

## **A548 - BANCOMAT/MANDATO MASTERCARD**

Provvedimento n. 29928

L'AUTORITÀ GARANTE DELLA CONCORRENZA E DEL MERCATO

NELLA SUA ADUNANZA del 3 dicembre 2021;

SENTITO il Relatore, Presidente Roberto Rustichelli;

VISTO l'articolo 102 del Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea (TFUE);

VISTO il Regolamento n. 1/2003 del Consiglio datato 16 dicembre 2002, concernente l'applicazione delle regole di concorrenza di cui agli articoli 81 e 82 del Trattato CE (ora articoli 101 e 102 del TFUE);

VISTA la legge 10 ottobre 1990, n. 287;

VISTO il Decreto del Presidente della Repubblica 30 aprile 1998, n. 217;

VISTA la denuncia pervenuta in data 25 ottobre 2021, come successivamente integrata;

CONSIDERATO quanto segue:

### **I. LE PARTI**

**1.** Mastercard Europe SA (di seguito, "Mastercard") è una società di diritto belga che opera nel settore dei pagamenti. Essa è parte del gruppo Mastercard attivo a livello globale nella fornitura di servizi di pagamento attraverso le carte di pagamento. In Italia, il gruppo Mastercard è principalmente attivo come circuito di pagamento sia per le carte di credito che per le carte di debito ed i prelievi ATM ed opera con i marchi MasterCard, Maestro e Cirrus. Le banche e società finanziarie licenziate di Mastercard emettono carte e/o convenzionano esercenti sulla base dei rapporti contrattuali stipulati con tale circuito. Il gruppo Mastercard ha come società *holding* Mastercard Incorporated, una *membership corporation* di diritto statunitense i cui azionisti sono banche e fornitori di servizi di pagamento.

#### **Il denunciante**

**2.** Bancomat S.p.A. (già Consorzio Bancomat e, di seguito, anche solo "Bancomat") è una società di diritto italiano che gestisce i circuiti di prelievo e pagamento Bancomat e PagoBancomat, nonché le relative carte, utilizzabili per effettuare pagamenti su POS e prelievi presso gli sportelli automatici c.d. ATM. Il capitale sociale di Bancomat è distribuito tra 125 soggetti nessuno dei quali, in ragione delle previsioni statutarie, detiene il controllo della società, né in via esclusiva, né congiuntamente.

### **III. I PAGAMENTI CONTACTLESS CON CARTE CO-BADGED**

**3.** Oggetto di segnalazione sono i pagamenti *contactless* ossia i pagamenti con carta che hanno luogo senza che la carta sia inserita nel POS ma semplicemente appoggiando la carta al terminale – cd. *tap* – oppure, in modo analogo, appoggiando al terminale il dispositivo mobile sul quale è presente un *wallet* in cui la carta è registrata<sup>1</sup> (tipicamente uno *smartphone* ma può anche essere, ad esempio, un orologio – ad esempio *smartwatch* - oppure un *tablet*).

**4.** Si tratta di una modalità di pagamento che, anche a causa della pandemia (e, dunque, nell'ottica di evitare contatti o passaggi della carta di mano in mano) sta assumendo un ruolo sempre più importante, con un significativo tasso di crescita negli ultimi anni, pari, in valore, al 66% nel primo semestre del 2021 rispetto al semestre dell'anno precedente, e al 78% nel medesimo periodo, in termini di volume (numero di operazioni). Si consideri che tale modalità di pagamento, vista la sua praticità e immediatezza, è particolarmente utilizzata per pagamenti di importi di valore medio-basso, per i quali spesso non è nemmeno necessario digitare il PIN.

**5.** Più specificamente, la condotta oggetto di segnalazione riguarda l'imposizione della procedura di *double-tap* per i pagamenti *contactless*. In base a tale modalità di pagamento, dopo aver appoggiato la carta (o il dispositivo) al POS (primo *tap*) viene chiesto al titolare della stessa quale circuito preferisca e questi, dopo aver selezionato sul POS il circuito desiderato, appoggia nuovamente la carta al POS (secondo *tap*) affinché il pagamento abbia luogo. Essa si differenzia dalla procedura di *single-tap* che prevede, invece, che il pagamento abbia luogo direttamente al momento in cui la carta è appoggiata sul POS.

**6.** La differenza tra *single-tap* e *double-tap* assume rilievo in presenza di una carta *co-badged*, ossia di una carta che reca due marchi, in quanto occorre stabilire con quale dei due circuiti il pagamento debba essere effettuato. Nel caso di una carta cosiddetta *mono-brand*, chiaramente, il circuito è unico quindi non vi è alcuna scelta da fare. Inoltre, nel caso in cui la transazione abbia luogo attraverso un dispositivo mobile che contiene all'interno del *wallet* più di una carta di pagamento *mono-brand*, essa si instrada direttamente sulla carta (e, quindi, sul circuito) che il titolare ha scelto come preferita al momento dell'inserimento delle carte nel portafoglio elettronico.

---

<sup>1</sup> [Si tratta di portafogli digitali presenti su device elettronici (*smartphone*, *smartwatch*, *tablet*) sui quali il proprietario del device carica la propria carta di debito e/o di credito in modo da poterla utilizzare senza la necessità di portare fisicamente la carta con sé.]

7. Da un punto di vista normativo, entrambe le soluzioni sono in linea con quanto previsto dal legislatore europeo. Infatti, il Regolamento (UE) 2015/751<sup>2</sup>, da un lato, attribuisce al titolare della carta *co-badged* la facoltà di scegliere il marchio da utilizzare per effettuare l'operazione di pagamento e, dall'altro lato, prevede la possibilità per gli esercenti di indirizzare la clientela, con meccanismi automatici nei terminali POS, verso un marchio preferito; ove l'esercente effettui tale indirizzamento deve essere sempre consentito al titolare della carta di modificare tale scelta e utilizzare il marchio di preferenza superando l'indicazione espressa dall'esercente. In quest'ultima ipotesi, è solo specificato che deve essere garantita al titolare della carta tale possibilità di modifica senza ulteriori indicazioni temporali. Ciò detto, nel primo caso (*single-tap*) il titolare della carta può dichiarare la propria preferenza prima del *tap*, altrimenti il pagamento va di *default* sul circuito che l'esercente ha pre-impostato sul POS; nel secondo caso (*double-tap*) al titolare della carta è specificamente chiesto quale circuito preferisca.

#### IV. IL FATTO

8. In data 25 ottobre 2021 è pervenuta una segnalazione da parte di Bancomat, successivamente integrata, avente ad oggetto nuove regole vincolanti emesse da Mastercard in data 13 luglio 2021, con cui è imposto a gli aderenti al circuito Mastercard di modificare il funzionamento dei terminali POS, in modo che, nel caso di pagamenti *contactless* con le carte che recano due marchi (cd. carte *co-badged*), al pagatore sia sempre richiesto di avvicinare due volte la carta al POS, cd. *double-tap*, e non sia più possibile, invece, pagare avvicinando solo una volta la carta, cd. *single-tap*.

9. In particolare, Mastercard ha emesso un Mandato avente ad oggetto le regole tecniche applicabili alle operazioni di pagamento con carte *co-badged* effettuate al POS in modalità *contactless*. In particolare, esso impone ai convenzionatori (*acquirers*) e ai loro *processors* di implementare sui POS, per l'accettazione delle carte *co-badged*, una delle seguenti due soluzioni dalla stessa Mastercard prospettate: *i*) la prima ("*preferred*") prevede che dopo aver appoggiato la carta al terminale, su quest'ultimo siano visualizzate tutte le applicazioni di pagamento possibili (e dunque tutti i circuiti con cui la carta consente il pagamento) e al titolare della carta venga chiesto quale applicazione preferisca; il pagamento avrà luogo solo dopo che il titolare della carta abbia nuovamente appoggiato la carta al terminale; *ii*) la seconda soluzione ("*allowed*"), invece, prevede che dopo aver appoggiato la carta al terminale quest'ultimo mostri sia l'applicazione di pagamento scelta dall'esercente sia un metodo chiaro per modificare la scelta impostata dall'esercente e che quest'ultimo chieda al titolare della carta conferma dell'applicazione preferita; il pagamento ha luogo solo dopo che il titolare della carta abbia appoggiato nuovamente la carta al terminale.

10. Nel Mandato si precisa che tali regole entreranno in vigore il 1° gennaio 2022 e che non sono ammesse altre soluzioni per i pagamenti al POS *contactless* con carte *co-badged*; infine, è previsto che vi siano sanzioni, quali l'applicazione di penali e la revoca della licenza, in caso di mancato rispetto delle nuove regole. Il Mandato si applica solo al territorio italiano e solo ai pagamenti con carte *co-badged*.

#### V. VALUTAZIONI

##### V.1 Il mercato rilevante

11. In base alla prassi consolidata nazionale e comunitaria<sup>3</sup>, l'attività svolta dai circuiti di pagamento rientra nel "mercato tra circuiti", che può essere definito come la prestazione di servizi connessi al funzionamento dei circuiti di pagamento. In particolare, i gestori di questi sistemi di pagamento competono tra loro al fine di incentivare le società finanziarie a partecipare al proprio circuito e a utilizzare il proprio sistema.

12. A tal fine, i circuiti definiscono gli *standard* tecnici e le regole comuni necessari al proprio funzionamento come, ad esempio, le regole che governano la gestione delle autorizzazioni e del *processing* delle transazioni concluse sul proprio *network*. Tutte le regole del circuito sono accettate e applicate, attraverso i contratti di licenza, dai soggetti licenziatari che operano in qualità di *issuer* (emittenti delle carte) e/o di *acquirer* (convenzionatori) per il circuito stesso.

13. I circuiti sono inoltre proprietari dei marchi che li contraddistinguono. L'utilizzo dei servizi forniti attraverso il circuito avviene a titolo oneroso (e.g. attraverso il pagamento delle *scheme fees*). All'interno del mercato dei circuiti possono essere, a loro volta, individuati distinti mercati in base al tipo di carta, e dunque, carta di credito e carta di debito.

---

<sup>2</sup> [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. In particolare, l'art. 8, comma 6 del Regolamento prevede: "Gli schemi di carte di pagamento, i soggetti emittenti, i soggetti convenzionatori, i soggetti incaricati del trattamento delle operazioni e gli altri prestatori di servizi tecnici non inseriscono sullo strumento di pagamento o nei dispositivi utilizzati presso il punto vendita meccanismi, software o dispositivi automatici che limitano la scelta del marchio di pagamento o dell'applicazione di pagamento, o entrambi, da parte del pagatore o del beneficiario che utilizzano uno strumento di pagamento multimarchio in *co-badging*. I beneficiari si riservano la facoltà di installare meccanismi automatici nei dispositivi utilizzati presso il punto vendita che effettuano una selezione prioritaria di un particolare marchio di pagamento o applicazione di pagamento ma i beneficiari non impediscono al pagatore di modificare una tale automatica selezione prioritaria per le categorie di carte o dei relativi strumenti di pagamento accettati dal beneficiario".]

<sup>3</sup> [Cfr. decisione della Commissione Europea del 19 dicembre 2007 COMP/34.579 - MasterCard, COMP/36.518 - EuroCommerce, COMP/38.580 - Commercial Cards. Cfr. decisione dell'AGCM, caso I720 - Carte di credito, caso I724 - Commissione Interbancaria Pagobancomat.]

**14.** Dal punto di vista geografico, alla luce della prassi nazionale e comunitaria, la dimensione di tali mercati può essere circoscritta all'ambito del territorio nazionale in quanto le modalità di offerta appaiono sufficientemente uniformi all'interno dello stesso; viceversa, permangono differenze a livello di operatori attivi, di modalità di utilizzo delle licenze nazionali, di condizioni economiche, tra i vari paesi tali da escludere un ambito geografico rilevante più ampio di quello nazionale. Si consideri, in particolare, che in alcuni paesi vi sono circuiti attivi solo a livello nazionale, come è il caso di Bancomat, che è presente solo in Italia, o di Cartes Bancaires, che è attivo solo in Francia.

**15.** Pertanto, nel caso in esame il mercato appare essere il mercato italiano dei circuiti di carte di debito (che include anche le carte prepagate)<sup>4</sup>.

### **V.2. La posizione di dominanza Mastercard**

**16.** Nel mercato italiano dei circuiti di carte di debito, Mastercard risulta avere una posizione di preminenza rispetto agli altri due circuiti presenti, ossia Bancomat e Visa.

**17.** In questo senso deporrebbero innanzitutto le quote di mercato. In particolare, in base ai dati forniti da Bancomat, nel 2020, la quota di mercato di Mastercard sarebbe pari al [55-60%]<sup>\*</sup>, in volume delle transazioni, mentre Bancomat detterebbe una quota pari al [30-35%], e Visa la rimanente parte del mercato.

**18.** Inoltre, risulta che i *brand* Mastercard abbiano una maggiore diffusione rispetto a quella degli altri due circuiti: infatti, in base a stime fornite da Bancomat, da un lato, circa il [85-90%] delle carte di debito *mono-brand* presenti in Italia recherebbe il solo circuito Mastercard, mentre il residuo [15-20%] recherebbe o il solo circuito Bancomat o il solo circuito Visa; dall'altro lato, e più in generale, il circuito Mastercard sarebbe presente su circa il [85-90%] della totalità delle carte di debito e prepagate emesse in Italia (ossia la somma di carte *co-badged* e *mono-brand* insieme).

**19.** Ulteriore elemento rilevante ai fini della valutazione della posizione di dominanza di Mastercard è che tale circuito è presente in Italia anche come circuito di credito, con una posizione tale da rendere Mastercard complessivamente un *partner* imprescindibile per le controparti (sia per gli *issuer* e gli *acquirer* che per gli operatori tecnologici), con riflessi anche nel mercato dei circuiti di carte di debito.

**20.** Infine, Mastercard sembra dimostrare la capacità di adottare comportamenti indipendenti dalle reazioni degli altri operatori del mercato. Si pensi, a tal fine, alla decisione in esame che impone unilateralmente a tutti gli *acquirer* italiani la modifica dei requisiti tecnici di funzionamento del sistema dei pagamenti, la quale sarebbe stata assunta in modo indipendente rispetto *i*) ai clienti (vale a dire le banche *acquirer* a cui sarebbe imposto di sostenere gli oneri delle modifiche richieste ai POS) e *ii*) ai consumatori finali (che vedrebbero modificata la propria *user experience*). Ciò sarebbe imposto nella consapevolezza che nessuno dei suddetti soggetti sarebbe disposto a rinunciare al marchio Mastercard.

### **V.3. La possibile violazione dell'articolo 102 TFUE**

**21.** Come anticipato, il Mandato di Mastercard riguarda i soli pagamenti con carte *co-badged*. Per Bancomat, in base alle stime dalla stessa fornite, le carte *co-badged* rappresentano il 99% delle carte emesse (mentre le sue carte *mono-brand* sarebbero del tutto residuali). La preponderanza di carte *co-badged* per il circuito Bancomat è giustificata dalla circostanza per cui la carta Bancomat può essere utilizzata solo nel territorio italiano e non può essere utilizzata per acquisti su *internet*; di contro, la carta del circuito internazionale – che nelle carte *co-badged* si affianca a quella Bancomat – ha una spendibilità geograficamente estesa a livello globale e può essere utilizzata anche per acquisti *online*. Diversamente, sempre in base ai dati forniti da Bancomat, il [85-90%] delle carte di debito *mono-brand* emesse in Italia reca il solo marchio Mastercard, essendo la restante parte quasi esclusivamente Visa.

**22.** La presenza del circuito Bancomat sulle carte di debito sarebbe, tuttavia, fortemente richiesta dagli esercenti e, quindi, dai convenzionatori, giacché tale circuito comporterebbe costi di convenzionamento per l'esercente e, in ultima analisi, per i consumatori, assolutamente più bassi rispetto ai circuiti internazionali.

**23.** Per queste ragioni, al fine di conciliare l'interesse dei consumatori ad avere una carta con maggiori opzioni di utilizzo con l'interesse degli esercenti a ridurre i costi, la soluzione utilizzata dalle banche emittenti è quella di emettere una carta *co-badged* che reca entrambi i circuiti, Bancomat e il circuito internazionale, in modo che al cliente sia fornita una carta più completa dal punto di vista dei servizi ad essa associati e l'esercente possa incassare anche pagamenti con il circuito Bancomat (più economico).

**24.** Occorre altresì considerare che, dal punto di vista dei terminali che, per ordine di Mastercard, devono essere modificati per accettare la modalità di *double-tap*, la misura riguarderebbe di fatto la totalità dei POS.

**25.** Per quel che qui rileva, infine, assumono rilievo le condizioni previste dagli operatori tecnologici per il caricamento delle carte sugli *smartphone* e, in particolare, la condizione per cui, per la conclusione di un accordo di collaborazione, è necessario che le carte che dovranno essere utilizzate sui *wallet* operino in modalità *single-tap*. Tali condizioni, che sarebbero applicate indistintamente dal circuito e dal Paese in cui il pagamento avviene, sarebbero

---

<sup>4</sup> [A tal fine, si rappresenta che il Regolamento n. 751/2015 relativo alle commissioni interbancarie sulle operazioni di pagamento basate su carta ricomprende tra le "operazioni tramite carta di debito" tutte le operazioni di pagamento basate su carta, ivi comprese quelle con carte prepagate, che non sono operazioni tramite carte di credito (cfr. art. 2 punto 4).]

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

finalizzate a garantire la migliore *user experience* ai propri clienti, in termini di praticità e immediatezza del pagamento.

**26.** Dall'insieme di tali elementi discende che, quale conseguenza del Mandato di Mastercard, ogni qualvolta venga utilizzata una carta Bancomat sarà sempre necessario procedere con il *double-tap* e non sarà più possibile utilizzare la modalità di *single-tap*. Invece, laddove venga utilizzata una carta *mono-brand* (per lo più carte Mastercard) sarà ancora possibile utilizzare la modalità di *single-tap*. Detto in altri termini, per effetto del Mandato di Mastercard alle carte Bancomat verrebbe precluso l'accesso alla modalità *single-tap*.

**27.** Inoltre, per effetto del Mandato di Mastercard, alle carte Bancomat verrebbe precluso l'accesso ai *wallet* digitali di alcuni produttori di *smartphone* ([*omissis*]) i quali senza la facilità d'uso del *single-tap* si rifiuterebbero di introdurre nei loro portafogli elettronici le carte Bancomat preferendo conservare le sole carte Mastercard, che già possono essere introdotte e utilizzate attraverso i *wallet*.

**28.** Si osserva che per Mastercard tale tema non si porrebbe in quanto tale società ha già concluso gli accordi per la *tokenizzazione* delle proprie carte [*omissis*] e, in mancanza di un accordo tra gli operatori tecnologici e Bancomat, le carte di Mastercard *tokenizzate* [*omissis*] funzionerebbero come carte *mono-brand* e non rientrerebbero, dunque, nel perimetro del Mandato (che vale solo per le carte *co-badged*).

**29.** Più in generale, l'asimmetria determinata dal Mandato di Mastercard appare idonea ad incidere sulle dinamiche concorrenziali del mercato e a minare, nel lungo periodo, la presenza di Bancomat nel mercato. Ciò in quanto, rendendo poco fruibile l'utilizzo delle carte *co-badged* in modalità *contactless*, esso degraderebbe la posizione di tali carte rispetto a quelle *mono-brand*, portando il mercato a spostarsi su queste ultime. In questo modo, tuttavia, verrebbe pregiudicata la sola posizione di Bancomat le cui carte, per le ragioni già esposte, sono di fatto sempre emesse come *co-badged*.

**30.** Sebbene tale questione nasca nell'ambito dei pagamenti *contactless* i suoi effetti si rifletterebero sulla totalità delle carte di debito dal momento che la carta emessa è unica, sia per i pagamenti *contactless*, sia per i pagamenti che ne prevedono l'inserimento, con effetti, in ultima analisi, sia sui consumatori, i quali, per poter accedere ad entrambi i circuiti, dovrebbero richiedere due carte, con duplicazione dei relativi costi, che sugli esercenti, che non potrebbero più beneficiare dei minori costi legati al circuito domestico.

**31.** Da ultimo, si osserva che la decisione di Mastercard di escludere la modalità *single-tap* per i pagamenti con carte *co-badged* non appare giustificata dal dettato normativo. Come anticipato, infatti, la modalità di *single-tap* è in linea con le norme comunitarie dal momento che è idonea a garantire al titolare della carta la possibilità di scelta del circuito posto che tale soggetto può sempre manifestare all' esercente la propria preferenza prima di ogni pagamento in modo che il POS sia impostato per procedere con il circuito così scelto.

**32.** Il comportamento descritto, consistente nella imposizione da parte di Mastercard della procedura di *double tap*, assistita da verifiche ispettive e sanzioni particolarmente afflittive, appare riconducibile ad una strategia abusiva in violazione dell'articolo 102 TFUE, volta ad ostacolare e/o escludere l'operatore concorrente dalla possibilità di accedere ai *wallet* presenti sugli *smartphone*, in una fase cruciale di sviluppo tecnologico di tale modalità di pagamento, nonché di crescita significativa del suo utilizzo da parte dei consumatori, con effetti tali da rendere meno fruibile l'utilizzo delle carte *co-badged* in modalità *contactless* rispetto a quelle *monobrand* e disincentivare in futuro l'emissione di carte *co-badged*.

#### **V.4. L'applicabilità del diritto europeo**

**33.** Le nuove regole di circuito devono essere valutate ai sensi dell'articolo 102 del TFUE. Infatti, il concetto di pregiudizio al commercio intraeuropeo deve essere interpretato tenendo conto dell'influenza diretta o indiretta, reale o potenziale, sui flussi commerciali tra gli Stati membri. Il Mandato di Mastercard appare potenzialmente idoneo a pregiudicare il commercio intraeuropeo, in quanto le nuove regole di circuito investono l'intero territorio italiano e interessano la totalità degli istituti finanziari che prestano servizi di convenzionamento e di emissione delle carte in Italia<sup>5</sup>.

RITENUTO, pertanto, che il Mandato di Mastercard potrebbero configurare una fattispecie di abuso di posizione dominante, in possibile violazione dell'articolo 102 del TFUE;

DELIBERA

a) l'avvio dell'istruttoria, ai sensi dell'articolo 14 della legge n. 287/90, nei confronti di Mastercard Europe SA, per accertare l'esistenza di violazioni dell'articolo 102 TFUE;

b) la fissazione del termine di giorni sessanta, decorrente dalla data di notificazione del presente provvedimento, per l'esercizio da parte dei legali rappresentanti di Mastercard Europe SA, ovvero da persone da essi delegate, del diritto di essere sentiti, ai sensi dell'articolo 14, comma 1, della legge n. 287/90, precisando che la richiesta di audizione dovrà

---

<sup>5</sup> [Cfr. Comunicazione della Commissione — Linee direttrici sulla nozione di pregiudizio al commercio tra Stati membri di cui agli articoli 81 e 82 del Trattato [ora articoli 101 e 102 TFUE], G.U.U.E. [2004] C101/81.]

pervenire alla Direzione "Credito, Poste e Turismo" della Direzione Generale per la Concorrenza di questa Autorità almeno tre giorni prima della scadenza del termine sopra indicato;

c) che il responsabile del procedimento è la dott.ssa Eliana Iorio;

d) che gli atti del procedimento possono essere presi in visione presso la Direzione "Credito, Poste e Turismo" della Direzione Generale per la Concorrenza di questa Autorità dai legali rappresentanti della parte o da persone da essi delegate;

e) che il procedimento deve concludersi entro il 31 dicembre 2022.

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

IL SEGRETARIO GENERALE  
*Filippo Arena*

IL PRESIDENTE  
*Roberto Rustichelli*