

A548 - BANCOMAT/MANDATO MASTERCARD

Provvedimento n. 30334

L'AUTORITÀ GARANTE DELLA CONCORRENZA E DEL MERCATO

NELL'ADUNANZA dell'11 ottobre 2022;

SENTITO il Relatore, Presidente Roberto Rustichelli;

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

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

VISTA la legge 10 ottobre 1990, n. 287e, in particolare, l'articolo 14-ter;

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

VISTA la "Comunicazione sulle procedure di applicazione dell'articolo 14-ter della legge 10 ottobre 1990, n. 287" del 6 settembre 2012, pubblicata sul Bollettino del 17 settembre 2012, n. 35;

VISTA la propria delibera del 3 dicembre 2021, n. 29928, con la quale è stata avviata un'istruttoria, ai sensi dell'articolo 14 della legge n. 287/90, nei confronti della società Mastercard Europe SA, per accertare l'esistenza di violazioni dell'articolo 102 del TFUE;

VISTA la comunicazione del 27 aprile 2022, nella versione definitiva depositata, con la quale Mastercard Europe SA ha presentato impegni, ai sensi dell'articolo 14-ter della legge n. 287/90, secondo le modalità indicate nell'apposito "Formulario per la presentazione degli impegni ai sensi dell'articolo 14-ter della legge n. 287/90";

VISTA la propria delibera del 7 giugno 2022, n. 30182, con la quale è stata disposta la pubblicazione sul sito *internet* dell'Autorità, a far data dal 10 giugno 2022, degli impegni presentati da Mastercard Europe SA, al fine di consentire ai terzi interessati di esprimere le proprie osservazioni;

VISTE le osservazioni dei terzi interessati pervenute nell'ambito del *market test* in ordine agli impegni pubblicati;

VISTE le modifiche accessorie agli impegni, presentate da Mastercard Europe SA in data 8 agosto 2022, con successivo chiarimento del 30 agosto 2022 (cfr. **Al. 1** alla presente delibera contenente la versione consolidata degli impegni);

VISTA la propria comunicazione alla Commissione europea, del 7 settembre 2022, ai sensi dell'articolo 11, paragrafo 4, del Regolamento n. 1/2003;

VISTI gli atti del procedimento e la documentazione acquisita nel corso dell'istruttoria;

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.

2. Bancomat S.p.A. (già Consorzio Bancomat e di seguito definito anche "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.

3. Nexi S.p.A. (di seguito, "Nexi") è la *holding* di diritto italiano dell'omonimo gruppo, attivo, principalmente in Italia, nel settore dei servizi di pagamento, ed in particolare, nelle attività di Merchant Services & Solutions, Cards & Digital Payments e Digital Banking Solutions.

4. Visa Europe Limited è una società di diritto inglese che opera, a livello mondiale, nel settore nella fornitura di servizi di pagamento come circuito sia per le carte di credito che per le carte di debito ed i prelievi ATM.

II. IL PROCEDIMENTO ISTRUTTORIO

5. In data 25 ottobre 2021 l’Autorità ha ricevuto una segnalazione da parte di Bancomat avente ad oggetto nuove regole vincolanti emesse da Mastercard in data 13 luglio 2021 con cui era imposto agli aderenti al circuito Mastercard di modificare il funzionamento dei terminali POS in modo che nel caso di pagamenti *contactless* (e dunque senza l’inserimento della carta nel POS) con le carte di debito che recano due marchi (tipicamente, Mastercard-Bancomat, cd. carte *co-badged*) al pagatore fosse sempre richiesto di avvicinare due volte la carta al POS, cd. *double-tap*, e non fosse più possibile invece pagare avvicinando solo una volta la carta, cd. *single-tap* (di seguito, anche “Mandato”)¹.

6. In particolare, il Mandato imponeva 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.

7. Nel Mandato era previsto che tali regole sarebbero entrate in vigore il 1° gennaio 2022, che non sarebbero state ammesse altre soluzioni per i pagamenti al POS *contactless* con carte *co-badged* e che vi sarebbero state sanzioni, quali penali e revoca della licenza, in caso di mancato rispetto. Il Mandato era previsto per il solo territorio italiano e solo per i pagamenti con carte *co-badged*.

8. Bancomat segnalava anche come l’emanazione del Mandato avesse condotto all’interruzione, da parte dei principali produttori di *smartphone*, dei contatti, all’epoca già in fase di finalizzazione, per l’accesso delle carte Bancomat ai *wallet* digitali. Ciò sarebbe dipeso dalla presenza di *target* specifici sulla presenza di terminali POS sul territorio italiano configurati in modalità *single-tap*.

9. In data 3 dicembre 2021 l’Autorità ha deliberato di avviare un procedimento nei confronti di Mastercard, per accertare l’esistenza di violazioni dell’articolo 102 del TFUE, con contestuale accertamento ispettivo presso la sede della società.

10. Con comunicazione del 29 dicembre 2021, Mastercard ha rappresentato la sua intenzione di “*sospendere volontariamente l’applicazione del proprio mandato sul double-tap [la cui] entrata in vigore era prevista per il 1° gennaio 2022*”².

11. Con comunicazione del 24 gennaio 2022, sono state ammesse a partecipare al procedimento le società Nexi e Visa, a fronte delle rispettive istanze di partecipazione³.

12. Tutte le Parti sono state sentite in audizione⁴ e hanno esercitato, anche a più riprese, il diritto di accesso agli atti del fascicolo⁵; inoltre, sono state sentite in audizione anche le società Intesa Sanpaolo, Unicredit e Apple Inc.⁶. Ancora, sono state formulate diverse richieste di informazioni alle Parti, a Banca d’Italia e a Crédit Agricole Italia S.p.A.⁷.

Infine, nel corso del procedimento le Parti hanno depositato osservazioni e memorie infraprocedimentali.

13. Nel corso di un’audizione svoltasi in data 11 aprile e con successiva comunicazione del 26 aprile 2022 Bancomat ha rappresentato [*omissis*]^{*8}.

14. Con successiva comunicazione del 27 aprile 2022, nella versione definitiva del formulario depositata, Mastercard ha presentato impegni, ai sensi dell’articolo 14-ter della Legge n. 287/90, al fine di superare le criticità concorrenziali contestate dall’Autorità nel provvedimento di avvio dell’istruttoria. Di tali impegni l’Autorità ha deliberato la pubblicazione, a far data dal 10 giugno 2022, per consentire ai terzi interessati di esprimere le proprie osservazioni. Nelle date comprese fra il 4 e il 12 luglio 2022 sono pervenute osservazioni da parte delle società Visa Europe Ltd, Nexi

¹ [Docc. 3 e 4.]

² [Doc. 82.]

³ [Docc. 93 e 94.]

⁴ [Docc. 2, 134 (Bancomat), doc. 9 (Nexi), docc. 77bis, 112, 143, 223 (Mastercard) e doc. 113 (Visa).]

⁵ [Docc. 77, 88, 102, 128, 147, 149, 217, 220 (Mastercard), docc. 107, 167, 195, 231, 233 (Bancomat), docc. 108, 155, 197, 237 (Nexi) e docc. 109, 168, 234 (Visa).]

⁶ [Rispettivamente docc. 10, 11 e 111.]

⁷ [Doc. 133 (Banca d’Italia) e doc. 157 (Crédit Agricole Italia).]

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

⁸ [Doc. 134 (verbale audizione di Bancomat del 11 aprile 2022).]

S.p.A., Apple Distribution International Ltd, Bancomat S.p.A., Intesa Sanpaolo S.p.A., dalle associazioni dei consumatori Unione Nazionale Consumatori e Movimento Difesa del Cittadino, nonché da Confesercenti⁹.

15. Al fine di recepire le osservazioni pervenute durante la *market test*, in data 8 agosto 2022 Mastercard ha quindi presentato una versione integrata degli impegni, con chiarimenti del 30 agosto 2022, comprensiva delle modifiche accessorie apportate¹⁰.

III. IL MERCATO RILEVANTE E LA POSIZIONE DI MASTERCARD

16. In base alla prassi consolidata nazionale e comunitaria¹¹, l'attività svolta dai circuiti di pagamento rientra nel mercato dei servizi offerti dai 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, emittitrici di carte di pagamento e convenzionatrici degli esercenti, a partecipare al proprio circuito e a utilizzare il proprio sistema.

17. 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.

18. 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.

19. 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.

20. Pertanto, nel caso in esame il mercato è costituito dal mercato italiano dei circuiti di carte di debito (che include anche le carte prepagate)¹².

21. Sulla base degli elementi agli atti, nel mercato italiano dei circuiti di carte di debito, nel quale sono presenti anche Bancomat e Visa, Mastercard detiene una posizione di dominanza. In questo senso depongono innanzitutto le quote di mercato. Inoltre, risulta che i *brand* Mastercard abbiano una molto più ampia diffusione rispetto a quella degli altri due circuiti. Ulteriore elemento rilevante ai fini della valutazione della posizione 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.

22. Infine, la stessa condotta di Mastercard mostra la capacità di adottare comportamenti indipendenti dalle reazioni degli altri operatori del mercato. Si pensi, al riguardo, alla decisione in esame che imponeva 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*); e ciò nella consapevolezza che nessuno dei suddetti soggetti sarebbe disposto a rinunciare al marchio Mastercard.

IV. LE CRITICITÀ CONCORRENZIALI RISCOSE NELL'AVVIO DI ISTRUTTORIA

23. In sede di avvio, l'Autorità ha ritenuto che il Mandato di Mastercard presentasse criticità di natura concorrenziale. In particolare, l'Autorità ha rilevato come, quale conseguenza del Mandato, ogni qualvolta venisse

⁹ [Docc. 198 (Unione Nazionale Consumatori), 199 (Movimento Difesa del Cittadino), 201 (Confesercenti), 202 (Intesa Sanpaolo), 203 (Bancomat), 205 (Visa), 206 (Apple) e 207 (Nexi).]

¹⁰ [Docc. 226 e 229.]

¹¹ [Cfr. Caso I720 - Carte di credito, caso I724 - Commissione Interbancaria Pagobancomat; decisione della Commissione europea del 19 dicembre 2007, Caso COMP/34.579 - Mastercard; decisione della Commissione europea del 29 aprile 2019, Caso AT.40049 - MasterCard II; decisione della Commissione europea del 26 febbraio 2014, Caso AT.39398 - Visa MIF.]

¹² [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). Nello stesso senso si veda la decisione della Commissione europea del 29 aprile 2019, Caso AT.40049 - MasterCard II (para. 18).]

utilizzata una carta Bancomat, che è di fatto quasi sempre *co-badged*¹³, sarebbe necessario procedere con il *double-tap* e non sarebbe più possibile utilizzare la modalità di *single-tap*. Invece, laddove venisse utilizzata una carta *mono-brand* (per lo più carte Mastercard) sarebbe 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*.

24. Da ciò discenderebbe che alle carte Bancomat verrebbe precluso l'accesso ai *wallet* digitali di alcuni produttori di *smartphone* i quali senza la facilità d'uso del *single-tap* si rifiuterebbero di introdurre nei loro portafogli e lettori le carte Bancomat preferendo conservare le sole carte Mastercard, che già possono essere introdotte e utilizzate attraverso i *wallet* (come fossero carte *mono-brand*). Per Mastercard tale tema non si porrebbe in quanto essa ha già concluso gli accordi per la *tokenizzazione* delle proprie carte con i produttori di *smartphone* e, in mancanza di un accordo tra tali operatori tecnologici e Bancomat, le carte di Mastercard *tokenizzate* sui portafogli digitali, anche se fossero *co-badged*, funzionerebbero come carte *mono-brand* e non rientrerebbero dunque nel perimetro del Mandato (che, come detto, vale solo per le carte *co-badged*).

25. Più in generale, l'Autorità ha rilevato che l'asimmetria determinata dal Mandato di Mastercard appariva idonea ad incidere sulle dinamiche concorrenziali del mercato e a minare, nel lungo periodo, la presenza di Bancomat nello stesso; 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 quasi sempre emesse come *co-badged*.

26. Sebbene tale questione nasca nell'ambito dei pagamenti *contactless* i suoi effetti si rifletterebbero 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, anche sui consumatori, i quali, per poter accedere ad entrambi i circuiti, dovrebbero richiedere due carte, con duplicazione dei relativi costi, e sugli esercenti, che non potrebbero più beneficiare dei minori costi legati al circuito domestico.

27. Da ultimo, l'Autorità ha osservato che la decisione di Mastercard di escludere la modalità *single-tap* per i pagamenti con carte *co-badged* non appare giustificata dal dettato normativo. Infatti, in linea di principio, la modalità di *single-tap* è in linea con le norme europee 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.

28. Ad avviso dell'Autorità, il comportamento descritto, consistente nella imposizione da parte di Mastercard della procedura di *double tap*, assistita da verifiche ispettive e sanzioni particolarmente afflittive, appariva riconducibile ad una strategia abusiva in violazione dell'articolo 102 TFUE¹⁴, volta ad ostacolare e/o escludere l'operatore concorrente dalla possibilità di accedere ai *wallet* presenti sugli *smartphone* e/o su altri dispositivi elettronici, 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 *mono-brand* e disincentivare in futuro l'emissione di carte *co-badged*.

V. GLI IMPEGNI PROPOSTI DALLA PARTE

29. In risposta alle criticità di natura concorrenziale sollevate dall'Autorità nel provvedimento di avvio, con comunicazione del 27 aprile 2022, nella versione definitiva depositata, Mastercard ha presentato impegni, ai sensi dell'articolo 14-ter della legge n. 287/90, secondo le modalità indicate specificamente nell'apposito "Formulario per la presentazione degli impegni ai sensi dell'articolo 14-ter della legge n. 287/90".

30. In particolare, Mastercard ha rappresentato la sua intenzione di "impegnarsi a modificare il Mandato affinché le indicazioni tecniche relative all'implementazione del *double-tap* ivi contenute assumano la forma di 'best practices' di mercato finalizzate a dare efficacia ai principi di scelta del circuito di pagamento da parte del consumatore stabiliti dall'articolo 8, comma 6, dell'IFR. Tali 'best practices' di mercato non saranno vincolanti e la loro applicazione sarà rimessa alla libera determinazione degli acquirers e degli altri operatori di mercato interessati. Da ciò ne deriva che

¹³ [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. 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 dunque per i consumatori, assolutamente più bassi rispetto ai circuiti internazionali.]

¹⁴ [Le nuove regole di circuito devono essere valutate ai sensi dell'articolo 102 del TFUE posto che 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. In questo senso, 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 (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).]

Mastercard si asterrà in futuro dall'imporre penalità o sanzioni come conseguenza della mancata osservanza delle proprie "best practices".

31. Quanto alla durata, Mastercard ha affermato di attuare l'impegno entro 30 giorni dalla data di pubblicazione e della eventuale delibera di accettazione; tuttavia, essa si è riservata "qualora tali impegni fossero accettati dall'Autorità, (...) la facoltà di rimodulare tali impegni, sulla base di un monitoraggio delle condizioni del mercato, previa formale istanza di revisione ai sensi dell'articolo 14-ter, comma 3, L. 287/1990, qualora vengano meno i presupposti di fatto e di diritto alla base della ricostruzione dell'Autorità, quali per esempio: (i) Venir meno del presupposto di fatto dell'asserita dominanza per effetto della diminuzione della quota di mercato di Mastercard nel mercato italiano dei circuiti per le carte di debito e prepagate al di sotto della soglia del 40%, oppure della diminuzione della quota di mercato di Mastercard nel mercato italiano dei circuiti per le carte di debito al di sotto della soglia del 30%; o (ii) Risoluzioni su questioni pratiche relative al modo in cui rendere effettivo il diritto di scelta del consumatore al POS ex articolo 8, comma 6, dell'IFR. Tali risoluzioni potrebbero emergere a seguito di (i) una modifica normativa, (ii) determinazioni della Banca d'Italia, ex officio o a seguito di consultazione pubblica, o (iii) da un accordo di settore, qualunque si concretizzi per primo in ordine di tempo".

32. A tal fine, Mastercard ha precisato che "al fine del monitoraggio delle condizioni di mercato, ed in particolare per verificare se la quota di mercato di Mastercard scenda al di sotto delle soglie sopra rappresentate, la metodologia presa in considerazione farà riferimento ai dati pubblicati annualmente dall'Osservatorio Innovative Payments del Politecnico di Milano".

VI. LA PUBBLICAZIONE DEGLI IMPEGNI E IL MARKET TEST

33. Nella riunione del 7 giugno 2022 l'Autorità, ritenendo gli impegni presentati non manifestamente inidonei a risolvere le preoccupazioni concorrenziali espresse in avvio, ne ha disposto la pubblicazione sul proprio sito, allo scopo di sottoporli al *market test* previsto dalla procedura relativa all'applicazione dell'articolo 14-ter della legge n. 287/1990.

34. Gli impegni sopra descritti sono stati sottoposti al *market test* dal 10 giugno 2022 al 12 luglio 2022.

35. Nel corso del *market test*, sono pervenute osservazioni da parte delle società Visa Europe Ltd, Nexi S.p.A., Apple Distribution International Ltd, Bancomat S.p.A., Intesa Sanpaolo S.p.A., dalle associazioni dei consumatori Unione Nazionale Consumatori e Movimento Difesa del Cittadino, nonché da Confesercenti¹⁵.

36. Più in particolare, Visa e le due associazioni Unione Nazionale Consumatori e Movimento Difesa del Cittadino hanno rappresentato che l'impegno non sarebbe necessario in quanto il Mandato sul *double-tap*, oggetto di istruttoria, non costituirebbe alcuna violazione del diritto sulla concorrenza e l'istruttoria dovrebbe chiudersi senza impegni e senza che venga accertata alcuna infrazione. Ad avviso di tali soggetti, infatti, la modalità del *double-tap* garantirebbe al consumatore il diritto alla scelta del circuito preferito e offrirebbe maggiori stimoli alla concorrenza dal momento che, prevedendo di fatto per il consumatore la possibilità di esprimere la propria preferenza, incentiverebbe i circuiti a investire nello sviluppo di soluzioni vantaggiose per fidelizzare i clienti. Di contro, per il consumatore potrebbe essere più difficile e meno intuitivo selezionare il circuito preferito con la modalità in *single-tap* posto che il consumatore medio non sarebbe informato dei passaggi richiesti al fine di esercitare la propria preferenza e, anche ove tale esercizio della preferenza fosse richiesto, ciò vanificherebbe la maggiore immediatezza e rapidità ascritta al *single-tap* rispetto al *double-tap* (senza contare che spesso nemmeno l'esercente sarebbe a conoscenza delle procedure di selezione). Inoltre, proprio in virtù di tale minore semplicità, gli stessi consumatori sarebbero scoraggiati a scegliere il circuito, venendo di fatto la scelta indotta da parte degli esercenti o degli *issuers/acquirers*, con ricadute negative sia in termini di qualità dell'offerta, sia, in ultima analisi, della concorrenza.

37. Apple, Bancomat, Nexi, Intesa Sanpaolo e Confesercenti hanno, invece, sostenuto che gli impegni potrebbero non essere del tutto sufficienti a superare le criticità concorrenziali, essenzialmente per quattro ragioni.

38. In primo luogo, ad avviso di tali soggetti la trasformazione del Mandato in *best practices* non sarebbe sufficiente a rimuovere la valenza prescrittiva legata al Mandato. Infatti, pur non avendo natura cogente, le *best practices* generalmente scaturirebbero da una consolidata esperienza di mercato che evolve in uno standard suscettibile di adozione diffusa e assumerebbero dunque un ruolo di indirizzo per il mercato dato che sono adottate dall'operatore *leader*; in questo senso, la natura equivoca delle raccomandazioni proposte da Mastercard potrebbe essere fraintesa dagli acquirenti di terminali POS, che potrebbero dunque essere inclini ad attenersi alle indicazioni fornite dall'operatore di mercato dominante.

39. In secondo luogo, è stato sostenuto che gli impegni non assicurerebbero alcuna certezza giuridica, anche in termini di durata; in particolare, la vincolatività degli impegni apparirebbe equivocamente condizionata a un insieme di fattori di mercato e di quote, il cui calcolo sarebbe determinato automaticamente in base ai dati forniti da un Osservatorio esterno. Tale previsione, inserita da Mastercard negli impegni, determinerebbe incertezza rispetto agli investimenti che i gestori di POS sono chiamati ad effettuare, la cui copertura dipenderebbe dall'evoluzione della quota di mercato e potrebbe costituire un disincentivo alla conversione al *single-tap*. Inoltre, le quote di mercato considerate da Mastercard i) si riferirebbero ad un mercato differente rispetto a quello definito in avvio e comprendente le sole

¹⁵ [Cfr. nota 9.]

carte di debito; ii) prenderebbero come soglia di riferimento il 40%, mentre invece la presenza di Mastercard anche in mercati limitrofi dovrebbe condurre a considerare una quota di mercato più bassa; iii) poggerebbero su una fonte che si basa su dati forniti, tra gli altri, dalla stessa Mastercard, che potrebbe quindi condizionare gli esiti della rilevazione.

40. In terzo luogo, l'impegno non terrebbe conto dell'impatto in termini di costi che potrebbe derivare dall'implementazione degli impegni stessi posto che circa il 60% dei POS sarebbe attualmente impostato sulla modalità *double-tap*. In altri termini, i gestori di terminali POS avrebbero sostenuto dei costi per la loro configurazione in *double-tap* in ottemperanza al Mandato di Mastercard e l'impegno, così come presentato, non contemplerebbe alcuna soluzione volta a ripristinare lo *status quo ante* tenendo in considerazione gli effetti già prodotti dalla condotta e i costi già sostenuti. L'impegno, pertanto, dovrebbe essere accompagnato da misure di ristoro a favore dei soggetti che hanno proceduto a convertire/sostituire il proprio parco terminali POS, che possano eliminare gli effetti restrittivi che la condotta ha già prodotto.

41. Da ultimo, secondo un operatore, l'impegno non risolverebbe alcune criticità lato *issuing* in merito al caricamento delle carte Bancomat sul *wallet* di Apple. Permarrebbero, infatti, delle regole di circuito di Mastercard relative al caricamento delle carte sui *wallet* digitali che richiedono agli *issuer* di caricare una carta *co-badged* o come un'unica immagine con selettore di circuito, o come due immagini distinte (una per ciascun circuito); poiché Apple richiederebbe che la carta sia caricata come un'unica immagine e senza selettore, in linea con quella che è l'attuale *user experience* dei pagamenti con carta fisica, sul suo *wallet* sarebbe possibile caricare la carta solo con il circuito Mastercard, per il quale era già vigente un accordo.

VII. LE MODIFICHE ACCESSORIE AGLI IMPEGNI

42. Alla luce delle osservazioni pervenute nell'ambito del *market test*, con comunicazione dell'8 agosto 2022, integrata il 30 dello stesso mese, Mastercard ha presentato alcune modifiche agli impegni, con l'intento di rispondere alle criticità emerse relative all'utilizzo del termine *Best Practices*, alla presenza della clausola di revisione e ai ristori¹⁶.

43. Più in particolare, la prima modifica riguarda l'utilizzo del termine *Best Practices*: al riguardo Mastercard ha proposto di trasformare il Mandato oggetto di istruttoria in meri 'Orientamenti' che, per loro natura e per espresso richiamo nel documento stesso, sarebbero non vincolanti per gli operatori di mercato e avrebbero "come unico scopo quello di esprimere il punto di vista di Mastercard in merito alla scelta del circuito di pagamento da parte del consumatore, non avendo – per loro stessa natura – alcuna portata precettiva o effetto conformativo sulle scelte commerciali e tecniche operate dagli acquirer e dagli esercenti"¹⁷.

44. La seconda modifica riguarda la clausola di revisione, che Mastercard si impegna a rimuovere dal pacchetto degli impegni inizialmente prospettato. Sul punto, Mastercard ha chiarito di aver proposto tale clausola "al fine di garantire un dialogo aperto e continuo con codesta Spett.le Autorità sull'evoluzione del mercato italiano dei pagamenti. Da tale clausola non sarebbe derivato alcun diritto di Mastercard alla revisione degli impegni proposti, essendo questa una prerogativa esclusiva di codesta Autorità al ricorrere di determinati presupposti oggettivi. Tuttavia, al fine di eliminare ogni residua incertezza circa la stabilità, il carattere non condizionato e la durata degli impegni proposti, Mastercard ha quindi provveduto ad eliminare integralmente il riferimento alla clausola di revisione presente nella proposta di impegni del 27 aprile 2022"¹⁸.

45. Da ultimo, al fine "di ripristinare lo *status quo ante* del mercato, Mastercard si impegna ad applicare agli acquirer operanti in Italia uno sconto del 50%, valido per un periodo limitato di 6 mesi, sulla 'Chip & Contactless Enablement Acquirer Fee'. La 'Chip & Contactless Enablement Acquirer Fee' – afferma Mastercard – rappresenta un'importante commissione relativa ai terminali POS non ancora abilitati alla funzionalità EMV e contactless. La riduzione di tale commissione porterà perciò ad effetti positivi immediati, nello specifico in termini di maggiori risorse a disposizione degli acquirer per modernizzare l'infrastruttura dei pagamenti, inclusa un'eventuale riconfigurazione dei POS che gli acquirer possano, in base alle proprie scelte commerciali, ritenere opportuna"¹⁹.

46. Sul punto, con comunicazione del 30 agosto 2022, Mastercard ha precisato che "una riduzione del 50% della 'Chip & Contactless Enablement Acquirer Fee', per un periodo di sei mesi (da ottobre 2022 a marzo 2023), avrà un impatto positivo sugli acquirer pari a circa EUR [600.000-650.000]. Tale valore indica il risparmio stimato per gli acquirer operanti in Italia sulle commissioni applicate da Mastercard"²⁰.

47. Tale stima si baserebbe sulla "'Chip & Contactless Enablement Acquirer Fee' applicata nel corso del primo semestre del 2021 (pari a circa EUR [1-1.2] milioni). A tale ammontare è stato applicato un coefficiente di crescita stimata annuale del [5-10]%, successivamente calcolando lo sconto del 50% relativamente al periodo ottobre 2022 – marzo 2023". Inoltre, Mastercard ha evidenziato che nel caso in cui gli acquirer dovessero optare per la

¹⁶ [Docc. 226 e 229.]

¹⁷ [Doc. 226.]

¹⁸ [Doc. 226.]

¹⁹ [Doc. 226.]

²⁰ [Doc. 229.]

riconfigurazione dei loro terminali POS, il risparmio derivante dalla riduzione della *'Chip & Contactless Enablement Acquirer Fee'* non solo sarebbe sufficiente a coprire i relativi costi, ma con ogni probabilità eccederebbe tali costi.

VIII. VALUTAZIONI

48. Il presente provvedimento ha ad oggetto la verifica di possibili criticità concorrenziali, con riferimento al Mandato adottato da Mastercard il 13 luglio 2021 e con cui è imposto agli aderenti al circuito Mastercard di impostare i terminali POS in modalità *double-tap*.

49. Gli impegni presentati da Mastercard, nella loro versione definitiva comprensiva delle modifiche accessorie apportate a seguito del *market test*, appaiono idonei a risolvere le specifiche criticità concorrenziali evidenziate dall'Autorità nel provvedimento di avvio di istruttoria, come di seguito precisato.

50. In particolare, occorre osservare che l'impegno proposto da Mastercard, eliminando la natura cogente del Mandato e le relative sanzioni legate alla mancata migrazione al *double-tap*, abbia l'effetto di lasciare il mercato libero di decidere come impostare i POS (e dunque di scegliere se impostarli in modalità *single-tap* o *double-tap*), in base a scelte orientate unicamente da dinamiche concorrenziali. Ciò comporta altresì il venir meno dei profili di criticità legati all'utilizzo dei *wallet* digitali con carte *co-badged* (Bancomat/Mastercard) evidenziati in avvio. E, del resto, la circostanza che appena solo poco tempo dopo che Mastercard ha deciso, a seguito dell'avvio dell'istruttoria, di sospendere l'efficacia vincolante del Mandato, *[omissis]*, dimostra che l'ostacolo per gli operatori del mercato era legato a tale carattere cogente.

51. In questo senso, le modifiche proposte da Mastercard, nel rispondere sostanzialmente alle perplessità sollevate nel corso del *market test*, appaiono idonee a rafforzare l'effettiva efficacia dell'impegno, fugando i dubbi che residuavano in termini di capacità elusiva dell'impegno nella sua formulazione originaria, di rimozione degli effetti che l'adozione del Mandato aveva *medio tempore* prodotto e di durata.

52. A tal fine, viene innanzitutto in rilievo la proposta di Mastercard di trasformare il Mandato non più in *Best Practices* ma in *Orientamenti* che *"per loro stessa natura e per previsione esplicita in essi contenuta non avranno portata precettiva e Mastercard si asterrà in futuro dall'imporre penalità o sanzioni in relazione agli stessi"*²¹.

53. Sul punto si ritiene che la modifica del termine utilizzato e l'inserimento di una espressa previsione di assenza di qualsivoglia portata precettiva, insieme con l'assenza di previsioni circa penalità e/o sanzioni siano idonei a evitare equivoci circa la natura meramente informativa della comunicazione di Mastercard. Non si ritiene, pertanto, che il mercato (peraltro rappresentato da istituti di credito e prestatori di servizi di pagamento anche di rilevanza internazionale) possa nutrire dubbi in merito alla natura non vincolante degli *Orientamenti*.

54. L'efficacia dell'impegno appare rafforzata dalla previsione di ristori a favore degli operatori che, dopo aver impostato i propri POS in *double-tap*, decidessero di migrare alla modalità *single-tap*. In proposito, in base alle informazioni rese da Mastercard, la riduzione del 50% della *'Chip & Contactless Enablement Acquirer Fee'*, per un periodo di sei mesi (da ottobre 2022 a marzo 2023), dovrebbe avere *"un impatto positivo sugli acquirer pari a circa EUR [600.000-650.000]. Tale valore indica il risparmio stimato per gli acquirer operanti in Italia sulle commissioni applicate da Mastercard"*. Per conseguenza, *"nel caso in cui gli acquirer dovessero optare per la riconfigurazione dei loro terminali POS, il risparmio derivante dalla riduzione della 'Chip & Contactless Enablement Acquirer Fee' non solo sarebbe sufficiente a coprire i relativi costi, ma con ogni probabilità eccederebbe tali costi"*²².

55. Questa modifica supera le criticità sollevate in sede di *market test* in merito ai possibili ostacoli alla eventuale riconfigurazione legati ai costi che gli *acquirer* dovranno sostenere: stante la presenza di ristori la scelta di una eventuale riconfigurazione verrebbe, di fatto, rimessa alle strategie di mercato dei singoli operatori.

56. Infine, si ritiene che la rimozione da parte di Mastercard della clausola di revisione faccia venir meno in radice le incertezze in merito alla durata degli impegni sollevate nel *market test* e che avrebbero costituito un disincentivo alla eventuale scelta di migrare dal *double-tap* al *single-tap*, contribuendo a garantire una maggiore certezza giuridica agli impegni.

57. Per quel che concerne, invece, le osservazioni di Visa e delle associazioni di consumatori per cui l'impegno non sarebbe necessario in quanto il Mandato sul *double-tap*, oggetto di istruttoria, non costituirebbe alcuna violazione del diritto sulla concorrenza e l'istruttoria dovrebbe chiudersi senza impegni e senza che venga accertata alcuna infrazione, si ritiene che esse non siano condivisibili. Sul punto si evidenzia che, in base alla contestazione prospettata in avvio e alla documentazione agli atti, l'adozione del Mandato da parte di Mastercard, lungi dall'essere tesa a tutelare i consumatori, sarebbe stata volta ad ostacolare l'operatività di Bancomat e, in particolare, ad impedire il caricamento delle carte Bancomat sui portafogli digitali presenti sugli *smartphone* (facendo leva sul fatto che gli operatori tecnologici prevedevano come condizione imprescindibile per la conclusione di un accordo di collaborazione con i circuiti che le carte da utilizzare sui portafogli digitali operassero in modalità *single-tap*). L'impegno proposto da Mastercard non comporta alcuna preclusione alla possibilità che gli *acquirer* configurino i POS in *double-tap* ma semplicemente consente loro di scegliere la configurazione in base a sane dinamiche concorrenziali. E, del resto, è

²¹ [Doc. 226.]

²² [Doc. 229.]

pacifico, e di recente ri-affermato dall'Autorità di regolazione della materia (la Banca d'Italia), che *prima facie* entrambe le modalità di regolazione dei POS (*single tap* e *double tap*) sono corrette sotto il profilo regolamentare²³.

58. Inoltre, l'impegno è volto a consentire ai consumatori l'utilizzo delle carte Bancomat sui *wallet* digitali, ampliando le opzioni di pagamento, anche rispetto ad un segmento che oggi è in forte crescita.

59. Quanto, infine, all'ultimo punto inerente alle regole di Mastercard relative al caricamento delle carte sui *wallet* digitali, si rappresenta che, dal punto di vista procedurale, tali regole non sono oggetto del presente provvedimento, che riguarda il solo Mandato sul *double-tap*, rispetto al quale gli impegni sono stati presentati. In ogni caso, allo stato, gli elementi agli atti mostrano un ambito di applicazione di tali regole esteso all'intero territorio europeo, diversamente dal Mandato oggetto dell'istruttoria che invece è stato adottato solo in Italia che richiama direttamente la sola competenza dell'Autorità di concorrenza nazionale. Infine, dalle verifiche svolte presso un grande operatore francese non sono risultati ostacoli concreti al caricamento e al funzionamento delle carte *cobadged* sui portafogli digitali, né a fascicolo vi sono elementi di segno contrario.

IX. CONCLUSIONI

60. In conclusione, gli impegni proposti da Mastercard e oggetto della pubblicazione deliberata in data 7 giugno 2022, così come integrati dalle modifiche accessorie, affrontano in modo puntuale le possibili criticità concorrenziali inerenti al Mandato adottato da Mastercard e oggetto del provvedimento di avvio e, pertanto, risultano idonei a porre rimedio alle preoccupazioni concorrenziali oggetto del procedimento istruttorio.

61. L'Autorità vigilerà sull'esecuzione degli impegni presentati e si riserva di riaprire d'ufficio il procedimento ai fini e per gli effetti di quanto previsto dall'articolo 14-ter, commi 2 e 3, della legge n. 287/1990;

RITENUTO, quindi, che gli impegni presentati da Mastercard Europe SA risultano idonei a far venire meno i profili anticoncorrenziali oggetto dell'istruttoria;

RITENUTO di disporre l'obbligatorietà degli impegni nei confronti di Mastercard Europe SA, ai sensi dell'articolo 14-ter, comma 1, della legge n. 287/1990;

RITENUTO, infine, di poter chiudere il procedimento nei confronti di Mastercard Europe SA, senza accertare l'infrazione ai sensi dell'articolo 14-ter della legge citata;

Tutto ciò premesso e considerato:

DELIBERA

a) di rendere obbligatori gli impegni presentati da Mastercard Europe SA ai sensi dell'articolo 14-ter, comma 1, della legge n. 287/1990, nei termini sopra descritti e allegati al presente provvedimento, di cui formano parte integrante;

b) di chiudere il procedimento senza accertare l'infrazione nei confronti di Mastercard Europe SA, ai sensi dell'articolo 14-ter, comma 1, della legge n. 287/1990;

c) che Mastercard Europe SA presenti entro 3 mesi dalla notifica del presente provvedimento, una relazione dettagliata sull'attuazione degli impegni assunti, corredata da ogni relativa necessaria documentazione.

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, comma 2, del Decreto del Presidente della Repubblica 24 novembre 1971, n. 1199, entro il termine di centoventi giorni dalla data di notificazione del provvedimento stesso.

IL SEGRETARIO GENERALE
Guido Stazi

IL PRESIDENTE
Roberto Rustichelli

²³ [La materia è regolata dal Regolamento (UE) 2015/751 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 29 aprile 2015, relativo alle commissioni interbancarie e alle operazioni di pagamento basate su carta.]