle del *clearing*.

11. Quanto ai servizi di *processing*, poi, malgrado il mercato non sia stato interessato dalla SEPA, ad avviso di SIA si sarebbe comunque registrato un calo delle proprie quote di mercato a vantaggio di operatori concorrenti; inoltre, la posizione di SIA sarebbe destinata a ridimensionarsi ancora a seguito dell'entrata in vigore del *Regolamento (UE) 2015/751 relativo alle commissioni interbancarie sulle operazioni di pagamento basate su carta*[5] (di seguito "Regolamento MIF") e dell'implementazione degli obblighi di interoperabilità e di non discriminazione in esso contenuti.

12. Infine, nel marzo 2014, è intervenuto altresì un mutamento nell'azionariato di SIA, la quale non è più controllata delle banche, ma è soggetta al controllo congiunto di Fondo Strategico Italiano S.p.A. e di F2i SGR S.p.A. [6].

V. L'ATTIVITÀ ISTRUTTORIA SVOLTA

13. In data 11 febbraio 2015 l'Autorità ha, dunque, avviato un'istruttoria per una compiuta valutazione dell'istanza di revoca. A tal fine, nel corso del procedimento è stata acquisita ulteriore documentazione nonché nuove informazioni in merito al contesto di mercato e all'attività di SIA per accertare *(i)* l'attuale posizione di SIA nei mercati interessati, *(ii)* l'eventuale ingresso di nuovi operatori nei mercati in cui nel 2007 tale società era unico operatore.

14. In particolare, in data 10 marzo 2015 sono state inviate richieste di informazioni a Banca Sella S.p.A., Banca Nazionale del Lavoro S.p.A., Banca Popolare di Milano S.c.a.r.l., Cassa Rurale e Artigiana dell'Agro Pontino, ING Bank, Intesa SanPaolo S.p.A. e UniCredit S.p.A. e in data 15 aprile 2015 è stata inviata una richiesta di informazioni al Consorzio Bancomat. Inoltre, sono stati sentiti in audizione i rappresentanti di ICCREA Banca S.p.A. (di seguito "ICCREA"), Consorzio Bancomat, Istituto Centrale delle Banche Popolari (di seguito "ICBPI"), SWIFT Italy S.r.l. (di seguito "SWIFT"), ABE Clearing S.a.s. à capital variable (di seguito "EBA Clearing") e la stessa SIA rispettivamente in data 24 marzo, 30 marzo, 7 aprile, 8 aprile e 9 aprile 2015. SIA è stata nuovamente sentita in audizione in data 29 aprile 2015. Infine, in data 9 aprile 2015 è stata inviata una richiesta di collaborazione a Banca d'Italia sulla base dell'articolo 3 del Protocollo del 2 aprile 2007.

15. L'insieme dell'attività istruttoria svolta ha evidenziato una significativa evoluzione dei mercati interessati dal Provvedimento C8190, anche in ragione di quattro importanti modifiche, di carattere normativo e strutturale, intervenute in tali mercati rispetto al 2007, e segnatamente:

- l'introduzione della normativa relativa all'area unica dei pagamenti europei, cd. SEPA;
- l'ingresso della società SWIFT nell'offerta dei servizi di rete per le applicazioni interbancarie;
- l'adozione del *Regolamento (UE) 2015/751 relativo alle commissioni interbancarie sulle operazioni di pagamento basate su carta*;
- la modifica dell'azionariato di SIA.

V.1. L'introduzione della SEPA

16. In primo luogo, secondo quanto affermato da diversi operatori del settore, quali ICCREA, ICBPI ed EBA Clearing, "*la modifica principale dello scenario competitivo è costituita dall'entrata in vigore, dal 1 agosto 2014, delle norme di cui si compone il sistema SEPA. A seguito di tale modifica regolamentare c'è stata una progressiva sostituzione degli strumenti di pagamento retail nazionali in favore degli strumenti di pagamento della SEPA, così come previsto dalla normativa SEPA stessa*"[7].

17. Nel dettaglio, la SEPA, area unica dei pagamenti europei, è un progetto promosso dalla Commissione europea e dal Sistema europeo delle banche centrali e gestito dallo *European Payment Council,* volto a modificare la struttura del mercato dei pagamenti al fine di ricondurre l'esecuzione e la ricezione dei pagamenti in euro a regole, procedure

---

[4] *[L'istanza di revisione corrisponde al doc. 1 del fascicolo istruttorio del procedimento in oggetto.]*

[5] *[Cfr. Regolamento (UE) 2015/751 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 29 aprile 2015 relativo alle commissioni interbancarie sulle operazioni di pagamento basate su carta, pubblicato in GUUE L123 del 19 maggio 2015, p. 1.]*

[6] *[Cfr. doc. 1 (istanza di SIA) e doc. 71 (risposta di SIA del 29 aprile 2015).]*

[7] *[Cfr. doc. 31 (verbale di audizione di ICCREA), doc. 38 (verbale di audizione di ICBPI) e doc. 52 (verbale di audizione di EBA Clearing).]*

operative e prassi di mercato uniformi a livello europeo[8]. In tal senso, come indicato da Banca d'Italia, "*la SEPA completa il processo di adozione della moneta unica attraverso la creazione di schemi di pagamento armonizzati e di infrastrutture integrate per le operazioni retail, superando la dimensione nazionale precedentemente dominante*"[9].

18. Tale processo di 'standardizzazione' ha riguardato, in un primo momento, bonifici e addebiti diretti in euro per i quali il 1 agosto 2014 si è conclusa la completa sostituzione dei servizi nazionali con analoghi servizi di pagamento in ambito europeo, vale a dire *SEPA Credit Transfer* (SCT) e *SEPA Direct Debit* (SDD). Pertanto, dal 1°agosto 2014 bonifici e addebiti diretti devono essere eseguiti secondo le procedure SEPA (di seguito "prodotti SEPA"). Entro il 1°febbraio 2016, inoltre, anche i cd. 'prodotti di nicchia', vale a dire, per l'Italia, il RID finanziario e il RID a importo fisso, passeranno definitivamente agli standard europei SEPA[10]. Secondo stime fornite da Banca d'Italia, nel 2014 circa il 72% delle transazioni (ad esclusione dei pagamenti Bancomat e Pagobancomat) è migrato agli standard SEPA, percentuale in crescita nel primo trimestre 2015, e comunque destinata ad aumentare ancora, anche alla luce della prossima migrazione dei cd. 'prodotti di nicchia', prevista entro il 1°febbraio 2016[11]. Restano disciplinati secondo standard nazionali unicamente MAV, RAV, Ri.Ba. e assegni con esito elettronico, cd. *check truncation* (di seguito "prodotti non SEPA") [12].

19. Nel corso dell'istruttoria è emerso che l'entrata in vigore della normativa SEPA ha avuto un impatto diretto sulle dinamiche dei mercati interessati, soprattutto con riguardo all'offerta di servizi di compensazione al dettaglio, in quanto ha condotto le banche italiane a preferire prevalentemente i servizi offerti da *clearing house* europee rispetto a quelli offerti dagli operatori nazionali, e dunque da SIA.

V.2. L'ingresso di SWIFT nell'offerta dei servizi di trasmissione dati interbancari

20. In secondo luogo, l'istruttoria ha evidenziato che nell'offerta di servizi di trasmissione dati interbancari in Italia, ovvero uno dei servizi interessati dal Provvedimento C8190, nel 2007 si è registrato l'ingresso di SWIFT, importante e qualificato operatore che eroga da anni i propri servizi in oltre 200 Paesi *worldwide*. L'ingresso di SWIFT in Italia, mercato nel quale non era ancora attivo, è conseguito all'autorizzazione rilasciata dalla CIPA[13] il 6 dicembre 2006 nonché alle misure previste dal Provvedimento C8190, che imponevano, tra l'altro, di collegare i centri applicativi autorizzati al regolamento delle operazioni interbancarie e dei pagamenti con le carte di debito Bancomat e Pagobancomat anche attraverso i servizi di rete offerti da tale società con la rete SWIFTnet, in concorrenza con i servizi offerti da SIA attraverso la rete SIAnet.

21. Nello specifico, come precisato dalla stessa SWIFT nel corso dell'audizione, "*a seguito del provvedimento dell'Autorità del 2007 SWIFT è entrata nel mercato dell'offerta di servizi di rete".* Al momento, in Italia *"SWIFT offre servizi di rete funzionali al clearing dei pagamenti retail tra banche italiane sia di prodotti che rientrano nell'ambito della SEPA (bonifici e addebiti diretti) sia di prodotti che sono fuori della SEPA*"[14]. Inoltre, per quel che concerne i servizi di rete funzionali al *processing* delle carte di debito Bancomat e Pagobancomat, SWIFT offre il "*trasporto interbancario dei dati relativi alle posizioni finanziarie delle banche già 'nettate' e propedeutiche alle liquidazioni finali*"[15].

22. Ai fini dell'erogazione dei propri servizi, SWIFT afferma che "*come ogni altro operatore del settore, non si è dotato di una propria rete fisica ma opera attraverso quella offerta da quattro operatori di telecomunicazioni, Orange, BT, COLT e Equant. In Italia SWIFT usufruisce prevalentemente della rete fisica di Orange e COLT. Come avviene anche in*

---

[8] *[La SEPA è stata introdotta attraverso un insieme di norme quali il Regolamento (CE) n. 2560/2001 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 19 dicembre 2001 relativo ai pagamenti transfrontalieri in euro, la Direttiva 2007/64/CE del Parlamento Europeo e del Consiglio del 13 novembre 2007 relativa ai servizi di pagamento nel mercato interno, recante modifica delle direttive 97/7/CE, 2002/65/CE, 2005/60/CE e 2006/48/CE, che abroga la direttiva 97/5/CE, il Regolamento (CE) n. 924/2009 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 settembre 2009, relativo ai pagamenti transfrontalieri nella Comunità, il Regolamento (UE) n. 260/2012 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 14 marzo 2012 che stabilisce i requisiti tecnici e commerciali per i bonifici e gli addebiti diretti in euro e che modifica il regolamento (CE) n. 924/2009 e il Regolamento (UE) n. 248/2014 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 26 febbraio 2014 che modifica il regolamento (UE) n. 260/2012 per quanto riguarda la migrazione ai bonifici e agli addebiti diretti a livello di Unione. L'armonizzazione realizzata dalla SEPA coinvolge lo Spazio Economico Europeo e cioè i 28 Paesi dell'UE, Islanda, Liechtenstein, Monaco, San Marino e Svizzera.]*

[9] *[Cfr. doc. 68 (risposta di Banca d'Italia del 28 aprile 2015).]*

[10] *[Cfr. il Provvedimento della Banca d'Italia recante istruzioni applicative del Regolamento 260/2012 del Parlamento europeo e del Consiglio che stabilisce i requisiti tecnici e commerciali per i bonifici e gli addebiti diretti in euro e che modifica il Regolamento (CE) n. 924/2009.]*

[11] *[Cfr. doc. 68 (risposta di Banca d'Italia del 28 aprile 2015).]*

[12] *[Cfr. doc. 68 (risposta di Banca d'Italia del 28 aprile 2015).]*

[13] *[Come ampiamente descritto nel Provvedimento C8190, la CIPA - Convenzione Interbancaria per i Problemi dell'Automazione - è un organismo interbancario, costituito nel 1968 su iniziativa di Banca d'Italia e di ABI, con lo scopo di promuovere l'automazione interbancaria e di favorire lo sviluppo di iniziative di interesse per il sistema bancario nel campo delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione. La CIPA delibera, inter alia, in materia di partecipazione al "Sistema interbancario di reti per la trasmissione dati" (SITRAD), quale gestore di rete o centro applicativo, una volta verificata la sussistenza dei requisiti stabiliti nella Convenzione che regola il SITRAD stesso (cfr. paras. 22-30 del Provvedimento C8190).]*

[14] *[Cfr. doc. 48 (verbale di audizione di SWIFT).]*

[15] *[Cfr. doc. 48 (verbale di audizione di SWIFT).]*

altri Paesi, SWIFT non offre il collegamento del cd. 'last mile', che in Italia, laddove richiesto dalle banche (ovvero il 90% dei casi), è effettuato da SIA"[16].

V.3. L'adozione del Regolamento sulle commissioni interbancarie

23. In terzo luogo, occorre sottolineare che il 19 maggio 2015 è stato pubblicato il *Regolamento UE 2015/751 del Parlamento europeo e del Consiglio relativo alle commissioni interbancarie sulle operazioni di pagamento basate su carta* (di seguito "Regolamento MIF"). Nel corso dell'istruttoria è emerso che l'entrata in vigore di tale regolamento è suscettibile di modificare le dinamiche di alcuni dei mercati interessati dal Provvedimento C8190, soprattutto nell'ambito dell'offerta dei servizi di *processing* per le carte di debito Bancomat e Pagobancomat.

24. Il Regolamento MIF, infatti, è finalizzato alla "*soppressione degli ostacoli diretti e indiretti al funzionamento e al completamento corretti di un mercato integrato per i pagamenti elettronici, senza distinzione tra pagamenti nazionali e pagamenti transfrontalieri* (…)"[17]. In questo contesto, e nei limiti di quanto rileva ai fini della presente istruttoria, esso ha l'obiettivo di consentire "*ai prestatori di servizi di pagamento di prestare i loro servizi su base transfrontaliera e ai consumatori e agli esercenti di utilizzare i servizi transfrontalieri*"[18]. Per queste ragioni, il comma 4 dell'articolo 7[19] impone in capo ai gestori dei circuiti di pagamento e agli operatori del *processing* obblighi di non discriminazione territoriale; e il successivo comma 5 del medesimo articolo[20] sancisce il principio di interoperabilità dei sistemi di *processing*, rendendo, come sottolinea Banca d'Italia, tale principio "*cogente*"[21]. In altre parole, secondo quanto afferma ICBPI, "*nel futuro prossimo ciascun centro applicativo attivo nel processing* [delle carte] *dovrà essere in grado di operare con tutti i circuiti attivi a livello europeo*"[22].

25. Inoltre, il Regolamento MIF, nell'imporre regole di separazione tra schemi di carte di pagamento e soggetti incaricati del trattamento delle operazioni, stabilisce un divieto per tali soggetti "[di porre in essere] *discriminazioni tra le proprie controllate o i propri azionisti, da un lato, e gli utenti delle carte di pagamento e altre controparti contrattuali, dall'altro, e in particolare* [di] *condiziona*[re] *(…) la fornitura di un qualsiasi servizio da essi offerto all'accettazione da parte delle loro controparti contrattuali di un qualsiasi altro servizio da essi offerto*"[23].

V.4. La modifica dell'azionariato di SIA

26. Da ultimo, è emerso che rispetto al 2007 è mutato l'azionariato di SIA. In particolare, SIA non è più soggetta al controllo dei gruppi bancari (i.e. Intesa SanPaolo S.p.A., Unicredit S.p.A., Banca Monte dei Paschi di Siena S.p.A. e Banca Nazionale del Lavoro S.p.A.), bensì del Fondo Strategico Italiano S.p.A. (*holding* di partecipazioni che svolge attività di assunzione in via diretta e indiretta di partecipazioni e che è soggetta alla direzione e coordinamento di Cassa Depositi e Prestiti S.p.A., la quale ne detiene l'80% del capitale sociale, cui si affianca Banca d'Italia con una quota pari al 20%) e di F2i SGR S.p.A. (società di gestione del risparmio partecipata interamente da investitori istituzionali). L'operazione di modifica del controllo è stata autorizzata dall'Autorità con Provvedimento del 12 marzo 2014.

V.5. L'evoluzione dei mercati rilevanti

27. L'istanza di revoca, come sopra specificato, ha ad oggetto le misure previste nel Provvedimento C8190 che si fondano sul presupposto che SIA, da un lato, era l'operatore principale a monte nell'offerta di servizi di rete per le applicazioni interbancarie, e, dall'altro lato, era dominante nei mercati a valle dell'offerta di servizi di compensazione al dettaglio per i pagamenti *retail* nazionali e dell'offerta di servizi di *processing* delle carte di debito nazionali Bancomat e Pagobancomat.

28. In questa sede, pertanto, rileva l'evoluzione dei mercati interessati successiva al Provvedimento C8190, anche alla luce delle rilevanti modifiche appena descritte.

a. <u>Il mercato dei servizi di compensazione al dettaglio (cd. clearing)</u>

a.1. <u>I servizi di clearing relativi ai cd. 'prodotti SEPA'</u>

29. In relazione al mercato dei servizi di compensazione al dettaglio dei pagamenti *retail* domestici (cd. *clearing*), la documentazione in atti dimostra che le dinamiche relative all'offerta di tali servizi hanno subito un mutamento

---

16 *[Cfr. doc. 48 (verbale di audizione di SWIFT).]*

17 *[Cfr. considerando 1 del Regolamento MIF.]*

18 *[Cfr. considerando 13 del Regolamento MIF.]*

19 *[Cfr. l'art. 7, comma 4 del Regolamento MIF che recita "sono vietate le discriminazioni territoriali nelle regole in materia di trattamento applicate dagli schemi di carte di pagamento".]*

20 *[Cfr. l'art. 7, comma 5 del Regolamento MIF per il quale "soggetti incaricati del trattamento delle operazioni nell'Unione assicurano l'interoperabilità tecnica del loro sistema con altri sistemi di soggetti incaricati del trattamento nell'Unione mediante l'uso di standard sviluppati da organismi internazionali o europei di standardizzazione. Inoltre, gli schemi di carte di pagamento non adottano né applicano regole commerciali che limitano l'interoperabilità tra soggetti incaricati del trattamento nell'Unione".]*

21 *[Cfr. doc. 68 (risposta di Banca d'Italia del 28 aprile 2015).]*

22 *[Cfr. doc. 38 (verbale di audizione di ICBPI).]*

23 *[Cfr. art. 7, comma 1, lett. c) del Regolamento MIF.]*

importante a seguito dell'introduzione della SEPA. Rileva sul punto quanto afferma ICCREA, per la quale "*l'entrata in vigore della SEPA ha comportato lo sviluppo di Automated Clearing Houses attive su dimensione europea, a scapito delle Clearing Houses domestiche*"[24]. Il processo di standardizzazione e la conseguenziale interoperabilità tra i sistemi di pagamento dei differenti Paesi che aderiscono alla SEPA, infatti, hanno permesso alle *clearing house* attive a livello europeo di erogare i propri servizi per i pagamenti SEPA a favore di tutte le banche dell'area SEPA, anche nell'ipotesi di pagamenti 'nazionali', vale a dire tra istituti di credito dello stesso Stato.

30. Tra le *clearing house* europee, ai fini del presente procedimento, assume particolare rilievo la società EBA Clearing e la piattaforma attraverso la quale essa offre i propri servizi di *clearing* dei pagamenti *retail*, denominata STEP2[25]. EBA Clearing, infatti, costituisce il principale operatore europeo per il *clearing* dei prodotti SEPA tra banche italiane, come emerge dalle dichiarazioni della stessa società, la quale afferma che "*le più importanti banche italiane hanno aderito a STEP2*", che ha visto "*la recente adesione anche di ICCREA e dunque delle banche veicolate attraverso ICCREA*"[26]. Secondo ICBPI, si tratta di "*una scelta strategica effettuata dalle principali banche italiane le quali hanno deciso di rivolgersi direttamente a tale piattaforma anche per le operazioni di pagamento SEPA tra banche nazionali e non solo per quelle cross border, come hanno invece optato gli altri istituti europei*"[27].

31. Ciò trova conferma nelle affermazioni di Unicredit, per la quale "*il servizio di clearing (con regolamento finale sul sistema della Banca Centrale Europea denominato Target2), offerto da EBA Clearing consente (…) di poter raggiungere, e di essere raggiunto da, qualsiasi banca nell'area SEPA collegandosi ad un'unica infrastruttura, ottimizzando così i costi di interfacciamento e processamento*"[28]. Inoltre, come nel caso di Banca Nazionale del Lavoro, "*le motivazioni derivano da una scelta del Gruppo di mutualizzare (unico processo per tutte le entità del gruppo) determinati processi ottenendo sinergie di costo attraverso economie di scala (con riduzione dei costi unitari di elaborazione delle singole operazioni) ed economie di apprendimento (con miglioramento del know-how e delle procedure*)"[29].

32. La piattaforma STEP2, come detto, è stata ideata e realizzata da EBA Clearing, la quale è altresì titolare dei relativi diritti di proprietà intellettuale e dei servizi erogati attraverso la stessa. Nel corso dell'istruttoria è emerso che STEP2 è tecnicamente operata da SIA in virtù di un *Processing Service Agreement* sottoscritto all'esito di una procedura di gara promossa da EBA Clearing[30]. I documenti presenti nel fascicolo istruttorio mostrano, in ogni caso, che SIA agisce come mero *technical provider* della piattaforma, che la sua attività si limita alla fornitura di servizi di validazione, archiviazione e *settlement* dei pagamenti SEPA[31], e che è EBA Clearing l'operatore che "*intrattiene i rapporti commerciali con le banche che usufruiscono dei servizi di clearing erogati attraverso la piattaforma*"[32]. L'attività di SIA, dunque, non ha alcun riflesso sulla gestione dell'offerta del servizio di *clearing* che resta nella esclusiva titolarità di EBA Clearing. Invero, secondo quanto dichiara SIA, tale circostanza, insieme con il significativo ridimensionamento della propria quota di mercato nell'offerta di servizi di *clearing* per i prodotti SEPA, mostra un mutamento in corso delle strategie commerciali della società "*nel senso di ridimensionare – fino, in sostanza, ad eliminare – la propria presenza nel mercato del clearing SEPA*"[33].

33. Ciò detto, secondo stime fornite da SIA[34], nel 2014, nell'offerta di servizi di *clearing* per i prodotti SEPA per le banche italiane EBA Clearing detiene una quota di mercato pari a circa *[80-90%]*[35] del volume delle transazioni, mentre SIA ha una quota del *[0-10%]*.

---

[24] *[Cfr. doc. 31 (verbale di audizione di ICCREA). Nello stesso senso anche doc. 38 e doc. 52 (corrispondenti, rispettivamente, al verbale di audizione di ICBPI e di EBA Clearing).]*

[25] *[STEP2 è una piattaforma comune in grado di per processare i pagamenti al dettaglio in euro sia cross-border sia domestici, con regolamento finale sul sistema della Banca Centrale Europea denominato Target2. È il primo sistema operativo a livello europeo riconosciuto dallo European Payments Council (EPC), l'organismo di coordinamento del sistema bancario europeo per il programma SEPA. A partire da gennaio 2008, gestisce i nuovi strumenti di incasso e pagamento SEPA – SEPA Credit Transfer (SCT) e SEPA Direct Debit (SDD) -, e consente di ottenere la raggiungibilità delle banche nel contesto SEPA, indipendentemente dalla loro localizzazione.]*

[26] *[Cfr. doc. 52 (verbale di audizione di EBA Clearing). In particolare, come sottolineato da ICCREA, "per ciò che concerne la gestione dei pagamenti retail a norma SEPA, a partire da ottobre 2014, ICCREA, con le circa 300 banche cui offre i propri servizi, aderisce ad EBA Clearing" (cfr. doc. 31, verbale di audizione di ICCREA). In altre parole, in ambito SEPA, i servizi di clearing per le banche cui ICCREA offre i propri servizi non sono svolti da quest'ultima ma direttamente da EBA Clearing.]*

[27] *[Cfr. doc. 38 (verbale di audizione di ICBPI). Ciò trova conferma nelle risposte inviate da Banca Nazionale del Lavoro, Unicredit e Intesa Sanpaolo (cfr. doc. 30, doc. 33 e doc. 45).]*

[28] *[Cfr. doc. 33 (risposta di Unicredit del 24 marzo 2015).]*

[29] *[Cfr. doc. 41 (risposta di Banca Nazionale del lavoro del 31 marzo 2015).]*

[30] *[Cfr. doc. 52 (verbale di audizione di EBA Clearing).]*

[31] *[Cfr. doc. 52 (verbale di audizione di EBA Clearing).]*

[32] *[Cfr. doc. 52 (verbale di audizione di EBA Clearing).]*

[33] *[Cfr. doc. 1 (istanza di SIA).]*

[34] *[Cfr. doc. 1 (istanza di SIA).]*

[35] *[Nella presente versione alcuni dati sono omessi, in quanto si sono ritenuti sussistenti elementi di riservatezza o di segretezza delle informazioni.]*

a.2. I servizi di clearing relativi ai cd. 'prodotti non SEPA'

34. Per quel che concerne, invece, i prodotti che non rientrano nell'ambito di applicazione della SEPA, vale a dire MAV, RAV, Ri.Ba. e assegni con esito elettronico, cd. *check truncation*, essi, come detto, costituiscono solo una parte minoritaria del totale dei pagamenti *retail* tra banche italiane pari a circa il 28% delle transazioni nel 2014, dato che peraltro risulta in ulteriore diminuzione considerando il primo trimestre 2015[36]. Il servizio di *clearing* relativo a tali prodotti è ancora regolato in base alla convenzione "*Sistema interbancario di reti per la trasmissione dati*" (SITRAD), che è volta a garantire la circolarità dei servizi di pagamento *retail* domestici all'interno del sistema bancario nazionale, attraverso la costituzione di un sistema unico a livello nazionale che collega i centri applicativi per lo svolgimento dell'attività di compensazione[37].

35. In particolare, il servizio di *clearing* nell'ambito del SITRAD è offerto da tre centri applicativi autorizzati da Banca d'Italia, vale a dire SIA, ICCREA e ICBPI. Secondo stime fornite da SIA[38], nel 2014 la quota di mercato di SIA è stata pari a circa il *[40-50%]* del volume delle transazioni a fronte di una quota di ICBPI pari a circa il *[30-40%]* e una quota di ICCREA pari a circa il *[10-20*%]. Si noti, tra l'altro che, come affermato da ICCREA, quest'ultima e ICBPI offrono il servizio congiuntamente[39].

b. Il mercato dell'offerta dei servizi di processing delle carte di debito nazionali

36. Come già rilevato nel Provvedimento C8190, i servizi di *processing* delle carte di debito nazionali Bancomat e Pagobancomat sono offerti in base alle regole stabilite dal Consorzio Bancomat (ex Convenzione CO.GE.BAN.), associazione della quale fanno parte banche, intermediari finanziari, istituti di pagamento e, in generale, qualsiasi soggetto autorizzato ad operare, sulla base delle proprie leggi nazionali e delle regole europee, nell'area dei servizi di pagamento in Italia e nel territorio dell'Unione Europea. Inoltre, tale servizio è erogato in conformità con le norme contenute nella Convenzione SITRAD, per la parte concernente il regolamento dei pagamenti con le carte di debito.

37. In questo contesto, diversamente da quanto avvenuto per i servizi di *clearing*, la SEPA non ha al momento avuto alcun impatto, con la conseguenza che i servizi di *processing* delle carte di debito Bancomat e Pagobancomat sono oggi erogati da tre centri applicativi nazionali, SIA, ICCREA e ICBPI. Secondo stime fornite da SIA[40], nel 2014, la quota della società nel mercato del *processing* delle carte di debito nazionali Bancomat e Pagobancomat è stata pari a circa il *[40-50%]* del numero di transazioni[41] mentre ICBPI detiene una quota stimabile tra il *[30-40%]* e ICCREA una quota stimabile tra il *[10-20*%].

38. Nel corso dell'istruttoria, tuttavia, sono emersi alcuni elementi che appaiono deporre nel senso di una rimozione delle preesistenti barriere regolamentari e tecnologiche all'accesso al mercato, rendendo pertanto quest'ultimo contendibile a nuovi operatori. In proposito, viene in rilievo quanto affermato da Banca d'Italia secondo cui "*sebbene il mercato dei servizi di processing offerti nell'ambito del circuito Bancomat-Pagobancomat non abbia subito rilevanti modifiche rispetto al 2007, negli ultimi anni è significativamente mutato il quadro di riferimento a livello europeo (…). **Si va delineando un mercato europeo del processing** attraverso la standardizzazione e l'integrazione internazionale delle attività sottostanti e degli altri segmenti della catena del valore dell'industria delle carte*"[42].

39. In questo contesto, si inserisce la recente pubblicazione del Regolamento MIF, il quale, sebbene relativo alle commissioni interbancarie sulle operazioni di pagamento basate su carta, nell'ottica comunque di perseguire "*un mercato integrato per i pagamenti elettronici, senza distinzione tra pagamenti nazionali e pagamenti transfrontalieri*"[43], detta altresì le regole commerciali a cui devono attenersi sia i gestori dei circuiti sia i *processor* (e dunque anche gli operatori attivi nel *processing* delle carte di debito Bancomat e Pagobancomat). Al riguardo si osserva che l'articolo 7, comma 4, del Regolamento MIF prevede che "*sono vietate le discriminazioni territoriali nelle regole in materia di trattamento applicate dagli schemi di carte di pagamento*"; inoltre, il successivo comma 5 stabilisce che "*i soggetti incaricati del trattamento delle operazioni nell'Unione assicurano l'interoperabilità tecnica del loro sistema con altri sistemi di soggetti incaricati del trattamento nell'Unione mediante l'uso di standard sviluppati da organismi internazionali o europei di standardizzazione. Inoltre, gli schemi di carte di pagamento non adottano né*

---

36 *[Cfr. doc. 68 (risposta di Banca d'Italia del 28 aprile 2015).]*

37 *[Cfr. paras. 20-30 del Provvedimento C8190.]*

38 *[Cfr. doc. 1 (istanza di SIA).]*

39 *[Cfr. doc. 55 (risposta di ICCREA del 10 aprile 2014).]*

40 *[Cfr. doc. 73 (risposta di SIA del 6 maggio 2015).]*

41 *[La quota è calcolata in base al numero di transazioni del debito domestico.]*

42 *[Cfr. doc. 68 (risposta di Banca d'Italia del 26 aprile 2015) enfasi aggiunta. Al riguardo, Banca d'Italia afferma che "l'EPC ha definito un quadro di riferimento per le carte (cd. SEPA cards framework) che fissa i principi volti a consentire l'utilizzo in tutta l'area della SEPA delle carte emesse in un determinato paese nonché la possibilità per gli esercenti di scegliere qualsiasi acquirer e accettare qualsiasi carta emessa secondo i principi del SCF ("one card, one terminal in Europe")" . Inoltre, "il percorso di armonizzazione è proseguito con la pubblicazione, da parte del Card Stakeholders Group dell'EPC, del "SEPA Cards Standardisation Volume", contenente requisiti di alto livello che le iniziative di mercato devono rispettare per consentire il completamento, entro il 2017, di un'infrastruttura europea di carte e terminali pienamente standardizzata e interoperabile." (cfr. doc. 68 – risposta di Banca d'Italia del 26 aprile 2015).]*

43 *[Cfr. considerando 1 del Regolamento MIF.]*

applicano regole commerciali che limitano l'interoperabilità tra soggetti incaricati del trattamento nell'Unione". In tal modo, come espressamente rilevato da Banca d'Italia, "***il principio di "interoperabilità" dei sistemi di processing***, *già previsto dal SEPA Card Framework (EPC),* ***viene ora reso cogente*** *(articolo7): esso consente un'accelerazione dei lavori di standardizzazione su cui si fonda lo stesso principio d'interoperabilità*"[44].

40. Attraverso l'imposizione degli obblighi di interoperabilità e di non discriminazione sono di fatto superati, nell'ambito dei processi autorizzativi di Bancomat e Pagobancomat, gli ostacoli rappresentati da standard e protocolli applicativi specifici del mercato italiano che rendevano eccessivamente oneroso l'ingresso di nuovi entranti (in termini di investimenti specifici), come esplicitamente lamentato nel 2007 da alcuni operatori (si veda, ad esempio, First Data)[45]. Ciò in quanto sarà facilitata l'interazione fra sistemi differenti, nonché lo scambio e il riutilizzo delle informazioni anche fra sistemi informativi non omogenei, in ragione della capacità di ciascun sistema di cooperare e di scambiare informazioni o servizi con gli altri sistemi in maniera completa, priva di errori ed affidabile. Grazie alla valenza cogente attribuita dal Regolamento MIF a tali principi, in un'ottica di breve medio periodo, gli operatori del settore nonché Banca d'Italia ritengono che l'offerta dei servizi di *processing* acquisirà carattere transnazionale.

41. A tal proposito, l'istruttoria ha dato evidenza che gli operatori interessati già si stanno adoperando per ottemperare a tali obblighi. In questo senso, il Consorzio Bancomat "*evidenzia che [esso] adotta protocolli applicativi comuni a tutte le entità di processing che già operano o che avessero interesse ad operare nei Circuiti Bancomat e Pagobancomat*"[46]. ICBPI, inoltre, afferma che la società "*in qualità di processor sta investendo nello sviluppo della massima interoperabilità tra il circuito domestico e quello internazionale*" e che "*nel futuro prossimo ciascun centro applicativo attivo nel processing dovrà essere in grado di operare con tutti i circuiti attivi a livello europeo*" [47] .

42. La stessa SIA, poi, dopo aver sottolineato che l'obbligo di interoperabilità previsto nel Regolamento MIF "*comporterà un'uniformità di trattamento e di standard adottati, con la conseguenza che il SITRAD avrà un ruolo sempre più marginale, come avvenuto per il clearing dei prodotti SEPA*", afferma che "*tali disposizioni, peraltro, riflettono la situazione attuale. Di fatto, già oggi, SIA opera in diversi Paesi tramite accordi bilaterali tra processors, ovvero attraverso accordi con circuiti internazionali. Di converso, in Italia sono al momento attivi processors internazionali quali Equens che opera con ICBPI e First Data che opera con ICCREA*"[48].

43. Sempre con riferimento alle disposizioni previste nel Regolamento MIF, accanto agli obblighi di interoperabilità e non discriminazione, occorre osservare che il legislatore comunitario, nell'imporre regole di separazione tra schemi di carte di pagamento e soggetti incaricati del trattamento delle operazioni, espressamente prevede anche che tali soggetti "*non operano in alcun modo discriminazioni tra le proprie controllate o i propri azionisti, da un lato, e gli utenti delle carte di pagamento e altre controparti contrattuali, dall'altro, e in particolare non condizionano in nessun modo la fornitura di un qualsiasi servizio da essi offerto all'accettazione da parte delle loro controparti contrattuali di un qualsiasi altro servizio da essi offerto*"[49].

44. A questo riguardo SIA afferma che "*l'articolo 7, comma 1 del regolamento, oltre ad imporre l'obbligo di una netta distinzione tra attività dei circuiti e attività dei processor - situazione che in Italia è già attuale – vieta alla lettera c) di subordinare l'offerta del servizio di processing all'accettazione di altri e ulteriori servizi; tale previsione è da ritenersi applicabile sia ai circuiti di carte che ai processors e, dunque, anche a SIA*"[50]. In base a ciò, dunque, SIA ritiene che "*il nuovo regolamento MIF di fatto replica i contenuti delle misure imposte dall'Autorità*", e, più in generale, che "*alla luce delle modiche intervenute, le misure imposte dall'Autorità nel 2007 non appaiono più necessarie a tutelare lo svolgimento di dinamiche competitive sul mercato*"[51].

45. Da ultimo, occorre osservare che nel corso dell'istruttoria ICCREA ha posto in evidenza che con riguardo ai servizi di *processing*, "*SIA funge anche da 'concentratore' delle operazioni di pagamento prima che le stesse siano inviate alla Banca d'Italia che svolge le attività di compensazione. Tali rapporti sono disciplinati da un accordo quadro in cui sono definite anche le fee dovute per i servizi resi*"[52]. In proposito, SIA dichiara che lo svolgimento di tale attività consegue alla decisione di Banca d'Italia di consentire che la mera trasmissione dei flussi informativi dei centri applicativi - propedeutica alla determinazione dei saldi multilaterali e all'invio al regolamento da parte della Banca d'Italia - possa essere svolta direttamente dai centri applicativi per conto proprio o di terzi (cd. operatori incaricati); sulla scorta di ciò, "*SIA, ICBPI e ICCREA hanno dunque sottoscritto un contratto per effetto del quale SIA si fa carico anche per conto di ICBPI e ICCREA, nella qualità di cd. Concentratore dei centri Applicativi, alla mera attività di comunicazione alla Banca*

---

[44] *[Cfr. doc. 68 (risposta di Banca d'Italia del 26 aprile 2015) enfasi aggiunta.]*

[45] *[Cfr. para. 41 del Provvedimento C8190.]*

[46] *[Cfr. doc. 61 (risposta del Consorzio Bancomat del 21 aprile 2015).]*

[47] *[Cfr. doc. 38 (verbale di audizione di ICBPI).]*

[48] *[Cfr. doc. 72 (verbale di audizione SIA).]*

[49] *[Cfr. art. 7, comma 1, lett. c) del Regolamento MIF, enfasi aggiunta.]*

[50] *[Cfr. doc. 72 (verbale di audizione SIA).]*

[51] *[Cfr. doc. 72 (verbale di audizione SIA).]*

[52] *[Cfr. doc. 31 (verbale di audizione di ICCREA).]*

d'Italia dei flussi informativi necessari affinché quest'ultima po[ssa] procedere alla determinazione dei saldi multilaterali"[53]. Tale accordo, tuttavia, non prevede alcun vincolo di esclusiva a favore di SIA (articolo 1) e può essere risolto da ciascuna parte, con preavviso di sei mesi (articolo 7).

c. <u>Il mercato dei servizi di trasmissione dei dati interbancari</u>

46. Come rilevato nel Provvedimento C8190, l'offerta dei servizi di trasmissione dei dati interbancari associa ad una infrastruttura fisica una componente logica. Più in particolare, i servizi sono offerti attraverso una infrastruttura fisica (costituita prevalentemente da cavi) che, di norma, è di proprietà delle società di telecomunicazioni e che collega i diversi operatori del settore (banche, centri operativi, *acquirer*, etc.). Come sottolinea Banca d'Italia, "*la rete fisica è la conformazione delle linee di trasmissione, ossia il percorso dei cavi tra una macchina e l'altra*"[54]. La rete fisica è prevalentemente utilizzata per la fase autorizzativa dei pagamenti, propria dei servizi di *processing*, la quale "*non richiede necessariamente l'utilizzo dei servizi di rete logica, atteso che la quasi totalità delle transazioni relative a tale processo utilizza servizi di trasmissione dati, nella disponibilità di qualsiasi telecom provider*"[55].

47. Tale infrastruttura viene 'valorizzata' ai fini della trasmissione dei dati interbancari con l'ausilio di *software* e *hardware*; mutuando le parole di Banca d'Italia, "*la rete logica è invece il percorso che compiono i dati; essa è un'astrazione della rete fisica sottostante che consente di modellare la rete in base alle esigenze del gestore*"[56].

48. Più nello specifico, per servizi di rete logica "*si intendono quelle attività di trasporto delle istruzioni di pagamento tese ad assicurare la circolazione dei dati tra banche, centri applicativi e circuiti di pagamento garantendo che gli stessi circolino sulla rete senza il rischio che vengano persi, duplicati, intercettati o manipolati. I servizi in parola sono, infatti, progettati e forniti in modo tale da garantire sempre e comunque la consegna del dato al destinatario facendo ricorso, ove necessario, a procedure di 'recovery' e, nei casi più gravi, di 'disaster recovery' in grado di ovviare a qualsiasi malfunzionamento della rete su cui lo stesso viaggia*"[57].

49. Tale servizio di trasporto dei dati secondo protocolli che garantiscano la sicurezza è necessario per lo svolgimento delle attività di *clearing* e di *processing*, ed in particolare, in quest'ultimo caso, per la fase di regolamento, come emerge anche dal Provvedimento C8190[58]. Il servizio di trasporto dati è comune ad entrambe le attività e, in Italia, per quel che concerne il *clearing* dei prodotti non SEPA e il *processing* delle carte di debito Bancomat e Pagobancomat, è realizzato nell'ambito del SITRAD esclusivamente dai soggetti autorizzati dalla CIPA[59], vale a dire SIA e SWIFT.

50. Infatti, nell'offerta dei servizi di trasmissione dei dati interbancari in Italia l'istruttoria ha posto in evidenza che, rispetto al 2007, si è assistito all'ingresso di SWIFT in virtù dell'autorizzazione rilasciata dalla CIPA il 6 dicembre 2006 nonché delle misure previste dal Provvedimento C8190. Come anticipato, nell'ambito di tali servizi, essa non offre i servizi legati alla fase autorizzativa della transazione, propedeutici al *processing* (cd. servizi di rete fisica). La stessa SWIFT, in ogni caso, sottolinea come si tratti di una mera scelta commerciale; in altre parole, non sussiste alcuna restrizione di natura legislativa, regolamentare o tecnologica che le impedisca di entrare anche in questo segmento del mercato. Ed infatti, la società evidenzia che "*sono in corso (…) valutazioni in seno alla società concernenti un possibile ingresso anche nell'offerta di tali servizi che appare collegato all'evoluzione dei cd. real time payments*"[60].

51. Ciò detto, secondo stime fornite da SIA[61], nel 2014 la quota di mercato di SIA nella trasmissione di dati interbancari in Italia (vale a dire nella trasmissione dei dati funzionale sia all'attività di *clearing* dei prodotti non SEPA e che all'attività di *processing*) è stata pari a circa il [40-50%] delle operazioni a fronte di una quota di SWIFT pari a circa il [50-60%]. La quota di SIA è più bassa laddove si consideri il trasporto dati interbancari per i cd. prodotti SEPA, per i quali, per le ragioni esposte, vengono utilizzate prevalentemente *clearing house* europee; in questo caso SIA stima che la propria quota di mercato nel 2014 sia stata pari a circa il *[10-20%]* delle operazioni a fronte di una quota di SWIFT pari a circa il *[80-90%]*[62].

---

[53] *[Cfr. doc. 59 (risposta di SIA del 20 aprile 2015).]*

[54] *[Cfr. doc. 68 (risposta di Banca d'Italia del 26 aprile 2015).]*

[55] *[Cfr. para. 44 del Provvedimento C8190.]*

[56] *[Cfr. doc. 68 (risposta di Banca d'Italia del 26 aprile 2015).]*

[57] *[Cfr. doc. 73 (risposta di SIA del 6 maggio 2015).]*

[58] *[Cfr. paras. 43-44 del Provvedimento C8190.]*

[59] *[Sul punto si rinvia a quanto spiegato alla nota 13.]*

[60] *[Cfr. doc. 48 (verbale di audizione di SWIFT).]*

[61] *[Cfr. doc. 1 (istanza di SIA).]*

[62] *[Tale circostanza è confermata anche da alcuni operatori del settore, tra cui, ad esempio, ICCREA la quale afferma che "allo stato attuale si può stimare che l'80% dei pagamenti retail rientri nel mondo SEPA e transiti attraverso rete SWIFT" (cfr. doc. 31 verbale di audizione di ICCREA).]*

Quote del mercato della trasmissione dei dati interbancari - 2014 *(*)*	
a) Trasporto dati strumentale all'attività di clearing delle operazioni non-SEPA e all'attività di processing delle operazioni di carte Bancomat e PagoBancomat - Convenzione SITRAD	
SIA	[40-50%]
SWIFT	[50-60%]

b) Trasporto dati strumentale all'attività di clearing delle operazioni SEPA	
SIA	[10-20%]
SWIFT	[80-90%]

(*)Quote di mercato calcolate rispetto al volume dei dati trasportati - Gigabyte

VI. VALUTAZIONI

52. Le misure prescritte dall'Autorità nel Provvedimento C8190 si basavano sul presupposto della creazione, a seguito dell'operazione di concentrazione con SSB, di una posizione di dominanza di SIA nel mercato, a monte, dell'offerta di servizi di rete per le applicazioni interbancarie, e, a valle, nei mercati dei servizi di compensazione al dettaglio per i pagamenti *retail* nazionali e di *processing* delle carte di debito nazionali Bancomat e Pagobancomat.

53. Al fine di valutare l'istanza di revisione oggetto del presente procedimento appare dunque necessario esaminare, alla luce delle evidenze istruttorie sopra sintetizzate, se, anche in considerazione delle rilevanti modifiche normative e strutturali intervenute sui mercati di riferimento, permane in capo a SIA la posizione di dominanza nei mercati interessati, suscettibile di dar luogo alle criticità concorrenziali ravvisate nel Provvedimento C8190.

54. In primo luogo, sulla base dell'attività istruttoria svolta, emerge che, per quanto riguarda il mercato dei servizi di *clearing*, vi è stata una modifica sostanziale degli assetti competitivi a seguito dell'entrata in vigore della normativa SEPA, la quale ha reso tali servizi omogenei a livello europeo. In tale nuovo contesto, le principali banche italiane si sono rivolte ai servizi offerti da EBA Clearing, *clearing house* europea, non solo per le transazioni *cross border* ma anche per le transazioni tra banche italiane. Conseguentemente, SIA non ha più una posizione dominante e l'operatore di riferimento sul mercato è divenuto EBA Clearing.

55. Inoltre, la circostanza fattuale per cui SIA operi come *technical provider* di EBA Clearing non è idonea a confutare l'analisi svolta, dal momento che SIA in tale veste si limita a offrire meri servizi tecnici, senza interfacciarsi in alcun modo con i clienti per quel che concerne gli aspetti commerciali ed economici del servizio. Anzi, tale circostanza è indice di una scelta commerciale di SIA di riposizionare la propria attività anche alla luce dell'evoluzione del settore. Secondo le stime prodotte al riguardo da SIA[63], nell'offerta di servizi di *clearing* per i prodotti SEPA per le banche italiane, EBA Clearing, nel 2014, deteneva una quota di mercato pari a circa l' *[80-90%]* del volume delle transazioni, a fronte di quota di SIA stimabile nel *[1-10%].*

56. Con riguardo, invece, al *clearing* dei prodotti non SEPA si osserva che tali prodotti rappresentano una parte minoritaria del totale dei pagamenti *retail* tra banche italiane pari a circa il 28% delle transazioni nel 2014, dato che peraltro risulta in ulteriore diminuzione considerando il primo trimestre 2015[64], e rispetto a essi, nel periodo di riferimento, la quota di mercato di SIA ha subito una riduzione, ed è oggi stimabile pari al *[40-50%]* del volume delle transazioni. Peraltro, in questo segmento di mercato, si registra la presenza di due importanti operatori concorrenti, ICBPI e ICCREA, che detengono rispettivamente una quota di mercato pari a circa il *[30-40%]* e il *[10-20%],* che, come detto, operano congiuntamente e che sono quindi in grado di condizionare le dinamiche strategiche e commerciali del settore.

---

63 *[Cfr. doc. 1 (istanza di SIA).]*

64 *[Cfr. doc. 68 (risposta di Banca d'Italia del 28 aprile 2015).]*

57. In secondo luogo, con riguardo al mercato del *processing* delle carte di debito Bancomat e Pagobancomat, rileva la rimozione delle preesistenti barriere regolamentari e tecnologiche all'accesso al mercato che, come affermato anche da Banca d'Italia, hanno reso quest'ultimo contendibile a nuovi operatori. Alla luce di tale modifica del contesto di mercato il ruolo di SIA appare significativamente ridimensionato. Ciò, da una parte, alla luce dell'andamento delle quote di mercato -che, si ricorda, rappresentano per SIA il *[40-50%]* del numero di transazioni[65] mentre ICBPI detiene una quota stimabile tra il *[30-40%]* e ICCREA una quota stimabile tra il *[10-20%]* -, dall'altra parte, in un'ottica prospettica, sulla base delle previsioni del Regolamento MIF, idonee a favorire un'apertura del mercato, su base transnazionale, in ragione degli obblighi di interoperabilità e di non discriminazione imposti dal legislatore comunitario. A ciò si aggiunga che, rispetto alle misure disposte dal Provvedimento C8190, il Regolamento MIF impone che "*gli schemi di carte di pagamento* [ndr circuiti] *e i soggetti incaricati del trattamento delle operazioni* [ndr *processor*] *(…) non condizion*[ino] *in nessun modo la fornitura di un qualsiasi servizio da essi offerto all'accettazione da parte delle loro controparti contrattuali di un qualsiasi altro servizio da essi offerto*", di fatto, replicando le misure oggi in discussione[66].

58. In terzo luogo, con riferimento ai servizi di trasmissione dei dati interbancari, l'istruttoria ha evidenziato l'ingresso nel mercato italiano di SWIFT, importante e qualificato operatore internazionale. Tale circostanza ha determinato che SIA non è più l'unico operatore autorizzato ad offrire servizi di rete per le applicazioni interbancarie. Ciò vale sia per i servizi di trasporto dati per il *clearing* dei pagamenti attraverso la piattaforma STEP2 (rispetto al quale SIA gestisce circa il *[10-20%]* delle operazioni a fronte di una quota di SWIFT pari a circa l'*[80-90*%]), sia per il trasporto dati nell'ambito del SITRAD, dove SWIFT è presente, seppure con quote minori rispetto a quelle della trasmissione dei dati propedeutici al *clearing* dei prodotti SEPA, a causa di una scarsa mobilità dell'utenza bancaria "*per ragioni di carattere storico*"[67]. In tale contesto la posizione di SIA è stata pari a circa il *[40-50%]* delle operazioni a fronte di una quota di SWIFT pari a circa il *[50-60%].* Come già evidenziato, infatti, la scelta di SWIFT di non offrire l'intera gamma di servizi riflette una strategia societaria attuata a livello globale e non è l'esito di vincoli di natura normativa, regolamentare o tecnica che le impediscano di offrire l'intero servizio di trasporto dati interbancari.

59. Pertanto, le evidenze agli atti dimostrano la sussistenza in tale mercato della concorrenza - effettiva e potenziale - di SWIFT, idonea a disciplinare i comportamenti di SIA; tale considerazione vale anche per i servizi offerti nell'ambito del SITRAD.

60. Sulla scorta dell'analisi che precede, gli attuali assetti di mercato non risultano più necessitare il mantenimento delle misure imposte. Infatti, rispetto al 2007 non appaiono più sussistere le criticità concorrenziali che nascevano dall'integrazione verticale di SIA e SSB, vale a dire i due operatori che detenevano una posizione dominante nei mercati interessati dall'operazione. Ciò in quanto, SIA:

(i) non è più dominante nel mercato dell'offerta dei servizi di *clearing*;

(ii) nell'offerta dei servizi di *processing* vedrà, in una valutazione prospettica di breve medio periodo, ridimensionare la propria posizione, comunque in parte già ridimensionata rispetto al 2007, in ragione della prossima apertura del mercato consequenziale agli obblighi di interoperabilità e di non discriminazione sanciti nel Regolamento MIF;

(iii) a monte, nei servizi di trasporto dati interbancari, si confronta con SWIFT, importante operatore del mercato, e non può più prescindere dai comportamenti di quest'ultimo nell'attuazione delle proprie strategie commerciali.

61. Infine, le criticità ravvisate dall'Autorità nel 2007 appaiono superate anche alla luce delle modifiche intercorse nell'azionariato di SIA, e del venir meno, dunque, della posizione di controllo delle banche, che appariva idonea ad alterare le dinamiche concorrenziali rispetto agli altri operatori; di talché, SIA non è più il *partner* commerciale preferito dalle banche in virtù dei legami proprietari.

62. Le conclusioni raggiunte in merito al venir meno delle criticità evidenziate nel 2007 appaiono confermate dalla posizione espressa dagli operatori del settore auditi nel corso dell'istruttoria. Si rappresenta, infatti, che nessuno dei principali operatori (clienti, gestore del circuito, nonché concorrenti di SIA), pur espressamente interrogato sul punto, ha manifestato particolari criticità nell'offerta dei servizi nel caso di rimozione delle misure, ad eccezione di ICCREA, le cui preoccupazioni in parte esulano dall'oggetto del procedimento in quanto relative ad altri mercati, e in parte, ove relative a timori di *bundling* e/o applicazione di tariffe non trasparenti, quindi, non replicabili da parte dei concorrenti, appaiono non più attuali alla luce degli obblighi normativi imposti dal Regolamento MIF.

RITENUTO, pertanto che, ad oggi, non appaiono più sussistere i presupposti per il permanere delle misure imposte con il Provvedimento C8190 e che l'istanza proposta da SIA possa essere oggetto di accoglimento;

DELIBERA

di revocare le misure disposte dall'Autorità con la delibera del 4 aprile 2007 n. 16641, consistenti in: (i) creare una specifica *business unit* all'interno della nuova entità derivante dalla fusione, preposta alle attività di rete, separata dalle altre tre unità previste (Mercati, Carte e Pagamenti); (ii) adottare un regime di separazione contabile per tale *business*

---

65 *[La quota è calcolata in base al numero di transazioni del debito domestico.]*

66 *[Cfr. art 7,comma 1,lett.c) del Regolamento MIF]*

67 *[Cfr. doc. 35 (risposta di BPM del 26 marzo 2015).]*

unit; (iii) commercializzare, da parte di tale *business unit*, servizi di rete esclusivamente tramite il proprio personale e in condizioni di *unbundling* rispetto all'offerta delle altre *business unit*, sulla base di contratti distinti ed autonomi; (iv) collegare i centri applicativi anche attraverso la rete SWIFTnet nel più breve tempo possibile, comunque entro 2 mesi dalla data di sottoscrizione del Memorandum di intesa tra SSB-SIA, SECETI e ICCREA (ossia il 21 marzo 2007), al fine di garantire l'interoperabilità funzionale su tutte le tratte interbancarie; (v) applicare un regime transitorio che preveda la gratuità del traffico di sistema originato da clienti che si avvalgono per il loro traffico periferico della SWIFTnet, fino a quando non sarà realizzata l'interoperabilità tecnica tra i centri applicativi anche attraverso la rete di SWIFT (di cui alla precedente punto); (vi) mantenere criteri pubblici, trasparenti e non discriminatori per la tariffazione del trasporto dati interbancari ai clienti per i servizi di rete logica indipendentemente dal centro applicativo prescelto; (vii) non applicare nella tratta di sistema condizioni discriminatorie ai clienti di SSB che abbiano scelto nella tratta periferica un operatore di rete, diverso da SIA, riconosciuto quale gestore dell'infrastruttura ai sensi della Convenzione SITRAD.

Il presente provvedimento sarà notificato ai soggetti interessati e pubblicato nel Bollettino dell'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato.

Avverso il presente provvedimento può essere presentato ricorso al TAR del Lazio, ai sensi dell'articolo 135, comma 1, lettera b), del Codice del processo amministrativo (Decreto Legislativo 2 luglio 2010, n. 104), entro sessanta giorni dalla data di notificazione del provvedimento stesso, fatti salvi i maggiori termini di cui all'articolo 41, comma 5, del Codice del processo amministrativo, ovvero può essere proposto ricorso straordinario al Presidente della Repubblica, ai sensi dell'articolo 8 del Decreto del Presidente delle Repubblica 24 novembre 1971, n. 1199, entro il termine di centoventi giorni dalla data di notificazione del provvedimento stesso.

IL SEGRETARIO GENERALE	IL PRESIDENTE
Roberto Chieppa	*Giovanni Pitruzzella*