



*Autorità Garante
della Concorrenza e del Mercato*

L'AUTORITÀ GARANTE DELLA CONCORRENZA E DEL MERCATO

NELLA SUA ADUNANZA del 12 ottobre 2021;

SENTITO il Relatore, Presidente Roberto Rustichelli;

VISTO il Reg. (CE) n. 139/2004;

VISTA la legge 10 ottobre 1990, n. 287;

VISTO il D.P.R. 30 aprile 1998, n. 217;

VISTO il D.L. 17 marzo 2020, n. 18, come modificato dal D.L. 8 aprile 2020, n. 23;

VISTA la comunicazione di Nexi S.p.A. e di SIA S.p.A., pervenuta in data 12 maggio 2021;

VISTA la richiesta di informazioni inviata in data 9 giugno 2021, con conseguente interruzione dei termini ai sensi dell'articolo 5, comma 3, del D.P.R. 30 aprile 1998, n. 217;

VISTA la successiva comunicazione di Nexi S.p.A. e di SIA S.p.A. pervenuta in data 6 agosto 2021, come integrata in data 10 agosto 2021;

VISTA la propria delibera del 31 agosto 2021, con cui è stata avviata un'istruttoria, ai sensi dell'articolo 16, comma 4, della legge n. 287/90, nei confronti delle società Nexi S.p.A. e SIA S.p.A.;

VISTE le istanze di partecipazione al procedimento presentate, rispettivamente, in data 8 settembre 2021, dalla società Worldline SA e, in data 9 settembre 2021, integrata il 13 settembre 2021, da Cedacri S.p.A., ai sensi dell'articolo 7, comma 1, lettera b), del D.P.R. n. 217/98;

VISTA la comunicazione delle risultanze istruttorie, inviata alle Parti in data 27 settembre 2021;

VISTE le memorie presentate dalle Parti e dai terzi intervenienti in data 4 ottobre 2021;

SENTITI in audizione finale, in data 6 ottobre 2021, i rappresentanti di Nexi S.p.A., SIA S.p.A. e Worldline SA;

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

CONSIDERATO quanto segue:

I. LE PARTI

1. 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*. Di recente, il Gruppo Nexi ha acquisito altresì le società Nets A/S Nexi e Condardis Payment Group¹. Nexi è quotata nel mercato telematico azionario italiano di Borsa Italiana. Essa è attualmente sottoposta, in via indiretta e per il tramite del veicolo Mercury UK HoldCo (di seguito, "Mercury"), che ne detiene il 19,6% del capitale sociale, al controllo congiunto dei fondi Advent International Corporation (di seguito, "Advent") e Bain Capital Investors L.L.C. (di seguito, "Bain")².

Il fatturato realizzato da Nexi nel 2020 è stato pari a circa [1-2]* miliardi di euro, quasi interamente realizzati in Italia.

2. SIA S.p.A. (di seguito, "SIA") è una società di diritto italiano a capo dell'omonimo gruppo attivo a livello mondiale nella progettazione, realizzazione e gestione di infrastrutture e servizi tecnologici per istituzioni

¹ Cfr. decisione della Commissione europea del 8 marzo 2021 nel caso M.10075 – *Nexi/Nets*.

² Cfr. la decisione della Commissione europea del 16 settembre 2015 nel caso M.7711 – *Advent International/Bain Capital/ICBPI*.

* Nella presente versione alcuni dati e/o informazioni sono stati omissati per esigenze di riservatezza

finanziarie, banche centrali, aziende ed enti pubblici, nonché nei servizi di pagamento. In particolare, SIA opera attraverso tre linee di *business*, vale a dire, *Card & Merchant Solutions*, *Digital Payment Solutions* e *Capital Market & Network Solutions*. Essa è sottoposta al controllo congiunto di Cassa Depositi e Prestiti – CDP S.p.A. (attraverso CDP Equity S.p.A.) e Poste Italiane S.p.A., che congiuntamente controllano FSIA Investimenti S.r.l.³, azionista di maggioranza di SIA.

Nel 2020, SIA ha realizzato un fatturato complessivo di circa [700-1.000] milioni di euro, di cui circa [511-700] milioni di euro realizzati in Italia.

Intervenienti

3. Worldline SA (di seguito, definita anche “Worldline” o “equensWorldline”) è una società di diritto francese attiva a livello mondiale nell’industria dei pagamenti. Worldline è al vertice di un gruppo di imprese, *leader* globale nei pagamenti, operante in molteplici mercati. Tra gli altri, esso offre servizi di *merchant acquiring*, sia per i punti vendita fisici che per quelli *on-line*, servizi di *processing*, soluzioni alle imprese attive nell’*e-commerce* per facilitare gli acquisti *on-line*.

4. Cedacri S.p.A. (di seguito, definita anche “Cedacri”) è una società di diritto italiano specializzata in servizi di *outsourcing* informatico per il settore bancario e finanziario. Essa è controllata da ION Investment Group, società *fintech* attiva a livello internazionale nello sviluppo di *software*, dati e analisi per istituzioni finanziarie internazionali, banche centrali e grandi *corporation*.

II. DESCRIZIONE DELL’OPERAZIONE

5. L’operazione consiste nella fusione per incorporazione di SIA in Nexi. All’esito dell’operazione, il capitale sociale dell’entità *post-merger* sarà detenuto, per la parte non flottante, dai seguenti soggetti: Hellman & Friedman LC (per una quota di circa il [omissis]), CDP Equity S.p.A./ FSIA Investimenti S.r.l. (per una quota pari a [omissis]), Mercury UK HoldCo (per il [omissis]),

³ In particolare, FSIA Investimenti S.r.l. è controllata congiuntamente da CDP Equity S.p.A. (che ne detiene il 70% del capitale) e Poste Italiane S.p.A. (che ne detiene il restante 30%) sulla base di un patto parasociale dalle stesse sottoscritto che, per conseguenza, comporta che CDP S.p.A. e Poste Italiane S.p.A. controllino congiuntamente anche SIA (cfr. la decisione dell’AGCM dell’11 gennaio 2017 - C12073 - *Poste Italiane-FSII Investimenti-F2I Reti Logistiche/SIA*).

Eagle AIBC & Cy S.C.A. (per una quota di circa il [omissis]), Intesa Sanpaolo S.p.A. (per una quota di circa il [omissis]), AB Europe Luxembourg Investment S.à.r.l. (per una quota di circa il [omissis]).

6. Contestualmente all'operazione, CDP Equity S.p.A., FSIA Investimenti S.r.l., Mercury UK HoldCo, AB Europe Luxembourg Investment S.à.r.l., Eagle AIBC & Cy S.C.A. e Hellman & Friedman LC hanno sottoscritto un Patto Parasociale volto a regolare alcuni aspetti della *governance* dell'entità *post-merger*. Le Parti assumono che, ad esito dell'operazione, non vi sarà nessun azionista che, da solo o congiuntamente con altri azionisti, avrà la possibilità di esercitare il controllo sull'entità risultante dall'operazione. In questo senso deporrebbero alcune disposizioni del Patto Parasociale, ed in particolare, quelle che prevedono che:

- il Consiglio di Amministrazione sia composto da [10-15] membri nominati in base alle disposizioni del medesimo Patto, tali per cui nessun socio è in grado di nominare la maggioranza dei Consiglieri. In particolare, in base al Patto Parasociale, e secondo quanto comunicato dalle Parti in data 30 agosto 2021, i Consiglieri saranno così nominati: CDP Equity S.p.A./FSIA Investimenti S.r.l. ne potranno nominare [5-10], Mercury UK HoldCo insieme ad AB Europe Luxembourg Investment S.à.r.l. e Eagle AIBC & Cy S.C.A. (queste ultime tre società sono, in ultima analisi, controllate dai fondi Advent e Bain) ne potranno nominare [1-5], Hellman & Friedman LC ne potrà nominare [1-5], i Soci di minoranza ne potranno nominare [1-5] e, infine, un posto sarà riservato all'Amministratore Delegato [omissis]⁴;

- il Consiglio di Amministrazione assume le proprie delibere a maggioranza dei presenti, essendo però necessaria la presenza della maggioranza dei Consiglieri;

- infine, a nessun socio sono riconosciuti diritti di veto su materie rilevanti dal punto di vista *antitrust*.

7. Inoltre, giova rappresentare che [omissis]⁵.

8. Alla luce della documentazione societaria, tra cui il Patto Parasociale, considerato che nessuno dei soci è in grado di nominare la maggioranza dei Consiglieri né gode di diritti di veto su materie rilevanti ai fini *antitrust*, e vista la presenza, il ruolo e la differente natura degli azionisti, si ritiene che nessun socio è in grado di controllare in via esclusiva o congiunta l'entità *post-merger*.

⁴ Più in dettaglio, con riguardo al meccanismo di nomina dell'Amministratore Delegato che succederà al primo AD si rappresenta quanto segue. [Omissis].

⁵ Cfr. doc. 58.

III. QUALIFICAZIONE DELL'OPERAZIONE

9. L'operazione comunicata, in quanto comporta la fusione tra due imprese, costituisce una concentrazione ai sensi dell'articolo 5, comma 1, lettera *a*), della legge n. 287/90.

10. Essa rientra nell'ambito di applicazione della legge n. 287/90, non ricorrendo le condizioni di cui all'articolo 1 del Regolamento CE n. 139/04, ed è soggetta all'obbligo di comunicazione preventiva disposto dall'articolo 16, comma 1, della stessa legge, in quanto il fatturato totale, calcolato ai sensi dell'articolo 16, comma 1, della legge n. 287/90, realizzato nell'ultimo esercizio a livello nazionale dall'insieme delle imprese interessate è stato superiore a 511 milioni di euro, e il fatturato realizzato individualmente, a livello nazionale, da almeno due di esse è superiore a 31 milioni di euro. Inoltre, l'operazione non ha dimensione comunitaria ai sensi dell'art. 1 del Regolamento UE n. 139/2004 relativo al controllo delle concentrazioni tra imprese, in quanto ciascuna delle Parti realizza più di due terzi del proprio fatturato totale nell'UE all'interno di un unico Stato dell'UE (l'Italia)⁶.

IV. L'AVVIO DEL PROCEDIMENTO E L'ATTIVITÀ ISTRUTTORIA

11. In data 15 febbraio 2021 è pervenuta una comunicazione preliminare da parte di Nexi e di SIA, successivamente integrata (da ultimo in data 12 maggio 2021), avente ad oggetto l'operazione in esame. In ragione della mancanza delle informazioni necessarie a procedere alla valutazione della stessa, in data 9 giugno 2021 l'Autorità ha inviato una richiesta di informazioni, con conseguente interruzione dei termini ai sensi dell'articolo 5, comma 3, del D.P.R. 30 aprile 1998, n. 217⁷. In risposta alla richiesta formulata dall'Autorità, nelle date del 6 e del 10 agosto 2021, sono pervenute comunicazioni dalle società Nexi e SIA⁸.

12. Vista la documentazione agli atti, in data 31 agosto 2021 l'Autorità ha avviato un'istruttoria, ai sensi dell'articolo 16, comma 4, della legge n. 287/90, nei confronti delle società Nexi e SIA, ritenendo che l'operazione di concentrazione in esame fosse suscettibile di determinare la creazione e/o il

⁶ Cfr. sul punto anche doc. 17 (Corrispondenza con la Commissione europea in merito all'operazione).

⁷ Cfr. doc. 25.

⁸ Cfr. rispettivamente doc. 55 e 56.

rafforzamento di una posizione dominante in alcuni mercati – come di seguito tutti ampiamente descritti – rientranti nel più ampio settore dei pagamenti, tale da eliminare o ridurre in modo sostanziale e durevole la concorrenza in essi.

13. Nel corso dell'istruttoria, le Parti dell'operazione sono state sentite in audizione⁹ e hanno avuto accesso agli atti del procedimento in data 18 giugno, 10, 21, 28 settembre 2021 e 4 ottobre 2021¹⁰.

14. In data 8 settembre 2021 è pervenuta istanza di partecipazione da parte di Worldline¹¹ e in data 9 settembre 2021, integrata in data 13 settembre 2021, istanza di partecipazione di Cedacri¹². Worldline e Cedacri sono state sentite in audizione¹³, hanno avuto accesso agli atti del procedimento¹⁴ e hanno depositato osservazioni¹⁵.

15. Inoltre, sono state inviate richieste di informazioni ad alcune banche nazionali¹⁶ e alla Banca d'Italia¹⁷ mentre sono stati sentiti in audizione Bancomat S.p.A.¹⁸ e CBI S.c.p.a.¹⁹.

16. In data 28 settembre 2021 è stata inviata alle Parti e agli intervenienti la Comunicazione delle Risultanze Istruttorie; in pari data essi hanno avuto accesso al fascicolo istruttorio.

17. In data 4 ottobre 2021 le Parti e gli intervenienti hanno trasmesso le memorie difensive finali²⁰.

18. Infine, in data 6 ottobre 2021 si è tenuta l'audizione finale innanzi al Collegio²¹.

⁹ Le audizioni si sono tenute rispettivamente in data 7, 16 e 20 settembre 2021 (doc. 135, 142 e 149). Inoltre, nel corso della fase di pre-notifica si sono svolte audizioni in data 24 febbraio 2021, 22 aprile 2021 e 5 maggio 2021 (doc. 2, 9 e 12).

¹⁰ Cfr., in particolare, doc. 42, 107, 152, 170 e 188.

¹¹ Cfr. doc. 78.

¹² Cfr. rispettivamente doc. 78 e doc. 102 e 108.

¹³ Cfr. doc. 143 e 144. Inoltre, Worldline è stata sentita in audizione anche in fase di pre-notifica in data 9 aprile 2021 (doc. 5).

¹⁴ Cfr. doc. 111, 122, 153, 154, 171, 172, 189, 190 e 196.

¹⁵ Cfr. doc. 7, 16, 20, 57, 151 e 158.

¹⁶ Cfr. richieste di informazioni a Che Banca! S.p.A., Banca Sella S.p.A., BPER Banca S.p.A., ICCREA S.p.A., Crédite Agricole Italia S.p.A., Unicredit S.p.A., Intesa Sanpaolo S.p.A., BNL S.p.A., Banca Monte dei Paschi S.p.A. e Banco BPM S.p.A. (doc. da 43 a 52, e da 114 a 121 e 150).

¹⁷ Cfr. doc. 147.

¹⁸ Cfr. doc. 110.

¹⁹ Cfr. doc. 148.

²⁰ Cfr. doc. 182, 183 e 184.

²¹ Cfr. doc. 198, verbale dell'audizione finale.

V. LE RISULTANZE ISTRUTTORIE

V.1. Premessa

19. In ragione dell'attività svolta dalle Parti, l'operazione interessa numerosi servizi che sono offerti nell'ambito della catena del valore dei servizi di pagamento, inserendosi a diversi livelli della stessa e coinvolgendo differenti operatori, sia dal punto di vista della domanda, sia dal punto di vista dell'offerta.

20. Il settore dei servizi di pagamento, per sua natura, è caratterizzato da una filiera complessa ed eterogenea, articolata nell'offerta di servizi spesso verticalmente integrati e in cui gli operatori possono offrire un unico servizio oppure, come le Parti della presente operazione, molti servizi, anche congiuntamente. L'articolata struttura dell'industria e la natura stessa dei servizi, favorisce economie di scala e di diversificazione e un'operatività che va oltre i confini nazionali.

21. In questo contesto, ai servizi più tipicamente dedicati alla fase di pagamento (quali i servizi di *acquiring*) si affiancano altre attività ad essi connesse e funzionali, come l'elaborazione tecnica della transazione, la gestione della rete sulla quale transitano i dati, i servizi di compensazione al dettaglio dei pagamenti, la fornitura dei servizi *hardware* e *software* e la gestione degli ATM.

22. L'insieme di questi servizi permette che il pagamento abbia luogo (o che il prelievo possa essere effettuato) e assicura il generale funzionamento del sistema. Attraverso tali servizi, infatti, gli esercenti sono collegati alle istituzioni finanziarie, segnatamente la banca che ha emesso la carta e la banca che incassa il pagamento per conto dell'esercente, in modo che l'intera transazione possa essere eseguita, dal momento in cui avviene il pagamento con la carta (o il prelievo) al momento in cui l'ammontare è accreditato sul conto corrente dell'esercente (e addebitato su quello del titolare della carta).

23. Esemplicando, una volta emessa una carta di pagamento (cd. *issuing*), essa può essere utilizzata presso gli esercenti convenzionati, ossia gli esercenti ai quali, attraverso un contratto di convenzionamento (cd. *acquiring*), sia stato fornito un POS (fisico o *online*) unitamente a tutti i servizi che permettono alla banca che ha convenzionato l'esercente di comunicare con la banca che ha emesso la carta con cui avviene il pagamento. A tal fine, al momento del pagamento, una richiesta di autorizzazione è trasmessa dal POS dell'esercente (e dunque dal soggetto convenzionatore) alla banca del titolare della carta. Il

dialogo tra i due istituti finanziari avviene mediante i *processor*, vale a dire operatori che, sia che dal lato del convenzionatore sia dal lato dell'emittente, si occupano dell'elaborazione tecnica della transazione e dialogano direttamente con il Circuito di pagamento (ad esempio, verificano la validità della carta o la disponibilità di fondi nel conto del titolare della carta). L'esito della richiesta di autorizzazione è trasmesso, in tempo reale, al POS dell'esercente, in un percorso inverso, così che il pagamento possa perfezionarsi.

24. Ai servizi di emissione della carta, convenzionamento e *processing* ora descritti, se ne aggiungono altri ad essi connessi, come la gestione della rete sulla quale transitano i dati, i servizi di compensazione al dettaglio dei pagamenti, la fornitura dei servizi *hardware* e *software* e la gestione degli ATM. L'insieme di questi servizi permette che il pagamento abbia luogo (o che il prelievo possa essere effettuato).

25. In via generale, occorre osservare come di recente tale settore sia stato interessato da una significativa evoluzione, stimolata anche dall'adozione di norme di armonizzazione a livello europeo, che ha avuto riflessi importanti sulle stesse dinamiche concorrenziali dei mercati interessati.

26. Infatti, con l'obiettivo di creare uno spazio unico dei pagamenti in Europa (cd. SEPA) e di superare le barriere esistenti all'integrazione dei mercati dei pagamenti, le istituzioni europee hanno adottato un corpo normativo²² che ha uniformato a livello europeo le procedure e i protocolli dei sistemi di pagamento esistenti nei differenti Stati membri, agevolando così l'attività transfrontaliera da parte delle imprese attive in tale settore.

27. Come sottolineato da Banca d'Italia, *“le regole della PSD e della IF Regulation, pienamente operative solo da qualche anno in tutti i paesi, hanno intensificato il tono concorrenziale nell'offerta dei servizi di pagamento e di processing, rimuovendo potenziali impedimenti a un'aperta competizione tra tutti i player europei. Analogamente l'avvio della SEPA, dal 2014, ha ridotto le specificità dei sistemi di pagamento nazionali”*²³.

28. L'elevata componente tecnologica che caratterizza i servizi di

²² Cfr. Regolamento (CE) n. 2560/2001 del Parlamento europeo e del Consiglio del 19 dicembre 2001 relativo ai pagamenti transfrontalieri in euro; 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; 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; Direttiva (UE) 2015/2366 del Parlamento europeo e del Consiglio del 25 novembre 2015 relativa ai servizi di pagamento nel mercato interno, che modifica le direttive 2002/65/CE, 2009/110/CE e 2013/36/UE e il regolamento (UE) n. 1093/2010, e abroga la direttiva 2007/64/CE.

²³ Cfr. doc. 147.

pagamento e le attività ad essi connesse, osserva Banca d'Italia, unitamente *“all’interrelazione tra gli operatori, in ragione anche di vincoli societari e contrattuali, rendono articolata la filiera produttiva del settore e al tempo stesso determinano condizioni favorevoli a operazioni di consolidamento. Lo spessore tecnologico comporta infatti elevati costi fissi, premia la specializzazione degli operatori e richiede investimenti in ricerca e sviluppo. L’ampliamento del perimetro operativo e del numero di transazioni trattate consente di sfruttare economie di scala e di diversificazione e di incrementare i margini di profitto, generando risorse utili per il finanziamento dell’innovazione”*²⁴.

29. In particolare, sono qualificabili come altamente tecnologiche le attività che rientrano nell’ambito del *merchant acquiring*, del *processing*, del *clearing*, della trasmissione dati interbancari e dei servizi di *digital corporate banking*.

30. Un’ulteriore spinta al processo di consolidamento deriva dalle scelte strategiche degli operatori tradizionali: secondo Banca d'Italia, per offrire servizi avanzati e innovativi nell’ambito dell’*issuing*, dell’*acquiring* e del *processing* dei pagamenti digitali, oltre che per favorire la maggiore efficienza, *“molte banche si rivolgono a fornitori specializzati, mediante contratti di outsourcing o attraverso la cessione di interi rami di attività. Ciò incrementa ulteriormente la concentrazione di attività presso i grandi operatori del settore”*²⁵.

31. Tali dinamiche di consolidamento hanno caratterizzato l’intera industria dei pagamenti digitali a livello globale. Ad esempio, in ambito europeo, dal 2010 al 2017 si sono registrate più di 40 importanti operazioni di concentrazione nell’industria dei pagamenti che, ad avviso della Commissione europea²⁶, sono state motivate dalla volontà degli operatori internazionali di conseguire maggiori volumi di transazioni e massimizzare le economie di scala. Tra queste, in ambito europeo, si ricorda la recente fusione tra i due operatori francesi Worldline e Ingenico²⁷, che hanno dato vita a uno dei principali gruppi a livello internazionale, mentre nel mercato statunitense si registrano le fusioni tra Fiserv e First Data, tra FIS e Worldpay e tra Global Payment e TSYS, che hanno dato anche in questo caso vita a operatori attivi su scala mondiale.

²⁴ Cfr. doc. 147.

²⁵ Cfr. doc. 147.

²⁶ Cfr. *Study on the application of the Interchange Fee Regulation*, 2020.

²⁷ Si veda la decisione della Commissione dell’8 marzo 2021 nel caso M.9776 – *Worldline/Ingenico*.

32. L'effetto del consolidamento è la presenza di soggetti che operano su base europea e non più meramente nazionale: ad esempio, nella fornitura di servizi di *merchant acquiring*, la Commissione europea ha osservato che oltre 50 *acquirer* presenti in Europa sono attivi in più di uno Stato membro, mediamente in 5 Stati differenti²⁸.

33. È dunque in tale contesto di cambiamenti a livello settoriale che va inquadrata l'operazione di concentrazione in esame.

V.2. I mercati interessati

a) Servizi di merchant acquiring

34. I servizi di *merchant acquiring* consistono in una serie di attività volte a consentire agli esercenti di accettare pagamenti tramite carta, sia presso i punti vendita tradizionali sia *online*, e di assicurarsi la successiva ricezione del denaro relativo a tali transazioni. Tali servizi includono: *i)* la commercializzazione di prodotti e servizi necessari e accessori all'accettazione di pagamenti *online*, al fine di consentire agli esercenti di accettare quanti più metodi di pagamento possibile; *ii)* l'attività di contrattualizzazione degli esercenti e la fornitura dell'infrastruttura tecnica (*hardware/software* – terminali POS) per l'accettazione di pagamenti e l'acquisizione di dati sulle transazioni; *iii)* il mantenimento e la gestione del rapporto con l'esercente; *iv)* la verifica dell'idoneità dell'esercente ad aderire al circuito di pagamento e la gestione del rapporto con i circuiti stessi; *v)* lo svolgimento di qualsiasi attività necessaria per compensare e regolare il trasferimento di denaro (*a)* all'*issuer* che ha emesso la carta di pagamento al consumatore, (*b)* al circuito di pagamento attraverso la cui rete è stata indirizzata la transazione e (*c)* all'esercente con riferimento all'operazione eseguita, al netto delle varie commissioni dovute al *merchant acquirer*; e *vi)* la fornitura di altri servizi vari e/o accessori relativi al *merchant acquiring*.

35. I servizi elencati sono forniti agli esercenti dalle banche o dai Prestatori di Servizi di Pagamento - PSP; le banche, a loro volta, possono autoprodurre tali servizi o acquistarli all'ingrosso (a livello *wholesale*) dai PSP.

36. In passato, nella sua prassi decisionale²⁹, l'Autorità ha ritenuto che le

²⁸ Cfr. *Study on the application of the Interchange Fee Regulation*, Commissione europea (2020).

²⁹ Cfr. decisione AGCM del 14 marzo 2017 nel caso C12088 - *Istituto Centrale delle Banche Popolari Italiane/Basilichi*, decisione AGCM del 26 marzo 2009 nel caso C9817 - *Istituto Centrale delle Banche Popolari Italiane/SI Holding*.

attività di contrattualizzazione degli esercenti, gestione dei rapporti con i circuiti di pagamento, negoziazione e gestione delle commissioni a carico dell'esercente (*merchant fee*), installazione e gestione dei POS, gestione delle frodi e, in generale, le attività di *customer service* rientrassero tutte in un unico mercato rilevante del prodotto, definito come mercato dell'*acquiring*. Dal punto di vista geografico, esso era caratterizzato da una dimensione nazionale.

37. Di recente, la Commissione europea³⁰, anche con riferimento a un'operazione che ha interessato specificamente il mercato italiano e in parziale modifica della sua stessa prassi, ha individuato all'interno del settore tre distinti mercati, ossia: i) il mercato del *wholesale merchant acquiring*, ii) il mercato del *retail merchant acquiring* e iii) il mercato della fornitura di servizi POS; rispetto a quest'ultimo, tuttavia, e con precipuo riguardo al mercato italiano, la Commissione ha lasciato di fatto la definizione del mercato aperta, non avendo riscontrato elementi univoci che deponessero a favore di un mercato a sé stante, distinto dai servizi di *acquiring*. Inoltre, dal punto di vista geografico, essa ha osservato una tendenza verso una definizione più ampia dei confini geografici, senza tuttavia pervenire ad una definizione definitiva in tal senso.

38. In linea con tale più recente prassi della Commissione, nel Formulatio le Parti propongono per i servizi in esame una definizione del mercato simile a quella rilevata dall'Istituzione europea. In particolare, per quel che concerne il mercato del prodotto, esse assumono che all'interno del *merchant acquiring* debbano essere individuati tre mercati distinti: i) *wholesale merchant acquiring*, che identificherebbe il solo livello all'ingrosso, in cui le banche acquistano i servizi dai PSP per poi rivenderli agli esercenti; ii) *retail merchant acquiring*, che identifica il livello di vendita dei servizi al dettaglio, direttamente agli esercenti, sia da parte delle banche sia direttamente da parte dei PSP; iii) fornitura dei POS e dei servizi correlati. Ad avviso delle Parti, possibili ulteriori segmentazioni dei servizi di *merchant acquiring* non rilevano ai fini di comprendere le effettive dinamiche del mercato italiano; ciò in ragione del grado di fungibilità sia dal punto di vista dell'offerta, dato che i *merchant acquirer* tendono a offrire e fornire servizi di *acquiring* per tutte le carte di pagamento e tutti i tipi di transazioni, ivi incluse quelle virtuali, sia dal punto di vista della domanda, posto che gli esercenti tendono ormai a offrire

³⁰ Cfr. decisione della Commissione del 26 giugno 2021, nel caso M.9759 – Nexi/Intesa Sanpaolo (*Merchant acquiring business*); decisione della Commissione del 10 settembre 2020, nel caso M.9776 – Worldline/Ingenico; decisione della Commissione dell'8 marzo 2021, nel caso M.10075 – Nexi/Nets.

(e dunque a richiedere ai *merchant acquirer*) diverse soluzioni di pagamento³¹. Secondo le Parti tali dinamiche consentirebbero dunque di superare eventuali ulteriori segmentazioni.

39. In merito alla sua dimensione geografica, invece, le Parti assumono che il mercato dovrebbe essere esteso allo Spazio Economico Europeo (SEE), in ragione principalmente dell'assenza di barriere significative, del quadro normativo che faciliterebbe l'offerta di servizi di *acquiring* transfrontaliero³² e della standardizzazione dei servizi³³.

40. Di diverso avviso Worldline che, richiamando precedenti decisioni della Commissione europea, ritiene che debba essere operata una distinzione, sotto il profilo merceologico, fra transazioni via POS e transazioni *e-commerce*. Per quanto concerne il profilo geografico, invece, Worldline rappresenta che il mercato dei servizi di *merchant acquiring* per le transazioni con POS (sia *wholesale* che *retail*) debba avere una dimensione nazionale; ciò in ragione della necessità per il *merchant acquirer* di avere una presenza locale ai fini del supporto tecnico-logistico, della barriera che di fatto costituirebbe il circuito delle carte domestico, dell'esistenza di regolamenti locali e abitudini della clientela nazionale, della composizione della clientela di Nexi e SIA costituita da soli clienti italiani, e della circostanza per cui nessuna banca acquista a livello *wholesale* servizi da un *merchant acquirer* straniero (con l'eccezione della stessa Worldline, che tuttavia non ha la licenza per il circuito Bancomat)³⁴.

41. L'istruttoria, dal punto di vista merceologico, ha da un lato confermato la presenza di elementi idonei ad avvalorare la distinzione fra il mercato del *wholesale merchant acquiring* e il mercato del *retail merchant acquiring*, dall'altro ha fornito evidenze che militano a favore dell'inclusione della fornitura di POS e dei servizi correlati nei mercati rilevanti del *merchant acquiring*, senza che essi costituiscano un mercato distinto, in ragione del sostanziale abbinamento che si registra fra i servizi di *merchant acquiring* e la

³¹ Con particolare riferimento alla tipologia di transazioni, le Parti osservano che la distinzione fra POS terminali fisici e virtuali si andrà attenuando in ragione di un ulteriore aumento delle transazioni virtuali, legato principalmente alla crescita in Italia delle transazioni di *mobile-commerce*, alla diffusione della *sharing economy* e all'incremento dei *marketplace* e degli aggregatori. Inoltre, dal punto di vista della domanda, crescerà l'interconnessione fra i POS terminali fisici e le transazioni virtuali per opera degli stessi *merchant acquirer*, che optano per soluzioni di pagamento multi-canale (definite come la capacità dei *merchant acquirer* di offrire soluzioni di servizi di pagamento sia fisici che *online*), cfr. doc. 13.

³² Cfr. Regolamento (UE) 2015/751 del 29 aprile 2015, relativo alle commissioni interbancarie sulle operazioni di pagamento basate su carta, Regolamento (CE) n. 2001/2560 del 19 dicembre 2001, relativo ai pagamenti transfrontalieri in euro, Direttiva (UE) 2015/2366 del 25 novembre 2015, relativa ai servizi di pagamento nel mercato interno.

³³ Cfr. doc. 13.

³⁴ Cfr. doc. 158.

fornitura di POS e dei servizi correlati, come verrà descritto in seguito. Non sono invece emersi elementi sufficienti a sostegno di ulteriori segmentazioni.

42. Dal punto di vista della dimensione geografica, l'istruttoria ha prodotto elementi a sostegno del carattere sovranazionale del mercato del *wholesale merchant acquiring*, avvalorando la tendenza già osservata dalla Commissione; i servizi di *retail merchant acquiring* risultano invece ancora contraddistinti da dinamiche e peculiarità tali da giustificare la definizione del mercato rilevante di dimensione nazionale.

a.1) Mercato del wholesale merchant acquiring e della fornitura di POS e dei servizi correlati

43. Come anticipato, le evidenze raccolte in istruttoria hanno confermato quanto emerso nelle recenti decisioni della Commissione in merito alla distinzione, in termini di mercato del prodotto, fra la fornitura di servizi di *merchant acquiring* a livello *wholesale* e a livello *retail*. Infatti, la fornitura di servizi di *merchant acquiring* in Italia si caratterizza per un livello *retail* del mercato, in cui i servizi vengono offerti dalle banche e dai PSP direttamente agli esercenti, e per un livello *wholesale*, in cui i servizi sono acquistati dalle banche all'ingrosso, direttamente dai PSP, e sono poi rivenduti agli esercenti eventualmente in abbinamento ad altri prodotti e servizi (sia inerenti all'ambito dei pagamenti, sia altri servizi bancari, quali conto corrente, *cash pooling*, servizi finanziari e assicurativi)³⁵.

44. In particolare, le risposte alle richieste di informazioni inoltrate alle primarie banche attive in Italia³⁶ hanno evidenziato che, nel mercato del *wholesale merchant acquiring* di regola le banche comprano dai PSP alcuni servizi relativi all'*acquiring*, essenzialmente quelli relativi alle transazioni sui circuiti internazionali, svolgendo in modo internalizzato le sole transazioni sul circuito domestico; in alcuni casi le banche svolgono *in-house* l'*acquiring* di tutte le transazioni o esternalizzano di fatto tutti i servizi di *acquiring*, in virtù di accordi specifici con i PSP. L'*outsourcing* dei servizi di *acquiring* può avvenire anche a favore di più di un fornitore.

45. Le banche tendono ad acquistare i servizi di *acquiring* in abbinamento

³⁵ Al riguardo, gli operatori bancari hanno precisato che la scelta di esternalizzare le attività relative ai circuiti internazionali risponde principalmente a ragioni di competenza ed efficienza, stanti gli ingenti investimenti di natura tecnologica e di risorse umane necessarie per la gestione di tali circuiti, attività caratterizzate peraltro dalla presenza di forti economie di scala. Di regola, tali rapporti contrattuali si caratterizzano per una durata pluriennale, ma senza vincoli di esclusiva.

³⁶ Cfr. al riguardo doc. 43, 44, 45, 46, 47, 48, 49, 50, 51 e 52.

ad altri servizi, quali ad esempio i servizi di *processing*, di gestione terminali e di fornitura di POS; ciò principalmente per ragioni di efficienza, semplificazione dal punto di vista dei processi operativi e gestionali, nonché miglior integrazione delle attività di ciascun servizio all'interno della filiera. Tuttavia, dall'istruttoria è emerso che, sebbene gli acquirenti acquistino tali prodotti in abbinamento, essi non avrebbero difficoltà a rivolgersi ad altri fornitori, anche internazionali, per l'acquisto dei medesimi servizi anche non in abbinamento³⁷.

46. Nel contesto del *wholesale merchant acquiring*, è la banca che intrattiene il rapporto commerciale con l'esercente e stabilisce il prezzo e le altre condizioni di vendita del servizio a valle. Alcuni operatori hanno precisato che tale definizione del prezzo, effettuata comunque in autonomia dalla banca, tiene conto di una *fee* da retrocedere al *merchant acquirer*.

47. Ancora dal punto di vista merceologico, l'istruttoria non ha fornito sufficienti elementi per accedere all'ipotesi delle Parti circa l'esistenza di un mercato distinto della fornitura di POS e di servizi correlati da quelli del *wholesale* e *retail merchant acquiring*³⁸. Infatti, sebbene gli approfondimenti svolti diano conto di diverse e recenti dinamiche che hanno investito l'attività di fornitura di POS, allo stato, i POS vengono di norma forniti in abbinamento con i servizi di *merchant acquiring*.

48. In particolare, a livello *wholesale*, i *merchant acquirer* “tipicamente includono” nella loro offerta alle banche i servizi di *acquiring* in abbinamento alla fornitura di POS, come sottolineato dalle stesse Parti³⁹. La prassi di mercato di acquistare i due servizi in abbinamento è emersa anche dalle risposte fornite dai primari operatori bancari⁴⁰, che la motivano principalmente per ragioni di efficienza operativa e continuità gestionale.

49. In questo contesto, si osservano alcune recenti dinamiche tipiche della fornitura di POS che potrebbero portare in futuro a una differente definizione del mercato. In particolare, la diffusione dei pagamenti tramite carta e digitali, unitamente all'evoluzione tecnologica dei processi, dei dispositivi di pagamento e degli stessi terminali, hanno favorito l'ingresso di nuovi operatori che sfruttano la possibilità di disaccoppiare i servizi di *acquiring* da quelli più prettamente bancari, offrendo la fornitura di POS e di servizi correlati

³⁷ Cfr. doc. da 43 a 52 e 55.

³⁸ Le risultanze istruttorie in merito alla fornitura di POS e di servizi correlati con riferimento alla definizione del mercato rilevante verranno riportate nei prossimi paragrafi anche con riferimento al mercato del *retail merchant acquiring*, che sarà oggetto della successiva sezione a.2).

³⁹ Cfr. doc. 135.

⁴⁰ Cfr. al riguardo doc. 43, 44, 45, 46, 47, 48, 49, 50, 51 e 52.

direttamente ai clienti finali, allo stato soprattutto piccoli esercenti lato *retail*, ivi incluse soluzioni completamente digitali (i c.d. *Soft POS*) ovvero i POS virtuali sul cellulare⁴¹. Se in prospettiva potrebbe dunque concretizzarsi una crescita del canale non bancario, anche rispetto all’offerta degli stessi servizi di *merchant acquiring*, l’istruttoria ha confermato allo stato la centralità e la prevalenza del canale bancario “tradizionale”⁴².

50. Pertanto, sulla base delle evidenze raccolte in istruttoria e qui sinteticamente riassunte, non si ritiene che vi siano elementi sufficienti a definire un mercato distinto dei servizi di fornitura di POS.

51. Allo stesso modo, in linea con quanto evidenziato anche dalla Commissione in relazione al mercato italiano, e a differenza di quanto sostenuto da Worldline non sono emerse sufficienti evidenze a sostegno di una distinzione fra transazioni via POS e transazioni *e-commerce*⁴³. Del resto, anche nella recente decisione sul caso M9759–Nexi/ISP la Commissione europea è stata chiara nell’affermare che nel mercato italiano analizzato l’indagine non ha permesso di distinguere tra le due tipologie di transazioni, limitandosi solo a citare alcuni precedenti che però non riguardavano il mercato italiano, come non riguarda il mercato italiano la decisione M9776-Worldline/Ingenico, richiamata da Worldline. Inoltre, si consideri che nessuna delle banche intervistate ha sollevato tale distinzione.

52. Dal punto di vista geografico, le evidenze raccolte nel corso dell’istruttoria consentono di attribuire al mercato del *wholesale merchant acquiring* una dimensione sovranazionale. In particolare, i principali operatori bancari hanno rappresentato di poter cambiare fornitore di servizi di *merchant acquiring*, rivolgendosi anche a operatori esteri, non sussistendo particolari barriere all’ingresso o ostacoli in tal senso⁴⁴. Più nel dettaglio, dalle risposte fornite è emerso che la maggioranza degli operatori cambierebbe, o valuterebbe di cambiare, fornitore *wholesale* a fronte di un aumento di circa il 5% o il 10% del prezzo del servizio, pur consapevoli della complessità e dei costi legati a tale scelta⁴⁵; inoltre, gli operatori hanno sottolineato che non vi sarebbero problemi a rivolgersi anche a operatori esteri, individuando possibili difficoltà solo con riferimento alle attività relative al Circuito Bancomat, principalmente legate all’ottenimento della licenza e ad adempimenti

⁴¹ Cfr. in particolare doc. 55.

⁴² Cfr. doc. 43, 44, 45, 46, 47, 48, 49, 50, 51, 52 e 55.

⁴³ Cfr. decisione della Commissione del 26 giugno 2021, nel caso M.9759 – Nexi/Intesa Sanpaolo (*Merchant acquiring business*)

⁴⁴ Cfr. docc. 43, 44, 45, 46, 47, 48, 49, 50, 51 e 52.

⁴⁵ Al contempo, altri operatori hanno sottolineato che sussistono componenti maggiormente decisive nella scelta del fornitore, quali la qualità del servizio.

normativi-regolamentari. L'indagine di mercato presentata dalle Parti è pervenuta agli stessi risultati, evidenziando l'assenza, in caso di cambio fornitore, di *switching cost* significativi in termini di costi di trasferimento e vincoli tecnologici; inoltre, l'indagine ha rilevato come la totalità delle banche intervistate riscontri in Italia una presenza consolidata di operatori internazionali a livello di *wholesale merchant acquiring* e come negli ultimi anni le banche abbiano ricevuto offerte da tali operatori o sarebbero disponibili a valutarle⁴⁶. Per tali ragioni, non è possibile accedere alla tesi proposta da Worldline, secondo cui il mercato in esame avrebbe dimensione nazionale.

53. L'istruttoria ha fornito sufficienti elementi a sostegno della dimensione sovranazionale del mercato anche in relazione alla fornitura di POS e di servizi correlati a livello *wholesale*. L'indagine commissionata dalle Parti e le risposte degli operatori bancari hanno infatti rilevato come vi sia una completa apertura alla possibilità di ricorrere a un fornitore internazionale, purché sia garantita una presenza in Italia per le diverse attività di assistenza tecnica e supporto.

54. Alla luce delle evidenze raccolte nel corso dell'istruttoria e sopra riportate, non è possibile invece accogliere le osservazioni di Worldline circa il carattere nazionale dei servizi di *merchant acquiring* per le transazioni con POS a livello *wholesale*. Infatti, gli elementi emersi in seguito agli approfondimenti svolti hanno messo in luce che le specificità nazionali richiamate a vario titolo da Worldline in relazione ai servizi di *merchant acquiring* rilevano solo a livello *retail* e non costituiscono elementi sufficienti a sostegno di una dimensione nazionale del mercato rilevante a livello *wholesale*.

55. Pertanto, si ritiene che il mercato del *wholesale merchant acquiring* e della fornitura di POS e dei servizi correlati abbia una dimensione sovranazionale, pari ai confini del SEE, in coerenza con la recente prassi della Commissione europea.

a.2) Mercato del retail merchant acquiring e della fornitura di POS e dei servizi correlati

56. Come già richiamato, a livello *retail* i servizi di *merchant acquiring* sono venduti agli esercenti affinché possano consentire alla propria clientela di effettuare i pagamenti tramite carta. Gli esercenti possono fornirsi di tali servizi dalla propria banca di riferimento, che già offre loro i principali servizi

⁴⁶ Cfr. doc. 55.

bancari, da un'altra banca, da un PSP e, più in prospettiva, da un operatore alternativo. Nel caso in cui l'esercente si rivolga alle banche – che in Italia rappresentano allo stato i principali fornitori di servizi di *merchant acquiring* a livello *retail* – queste possono fornire direttamente i servizi (se li internalizzano), riferire il cliente a un PSP o fornire i servizi che si procurano, a loro volta, a livello *wholesale*; come illustrato in precedenza, la banca può offrire i servizi di *merchant acquiring* in abbinamento ad altri servizi di pagamento e/o ad altri servizi di natura creditizia e finanziaria.

57. In particolare, dal punto di vista del mercato del prodotto, gli approfondimenti istruttori hanno rilevato che anche a livello *retail* la prassi di mercato è quella di fornire le attività di *merchant acquiring* in abbinamento con i POS⁴⁷. I principali operatori bancari hanno riferito che sono gli stessi esercenti a richiedere generalmente tale abbinamento, con la parziale eccezione dei grandi esercenti (specialmente nella GDO) e degli esercenti *corporate*, che tendono a rifornirsi da produttori specializzati o ad avere una propria dotazione autonoma. Ciò è stato confermato anche dall'indagine di mercato commissionata dalle Parti⁴⁸, la quale ha messo in luce come non solo gli esercenti medio-piccoli abbiano una forte propensione all'approvvigionamento tramite il canale bancario (oltre il 75% con la banca principale) e in abbinamento con i servizi di *acquiring* (oltre l'80%), ma anche i grandi esercenti (il 75%), pur ricorrendo maggiormente a fornitori specializzati o direttamente ai produttori, e avendo un elevato livello di *switching* del fornitore. Inoltre, è emerso che l'eventuale cambio di fornitore è una scelta di regola sostenibile per il cliente.

58. Da tutto quanto esposto discende, dunque, che il mercato del prodotto comprenda sia la fornitura dei servizi di *retail merchant acquiring* sia la fornitura di POS.

59. Da un punto di vista geografico, in linea con quanto osservato dalla Commissione⁴⁹, il mercato appare essere ancora caratterizzato da una dimensione nazionale. Infatti, sebbene gli approfondimenti svolti nel corso dell'istruttoria abbiano evidenziato come sia le banche, sia gli esercenti siano orientati a servirsi presso fornitori esteri, la grande maggioranza del mercato italiano a livello *retail* è servita da operatori nazionali o comunque dotati di

⁴⁷ Cfr. doc. 43, 44, 45, 46, 47, 48, 49, 50, 51, 52 e 55.

⁴⁸ Cfr. doc. 55 e 100, nonché doc. 135. In particolare, le Parti stimano che oltre l'[80-85%] dei terminali POS gestiti da Nexi siano di sua proprietà e noleggiati dagli esercenti insieme ai servizi di *merchant acquiring* (doc. xx 55).

⁴⁹ Cfr. decisione della Commissione del 26 giugno 2021, nel caso M.9759 – Nexi/Intesa Sanpaolo (*Merchant acquiring business*).

un solido radicamento in Italia, e in particolare da operatori bancari (che sono nella loro interezza radicati nel mercato italiano). In tal senso, come posto in risalto anche dalla Commissione europea, rilevano le specificità connesse al funzionamento del circuito Bancomat, ad oggi adottato dalla sostanziale totalità di operatori nazionali o comunque radicati in Italia. Infatti, nonostante la diffusione delle carte c.d. *co-badged* e la possibilità di avvalersi di carte di debito afferenti esclusivamente ai circuiti nazionali, i pagamenti tramite il circuito Bancomat rappresentano ancora una quota di mercato altamente significativa e rivestono una grande importanza per gli esercenti⁵⁰.

60. Pertanto, allo stato, pur ravvisandosi una tendenza verso una dimensione sovranazionale, il mercato del *retail merchant acquiring* viene definito su base nazionale.

b) *Servizi di processing*

b.1) *Premessa*

61. Nell'ambito delle transazioni con carte di pagamento, l'attività di *processing* 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*) o che convenzionano gli esercenti (*acquiring processing*).

62. Trattasi di un'attività caratterizzata da una elevata componente tecnologica e regolata, in via generale, da *standard* comuni a livello comunitario, dettati anche dalla normativa citata. In questo senso, ad esempio, il Regolamento MIF⁵¹, nello stabilire regole commerciali a cui devono attenersi sia i gestori dei circuiti sia i *processor*, prevede che “*sono vietate le discriminazioni territoriali nelle regole in materia di trattamento applicate dagli schemi di carte di pagamento*” (art. 7, comma 4); 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*

⁵⁰ In merito alle dinamiche relative al circuito Bancomat si rinvia anche alla sezione sul mercato del *processing*,

⁵¹ 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.

applicano regole commerciali che limitano l'interoperabilità tra soggetti incaricati del trattamento nell'Unione".

63. Nell'ambito dell'attività di *processing* è possibile distinguere: *i)* l'*acquiring processing*, che comprende le attività necessarie all'elaborazione tecnica e all'instradamento di una transazione sul versante dell'esercente, e include, 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; in questo senso, dalle informazioni agli atti emerge che i servizi di *processing* costituiscono un *input* importante per i servizi di *merchant acquiring*; inoltre, i servizi di *processing* sono offerti dal *processor* ai *merchant acquirer*, e dunque alle banche, spesso congiuntamente sia ai servizi di *merchant acquiring*, nei casi in cui le banche non producono *in house* il servizio di *acquiring* ma lo acquistano da terzi, sia ai servizi di POS; *ii)* l'*issuing processing*, che consiste nelle attività di elaborazione tecnica e instradamento di una transazione sul versante del titolare della carta e include, tra l'altro, la gestione dei dati, delle autorizzazioni e delle posizioni contabili dei titolari, oltre alla gestione del blocco carte e dei parametri di sicurezza. Anche tali servizi possono essere forniti alle banche congiuntamente ai servizi di emissione e personalizzazione delle carte.

64. Nella sua prassi decisionale, dal punto di vista merceologico, l'Autorità ha definito i servizi di *processing* quali distinti in due mercati rilevanti: *i)* il *processing* delle carte di debito nazionali e *ii)* il *processing* delle carte di pagamento internazionali; quest'ultimo, in particolare, potrebbe essere ulteriormente segmentato a seconda che il *processing* riguardi le carte di debito o di credito⁵².

65. Dal punto di vista geografico, in passato l'Autorità ha definito tale mercato di dimensione nazionale⁵³, rilevando però l'intervento di alcune modifiche normative, tra cui il richiamato Regolamento MIF⁵⁴, che apparivano deporre nel senso di una omogeneizzazione ed estensione dell'area di operatività oltre i confini nazionali, tale da delineare un mercato europeo

⁵² Cfr. *ex multis* decisione AGCM del 4 aprile 2007 nel caso C8190 - *Società per i servizi bancari – SSB/Società Interbancaria per l'automazione – Cedborsa*, decisione AGCM del 26 marzo 2009 nel caso C9817 - *Istituto Centrale delle Banche Popolari Italiane/SI Holding*, e decisione AGCM del 21 dicembre 2016 nel caso C12072 - *SIA/P4CARDS-PFORCARDS*.

⁵³ Cfr. decisione AGCM del 21 dicembre 2016 nel caso C12072 - *SIA/P4CARDS-PFORCARDS* e decisione AGCM dell'11 gennaio 2017 nel caso C12073 - *Poste Italiane-FSII Investimenti-F2I Reti Logiche/SIA*.

⁵⁴ Cfr. Regolamento (UE) 2015/751 del Parlamento e del Consiglio del 29 aprile 2015 relativo alle commissioni interbancarie sulle operazioni di pagamento basate su carta.

del *processing*⁵⁵.

66. Nel Formulario e nelle memorie successive le Parti, nel richiamare sul punto alcuni precedenti della Commissione⁵⁶, propongono una differente definizione del mercato rilevante. In particolare, con riferimento al mercato del prodotto, le Parti ritengono che i servizi di *processing* debbano essere articolati in due mercati rilevanti distinti: *i) acquiring processing* e *ii) issuing processing*, senza che siano necessarie ulteriori segmentazioni a seconda del tipo di carta di pagamento o di transazione; tali servizi, infatti, differirebbero per contenuto, prezzo, quadro normativo di riferimento, panorama competitivo e clientela.

67. Con riferimento alla dimensione geografica del mercato, in linea con alcuni precedenti della Commissione europea, le Parti ritengono che l'*acquiring processing* dovrebbe avere una dimensione pari all'area dello SEE. Allo stesso modo, in ragione delle analogie dal punto di vista tecnico e dell'offerta con le attività di *acquiring processing*, le Parti ritengono che anche il mercato dell'*issuing processing* dovrebbe avere una dimensione pari dello SEE⁵⁷.

68. In questo contesto, dal punto di vista merceologico l'istruttoria ha, da un lato, confermato la persistenza di elementi di peculiarità legati al *processing* delle carte del Circuito Bancomat, che continuano a giustificare una definizione del mercato distinta tra *processing* delle carte di debito Bancomat e *processing* delle carte relative agli altri Circuiti internazionali⁵⁸; dall'altro lato, è emerso che nel breve periodo tali servizi saranno interessati da una profonda modifica del modello di funzionamento del Circuito Bancomat, che avrà un impatto rilevante sulla fornitura del servizio di *processing*. Per quel che concerne, invece, il *processing* delle carte dei Circuiti internazionali è confermata la presenza di *standard* differenti da quelli del circuito Bancomat ma comuni ai circuiti internazionali, che giustificano l'inclusione in un unico mercato del *processing* delle carte dei circuiti internazionali.

⁵⁵ Cfr. in particolare decisione AGCM del 4 giugno 2015 nel caso C8190B - *Società per i Servizi Bancari – SSB/Società Interbancaria per l'Automazione – CEDBORSA*.

⁵⁶ Cfr. in particolare la decisione della Commissione del 10 settembre 2020, nel caso M.9776 – *Worldline/Ingenico*.

⁵⁷ In particolare, secondo le Parti tale impostazione sarebbe avvalorata dalla circostanza che i principali *processor*, incluso SIA, sono operativi a livello sovranazionale e, in particolare, che sono operativi in Italia anche *processor* principalmente radicati su scala internazionale, ciò costituendo un'evidenza dell'assenza di barriere all'ingresso. Sul punto, le stesse Parti precisano tuttavia come la Commissione nei suoi precedenti abbia lasciato aperta la definizione geografica del mercato dell'*issuing processing*.

⁵⁸ Ciò a prescindere da un'analisi di fungibilità, per il titolare della carta Bancomat, della stessa con una carta di debito o di credito di un altro Circuito.

b.2) Mercato dei servizi di processing delle carte del Circuito Bancomat

69. Più in dettaglio, allo stato risulta che, in Italia, le attività di *processing* delle carte del Circuito Bancomat possono essere svolte esclusivamente dai Centri Applicativi, ossia da soggetti che sono autorizzati da Banca d'Italia a svolgere alcune attività, che vanno oltre le attività di mero *processing*, tra cui, ad esempio, il monitoraggio nei confronti di *acquirer* e *issuer*, l'attività di segnalazione nei confronti del Circuito, l'instradamento delle transazioni tra banche *issuer* e *acquirer* e tra gli stessi Centri Applicativi, lo *switching*, il *clearing* e l'invio delle informazioni a BI-COMP⁵⁹ per il *settlement*⁶⁰.

70. I Centri Applicativi operano nell'ambito del Sistema per la trasmissione telematica di dati – SITRAD, che consente la trasmissione per via telematica, tra i partecipanti, di dati e flussi informativi connessi con l'esecuzione di operazioni bancarie e finanziarie. Il Sistema è una infrastruttura telematica basata sull'utilizzo di infrastrutture tecnologiche di rete e *standard* di colloquio condivisi, nonché sull'operatività di strutture che svolgono funzioni di elaborazione, ossia i Centri Applicativi. Esso è disciplinato dalla relativa Convenzione, dalle deliberazioni assunte dalla Convenzione Interbancaria per l'Automazione (CIPA), nonché dai regolamenti emanati dall'ABI e da Bancomat.

71. Attualmente sono autorizzati e operano in qualità di Centri Applicativi Nexi, ICCREA e SIA. Secondo quanto dichiarato *[omissis]* dalla stessa Bancomat e dalla diretta interessata, a partire dal 1° gennaio 2022 anche equensWorldline è stata autorizzata a svolgere l'attività di Centro Applicativo; inoltre, un altro importante operatore internazionale ha chiesto informazioni finalizzate alla richiesta di autorizzazione⁶¹.

72. Quanto all'operatività di Nexi, dall'istruttoria è emerso che, con riguardo alle carte Bancomat, tale società non fornisce direttamente il servizio di *processing*, ma si approvvigiona del servizio da equensWorldline. In altre parole, il *processing* è tecnicamente svolto sulla piattaforma di equensWorldline e Nexi si limita a collocarlo commercialmente ai suoi clienti. Nell'ambito del rapporto contrattuale tra tali soggetti, in questa sede rileva la presenza di una clausola di non concorrenza, alla quale è soggetta equensWorldline nei confronti delle banche clienti di Nexi, la cui scadenza è

⁵⁹ BI-COMP è un sistema di pagamento al dettaglio gestito dalla Banca d'Italia come servizio pubblico senza scopo di lucro per regolare i pagamenti denominati in euro in moneta di banca centrale.

⁶⁰ Cfr. doc. 110.

⁶¹ Cfr. doc. 110.

stata prorogata al [omissis]. In forza di tale clausola, che si estende anche ai servizi di *clearing*, equensWorldline non può rivolgersi ai clienti effettivamente serviti da Nexi nel caso in cui la stessa equensWorldline operi come subfornitrice del servizio⁶². Sul punto, Nexi ha precisato che la clausola ha ad oggetto i soli clienti effettivamente contrattualizzati e che i contratti che Nexi stipula con i suoi clienti hanno una durata [omissis], con la conseguenza che, allo spirare del termine i clienti possono scegliere di acquisire il servizio da equensWorldline; inoltre, la clausola non è applicabile ad altre società del Gruppo Worldline (ad esempio, SIX)⁶³.

73. Sulla base di quanto dichiarato da Bancomat in sede di audizione⁶⁴, l'attuale modello sarà in vigore fino a quando non diventerà operativo il nuovo modello che la stessa Bancomat sta implementando.

74. In particolare, Bancomat ha deciso di adottare un nuovo modello di funzionamento del Circuito *“al fine di allineare il funzionamento dello schema domestico agli schemi internazionali (Visa e Mastercard) e agli altri schemi domestici sotto il profilo dell'adozione di un'infrastruttura centralizzata e di rivisitazione dell'attività di processing”*. In particolare, nel nuovo modello è previsto lo *“scorpor[o] dall'attività attualmente svolta dai centri applicativi [di] tutti i servizi che non rientrano nel mero processing: in questo modo, solo quest'ultima attività resterà appannaggio dei processor mentre tutto il resto sarà oggetto di semplificazione o rivisitazione. A tal fine, Bancomat fisserà delle regole di schema che distribuirà a tutti gli operatori che vorranno svolgere attività di processing e che, dunque, in maniera competitiva offriranno i propri servizi alle banche. Inoltre, Bancomat ha deciso di costituire una NewCo che sarà partecipata almeno per il 51% da Bancomat e per la restante parte da SIA, che si è aggiudicata la gara. Tale società svolgerà l'attività di processing in concorrenza con gli altri operatori”*. Il nuovo modello, dunque, sarà di tipo *open source*, caratterizzato da ampia interoperabilità e standard comuni a quelli attualmente utilizzati dai Circuiti internazionali, in modo che *“il nuovo modello funzionerà come oggi funzionano Visa e Mastercard”*⁶⁵.

75. Per quel che concerne la tempistica, è previsto che vi sia una fase di sviluppo della piattaforma, che andrà dal 1° gennaio 2022 fino a metà 2023; a questo punto la nuova piattaforma potrà cominciare ad operare e partirà la fase

⁶² Cfr. doc. 24.

⁶³ Cfr. doc. 24 e 55.

⁶⁴ Cfr. doc. 110.

⁶⁵ Cfr. doc. 110.

di migrazione, per cui le banche e i *processor* che vorranno aderire dovranno attestarsi sulla nuova infrastruttura di Schema, al fine di operare in base alle nuove regole. Bancomat prevede che questa fase duri circa 18 mesi, a seconda della velocità con cui le banche si adatteranno. In questo contesto, SIA – e in caso di fusione Nexi/SIA – opererà come *outsourcer* di Bancomat per l'infrastruttura di Schema, mentre continuerà a svolgere l'attività di *processing* per il circuito domestico esclusivamente attraverso la NewCo, in concorrenza con gli altri *processor*.

76. Sulla base delle specificità emerse, quali la presenza di una regolamentazione specifica, di un regime autorizzatorio *ad hoc* per l'esercizio dell'attività e di differenze anche nel tipo di servizio offerto, più ampio e articolato per le carte del Circuito Bancomat, si ritiene che, dal punto di vista merceologico, il servizio di *processing* di queste ultime carte costituisca ancora, allo stato, un mercato distinto rispetto a quello dei servizi di *processing* delle carte dei Circuiti internazionali, sebbene si debba rilevare che, una volta che il nuovo modello che Bancomat sta implementando sarà operativo, verranno meno gli elementi di specificità sopra richiamati; di talché, il *processing* offerto per le carte del Circuito Bancomat sarà in linea con quello offerto per le carte dei Circuiti internazionali.

77. Dal punto di vista geografico, si osserva che il mercato dei servizi di *processing* delle carte del Circuito Bancomat, per tutte le specificità sopra evidenziate, continui ad avere una dimensione limitata ai confini nazionali. Allorquando sarà adottato il nuovo modello, invece, si ritiene che la dimensione geografica sarà estesa ai confini europei, posto che la futura attività di *processing* sarà svolta in base a regole e *standard* tecnici comuni agli altri Circuiti internazionali, che non appaiono sussistere ostacoli di carattere tecnico o regolamentare all'esercizio di tale attività da parte di operatori esteri e che, vista la natura prettamente tecnologica del servizio, non appare necessaria una presenza fisica sul territorio italiano.

b.3) Mercato dei servizi di processing delle carte dei Circuiti internazionali

78. Per quel che concerne, invece, i servizi di *processing* delle carte dei Circuiti internazionali, l'istruttoria ha confermato la presenza di un unico mercato in ragione dell'identità del servizio offerto, dell'identità degli standard richiesti dai due Circuiti, dell'identità degli operatori che offrono il servizio.

79. In merito, poi, alla segmentazione proposta dalle Parti tra *issuing*

processing e *acquiring processing*, l'istruttoria svolta non ha fornito elementi univoci. Se, da un lato, alcuni operatori hanno evidenziato che si tratta di servizi distinti e separabili, che rispondono a differenti necessità e che sono separati anche da un punto di vista contrattuale e di prezzo, vi sono comunque operatori che hanno dichiarato di acquistare tali servizi dallo stesso fornitore, attraverso il medesimo contratto che prevede un prezzo unico⁶⁶.

80. In ogni caso, occorre sottolineare che tale distinzione varrebbe solo per il *processing* delle carte dei Circuiti internazionali in quanto per il *processing* domestico gli acquirenti si rivolgono al Centro Applicativo in base ad un unico contratto di servizio.

81. Sulla scorta di ciò e considerato che, come si vedrà nella parte valutativa, l'operazione non solleva preoccupazioni concorrenziali nella fornitura di servizi di *processing* delle carte dei Circuiti internazionali, si ritiene che il mercato debba essere definito come il mercato dei servizi di *processing* delle carte dei Circuiti internazionali e che la definizione distinta o congiunta dei servizi di *issuing processing* e *acquiring processing* possa essere lasciata aperta.

82. Dal punto di vista geografico, il mercato dei servizi di *processing* per le carte dei Circuiti internazionali risulta avere dimensione europea.

83. Al riguardo, dall'istruttoria è emerso che, dal punto di vista della domanda, le banche intervistate non hanno ravvisato la sussistenza di ostacoli di natura tecnica o regolamentare legati al cambio del fornitore e all'ingresso di operatori stranieri, ai quali hanno dichiarato di non avere difficoltà a rivolgersi⁶⁷. Al contempo, le banche hanno sottolineato che il cambio di *processor* può essere un'attività onerosa in termini di costi, di tempi e di risorse impiegate nella migrazione, anche considerato che gli altri servizi di pagamento sono integrati con il *processing*. Pertanto, a fronte di un aumento del prezzo pari al 5% - 10%, esse hanno dichiarato che avvierebbero sicuramente valutazioni per l'adozione di un fornitore diverso, non necessariamente residente nel territorio italiano, ma tali valutazioni sarebbero guidate oltre che dal prezzo anche da altri elementi, quali la qualità del servizio, gli impatti organizzativi e i tempi. Una banca ha dichiarato di aver cambiato fornitore negli ultimi anni, per una parte dei suoi servizi⁶⁸.

84. Dal punto di vista dell'offerta, le stesse banche hanno evidenziato che per quanto riguarda il *processing* dei circuiti internazionali, il numero di

⁶⁶ Cfr. doc. da 114 a 121 e 150.

⁶⁷ Cfr. doc. da 43 a 52.

⁶⁸ Cfr. doc. da 43 a 52.

operatori potenzialmente in grado di offrire il servizio è molto più alto (rispetto al *processing* delle carte di debito del circuito domestico) e che ci sono diversi operatori stranieri che sono in grado di offrire questo servizio anche ad operatori italiani⁶⁹. In questo senso, anche Banca d'Italia ha rappresentato che le riforme intervenute negli ultimi anni nella regolamentazione europea hanno ridotto importanti barriere all'entrata, relative sia alla struttura tariffaria e del mercato (Interchange Fee Regulation, EBA RTS sulla separatezza tra schemi e *processing*), sia all'operatività di nuove tipologie di operatori (prestatori di servizio di pagamento ai sensi della PSD2), accrescendo l'interesse dei grandi gruppi per operazioni di acquisizione *cross-border*⁷⁰.

85. Sulla scorta di tali elementi, e considerato che i Circuiti internazionali, in ragione degli obblighi imposti dalla citata normativa comunitaria, dettano regole e *standard* comuni per tutti i Paesi europei, grazie ai quali i *processor* possono operare su tutto il territorio europeo allo stesso modo senza necessità di modificare la propria attività a seconda dello Stato membro interessato, si ritiene che il mercato del *processing* delle carte dei Circuiti internazionali abbia una dimensione europea.

c) I servizi di emissione delle carte di pagamento

86. L'attività di emissione delle carte di pagamento (cd. *card issuing*) consiste in un insieme di servizi finalizzato alla fornitura di carte di pagamento (debito, credito o pre-pagate) ai clienti finali che, di norma, sono rappresentati dai consumatori.

87. In particolare, l'attività di emissione delle carte comprende principalmente l'offerta della carta al cliente finale (che ne diviene il titolare), la definizione delle caratteristiche della carta e delle relative condizioni economiche (ammontare del canone annuo, commissioni per il servizio di anticipo contante, spese di invio estratto conto e altre commissioni), la valutazione creditizia del cliente (ossia se il soggetto è meritevole di credito), la contrattualizzazione dello stesso, la gestione dei rapporti con i circuiti, le attività di *customer service* e di *marketing* e la gestione del rischio creditizio e delle frodi⁷¹.

⁶⁹ Cfr. doc. da 43 a 52.

⁷⁰ Cfr. doc. 147.

⁷¹ Più nello specifico, occorre considerare che, per quel che concerne le politiche economiche e commerciali legate a tali servizi, esse sono definite dalla banca se viene adottato il modello integrato; viceversa, se la banca si limita a distribuire i servizi e ricorre a società terze per l'attività di *issuing*, le politiche e i criteri di distribuzione del prodotto, nonché il *pricing* nei confronti della clientela finale possono essere definiti dalle società terze oppure dalle banche, a seconda dell'accordo.

88. In passato la prassi dell’Autorità⁷² ha rilevato come l’insieme di queste attività rientrasse nel settore dell’emissione delle carte, che a sua volta si distingueva a seconda che si trattasse di carta di credito e di carta di debito; pertanto, nei precedenti dell’Autorità, sono stati identificati due distinti mercati del prodotto: quello relativo ai servizi di emissione delle carte di credito e quello relativo ai servizi di emissione delle carte di debito.

89. Dal punto di vista geografico, invece, in precedenza la dimensione del mercato è stata individuata nei confini nazionali in quanto le condizioni di emissione apparivano sufficientemente uniformi all’interno dello stesso Paese; viceversa, sono state rilevate differenze nello svolgimento dell’attività tra i vari Paesi europei, a livello di operatori attivi, di modalità di utilizzo delle licenze nazionali e di condizioni economiche, tali da escludere che i mercati rilevanti del prodotto avessero un ambito geografico più ampio di quello nazionale.

90. Nel Formulario le Parti hanno suggerito una definizione del mercato differente, sia per la dimensione merceologica sia per quella geografica. Sotto il profilo merceologico, ad avviso delle Parti vi sarebbe un unico mercato, che ricomprenderebbe tutte le tipologie di carta. A tal fine, le Parti hanno evidenziato che vi sarebbe un alto grado di sostituibilità tra le carte di pagamento dal lato dell’offerta, dal momento che: *i)* la maggior parte degli *issuer* disporrebbe di licenze per emettere più tipologie di carte di pagamento attive su diversi Circuiti di pagamento, sia a livello nazionale, sia a livello dell’UE; *ii)* la maggior parte degli operatori fornirebbe servizi di *issuing* sia per carte di credito, sia per carte di debito, nonché per la maggior parte dei principali marchi di carte, con limitate differenze di prezzo e condizioni contrattuali; *iii)* sussisterebbe una significativa fungibilità dal lato della domanda in quanto i titolari delle carte in genere detengono più carte di pagamento, che possono essere utilizzate in modo intercambiabile per effettuare pagamenti in quanto la maggior parte delle carte ha funzionalità simili; e, infine, *iv)* le carte di pagamento sono ampiamente accettate e possono essere generalmente utilizzate presso qualsiasi terminale POS o per qualsiasi pagamento *online*.

91. Dal punto di vista geografico, le Parti assumono che il mercato abbia dimensione corrispondente allo Spazio Economico Europeo.

92. Ciò detto, nel caso di specie, si ritiene che la corretta definizione del mercato rilevante sia dal punto di vista merceologico sia da quello geografico

⁷² Cfr. decisione AGCM del 26 marzo 2009 nel caso C9817 – Istituto Centrale delle Banche Popolari Italiane/SI Holding.

possa essere lasciata aperta in considerazione della sostanziale assenza di SIA nella fornitura di tali servizi.

d) Servizi di produzione e personalizzazione di carte di pagamento smart

93. Le carte di pagamento *smart* sono strumenti di pagamento con microprocessori incorporati che memorizzano e proteggono i dati della carta e garantiscono *standard* di sicurezza avanzati, non disponibili con le tradizionali carte a banda magnetica grazie al *chip* che incorporano. Esse sono acquistate dalle banche perché le possano collocare presso i consumatori finali.

94. Nella produzione delle carte di pagamento *smart* è possibile individuare due fasi: la prima riguarda la fabbricazione della carta vera e propria, cioè la plastica e il *chip* (carta non personalizzata); la seconda riguarda la personalizzazione della carta, che consiste nell'aggiunta dei dettagli del titolare sia sulla carta (nome, numero della carta, data di scadenza), sia all'interno del *chip* (nome, numero di conto, PIN e dettagli del conto), nonché la spedizione della carta e del PIN direttamente al titolare della carta o alla banca *issuer*. Le Parti sono attive nella sola attività di personalizzazione delle carte. Inoltre, come evidenziato dalle stesse Parti, la fornitura di carte di pagamento *smart* costituisce un *input* per i servizi di *card issuing*, nei quali sono attive entrambe le società.

95. I servizi di produzione e personalizzazione di carte di pagamento *smart* non sono stati finora oggetto di una puntuale analisi e definizione da parte dell'Autorità; di essi si è occupata, invece, la Commissione europea, che ha, in primo luogo, ritenuto sussistere una differenza tra la fornitura di carte di pagamento rispetto alla fornitura di altre tipologie di carte (ad esempio, SIM); quanto ad altre possibili segmentazioni, la Commissione ha lasciato aperta la definizione del mercato merceologico⁷³. Solo nella sua più recente prassi⁷⁴ la Commissione ha sottolineato la presenza di alcuni elementi a favore di una distinzione tra produzione e fornitura di carte non personalizzate e fornitura di carte personalizzate, e segnatamente ha evidenziato che: *a)* la maggior parte degli acquirenti acquistano i due servizi da soggetti differenti; *b)* gli acquirenti basano le proprie scelte in merito al fornitore di carte secondo criteri differenti a seconda che si tratti di carte personalizzate e carte non personalizzate; *c)*

⁷³ Cfr. decisione della Commissione del 19 maggio 2006 nel caso M.3998 - *Axalto/GemPlus*, e la decisione della Commissione del 19 aprile 2017 nel caso M.8258 - *Advent International/Morpho*.

⁷⁴ Cfr. decisione della Commissione del 9 marzo 2021 nel caso M.10075-*Nexi/Nets Group*.

diversi soggetti offrono solo uno dei due servizi, ossia la fornitura di carte personalizzate, e hanno rappresentato molte difficoltà a produrre carte non personalizzate.

96. Per quel che concerne la dimensione geografica, la Commissione non è pervenuta ad una definizione puntuale della dimensione del mercato dei servizi di personalizzazione delle carte⁷⁵.

97. In merito a tali servizi, le Parti ritengono che vi sia un unico mercato della produzione e personalizzazione delle carte *smart*, che include sia quelle personalizzate sia quelle non personalizzate, e che, anche in ragione delle recenti evoluzioni nel mercato, esso abbia una dimensione geografica sovranazionale.

98. Sul punto, l'istruttoria non ha fornito elementi univoci a favore dell'una o dell'altra definizione merceologica: nelle risposte alle richieste di informazioni⁷⁶, infatti, se, da un lato, alcuni acquirenti hanno dichiarato di acquistare i due servizi congiuntamente per ragioni di economie di scala, per una migliore supervisione dei complessivi servizi di emissione di *smart card*, nonché per una più efficiente gestione del processo *end-to-end*, dall'altro lato, altri acquirenti hanno affermato di acquistare i due servizi da soggetti diversi, soprattutto per ragioni economiche, ossia per avere autonomia nella scelta e possibilità di selezionare il fornitore migliore in ottica di rapporto qualità prezzo, rispetto alle specifiche esigenze.

99. Diversamente, in merito alla dimensione geografica, gli operatori intervistati hanno pressoché tutti affermato di acquistare tali servizi tramite gara e di non essere a conoscenza di vincoli che impediscano l'approvvigionamento da operatori non residenti in Italia, di cui peraltro qualche operatore già si serve⁷⁷.

100. Sulla scorta di ciò, per quel che concerne la dimensione geografica del mercato, si ritiene che gli elementi acquisiti depongono per una sua dimensione europea, dal momento che non sussistono barriere normative o tecnologiche perché gli operatori possano approvvigionarsi anche da fornitori non residenti sul territorio italiano e che i principali fornitori di tali servizi, che non risiedono in Italia, operano su scala europea e attualmente offrono i propri servizi anche ad acquirenti italiani.

101. Dal punto di vista merceologico, invece, non vi sono elementi univoci che depongano a favore di una definizione di mercato unica per i due servizi

⁷⁵ Cfr. decisione della Commissione del 9 marzo 2021 nel caso M.10075-*Nexi/Nets Group*.

⁷⁶ Cfr. doc. da 114 a 121 e 150.

⁷⁷ Cfr. doc. da 114 a 121 e 150.

o distinta; in ogni caso, si rappresenta che, in ragione della posizione marginale delle Parti nel contesto europeo, la definizione merceologica del mercato può essere lasciata aperta.

e) *I servizi di compensazione al dettaglio dei pagamenti (cd. clearing)*

e.1) *Premessa*

102. I servizi di compensazione al dettaglio dei pagamenti (c.d. *clearing*) consistono nella gestione dello scambio di informazioni contabili e finanziarie tra istituti di credito volta al regolamento contabile delle singole operazioni, e includono la trasmissione, riconciliazione e conferma degli ordini di trasferimento di fondi tra conti bancari prima del regolamento (cd. *settlement*). In altre parole, si tratta di quei servizi attraverso cui le banche si scambiano i dati contabili relativi ai propri clienti (per esempio, i dati di dare e avere) al fine di regolare le reciproche posizioni.

103. I servizi di *clearing* sono stati in parte influenzati da alcune modifiche normative intervenute a livello europeo. In particolare, a seguito dell'introduzione della *Single Euro Payments Area-SEPA*⁷⁸, che, come anticipato in premessa, ha stabilito un quadro giuridico armonizzato per i bonifici e gli addebiti diretti in tutta l'UE, alcuni strumenti prettamente nazionali sono stati sostituiti da strumenti europei quali, i bonifici SEPA-SCT, gli addebiti diretti SEPA-SDD e i bonifici istantanei SEPA-SCT Ins, ciò influenzando anche i connessi servizi di *clearing*. Permangono a livello nazionale alcuni pagamenti cd. non-SEPA, per i quali restano vigenti specifici servizi di *clearing*, ossia: i pagamenti Mediante Avviso – MAV, la Riscossione Mediante Avviso – RAV, la Ricevuta Bancaria – Ri.Ba. e gli Assegni elettronici.

104. I servizi di *clearing*, laddove non siano oggetto di accordi di compensazione bilaterali, che tuttavia sono poco diffusi, sono offerti in modo centralizzato tramite le *clearing house*, ossia piattaforme multilaterali che operano nel rispetto di *standard* fissati dall'European Payments Council e che sono soggette alla vigilanza dell'Autorità bancaria centrale del Paese in cui hanno la sede. Nexi e SIA operano entrambe come *clearing house*.

105. Nei suoi ultimi precedenti⁷⁹, l'Autorità, nell'evidenziare che vi è stata

⁷⁸ Cfr. Regolamento (CE) N. 2560/2001 del 19 dicembre 2001 *relativo ai pagamenti transfrontalieri in euro*.

⁷⁹ Cfr. in particolare decisione AGCM del 4 giugno 2015 nel caso C8190B - *Società per i Servizi Bancari – SSB/Società Interbancaria per l'Automazione – CEDBORSA*.

una modifica sostanziale degli assetti competitivi a seguito dell'entrata in vigore della normativa SEPA e che i prodotti non-SEPA rappresentano ormai una parte minoritaria - in via di progressiva riduzione - del totale dei pagamenti *retail* tra banche italiane, ha nondimeno distinto tra il mercato dei servizi di *clearing* per i prodotti SEPA e quello dei servizi di *clearing* per i prodotti non-SEPA. Per quel che concerne la dimensione geografica, l'Autorità ha ritenuto che mentre il mercato del *clearing* dei prodotti SEPA ha dimensione europea, quello del *clearing* dei prodotti non-SEPA ha dimensione nazionale, in ragione di alcune peculiarità nell'offerta di tali servizi.

106. Le Parti concordano che, data la mancanza di piena sostituibilità dal lato della domanda, la distinzione tra il *clearing* dei pagamenti SEPA e non-SEPA potrebbe in astratto avere rilevanza ma, dal punto di vista geografico, ritengono che entrambi i mercati abbiano dimensione europea, vista l'assenza di barriere all'ingresso.

107. L'istruttoria ha confermato la presenza di specificità legate al *clearing* dei prodotti non-SEPA, che pertanto si differenzia dal *clearing* dei prodotti SEPA.

e.2) Il mercato dei servizi di clearing dei prodotti non-SEPA

108. Il *clearing* dei prodotti non-SEPA riguarda MAV (pagamento Mediante Avviso), RAV (Riscossione Mediante Avviso), Ri.Ba. (Ricevuta Bancaria) e gli assegni elettronici, nonché il *clearing* dei pagamenti Bancomat; in base ai dati forniti nel Formulario e nelle successive memorie⁸⁰ risulta che tali operazioni sono in progressiva diminuzione, che oggi rappresentano circa il 27% della totalità delle operazioni di pagamento in Italia e che tale dato sia destinato a diminuire ancora, anche considerando che entro al fine del 2021 i MAV saranno sostituiti da PagoPA e che sono attesi ulteriori cambiamenti con l'entrata in vigore del nuovo strumento *SEPA Request to Pay* ("SRTP") e della probabile sostituzione dei modelli F24 con PagoPA.

109. Come sottolineato da Banca d'Italia⁸¹, il *clearing* per le procedure nazionali (che oltre ai prodotti non-SEPA include anche le transazioni con carta di debito del Circuito domestico) avviene all'interno del sistema di pagamento al dettaglio di Banca d'Italia, BI-COMP ed è svolto in conformità agli *standard* stabiliti dal SITRAD. Attualmente il servizio è offerto

⁸⁰ Cfr., da ultimo, doc. 183.

⁸¹ Cfr. doc. 147.

unicamente da tre *clearing house* domestiche, ossia, SIA, Nexi e ICCREA. Come per il *processing* delle carte di debito del Circuito Bancomat, infatti, solo tali soggetti sono allo stato autorizzati ad operare nell'ambito della Convenzione SITRAD e del sistema BI-COMP.

110. Secondo quanto emerso in istruttoria, nel mese di gennaio 2022 anche equensWorldline si affiancherà ai soggetti attualmente operanti in Italia per la fornitura di servizi di *clearing* delle procedure nazionali. Inoltre, un'altra primaria società internazionale ha di recente manifestato interesse a entrare in questo segmento di mercato, intravedendo un'opportunità proprio nella possibilità di offrire alle banche italiane una concreta alternativa al grande *player* che nascerà dalla fusione Nexi-SIA⁸².

111. Quanto rappresentato conferma che, dal punto di vista merceologico, il *clearing* dei prodotti non-SEPA costituisca un mercato distinto da quello dei prodotti SEPA.

112. Sotto il profilo geografico, in considerazione di quanto emerso, e dunque delle peculiarità nazionali normative, regolamentari e tecnologiche legate alla fornitura dei servizi di *clearing* non-SEPA, alla necessità che il soggetto fornitore sia autorizzato da Banca d'Italia allo svolgimento del servizio e alla natura del tutto nazionale dei pagamenti interessati e dei soggetti coinvolti dal punto di vista della domanda, si ritiene che non possano essere condivise le argomentazioni delle Parti e che dunque il mercato del *clearing* dei prodotti non-SEPA abbia una dimensione nazionale.

e.3) Il mercato dei servizi di clearing dei prodotti SEPA

113. Diversamente dai servizi di *clearing* dei prodotti non-SEPA, quelli dei prodotti SEPA avvengono solo in parte all'interno del sistema BI-COMP mentre in misura prevalente (*[omissis]*) hanno luogo nei sistemi pan europei gestiti da EBA Clearing: STEP2-T e RT1⁸³.

114. Le dinamiche relative all'offerta di tali servizi, infatti, sono significativamente mutate con l'introduzione della SEPA, la quale ha determinato lo sviluppo di *clearing house* attive su dimensione europea, a scapito delle *clearing house* domestiche. Più in particolare, il processo di standardizzazione e la conseguenziale interoperabilità tra i sistemi di pagamento dei differenti Paesi che aderiscono alla SEPA, hanno permesso alle *clearing house* attive a livello europeo di erogare i propri servizi per i

⁸² Cfr. doc. 110; tale circostanza è stata confermata anche *[omissis]*.

⁸³ Cfr. doc. 147.

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. Anche in Italia risultano presenti numerose *clearing house* di dimensione europee.

115. Pertanto, si ritiene che, per quel che concerne il mercato dei servizi di *clearing* dei prodotti SEPA, sono confermati i precedenti dell'Autorità per cui la definizione geografica del mercato si estende ai confini europei.

f) *I servizi di trasmissione di dati interbancari*

116. I servizi di rete consentono la trasmissione di dati interbancari per diversi scopi, tra cui il *clearing* dei pagamenti, le autorizzazioni di pagamento con carta di debito e l'elaborazione degli estratti conto, e possono essere distinti in servizi di rete fisica (cd. servizi di connettività, tipicamente forniti dalle società di telecomunicazioni) e servizi di rete logica; questi ultimi, offerti da operatori del settore quali la stessa SIA, consistono nelle attività di trasporto delle istruzioni di pagamento tramite soluzioni *hardware* e *software* tese ad assicurare la trasmissione dei dati tra banche, *processor*, Centri Applicativi e circuiti di pagamento, garantendo che gli stessi circolino sulla rete senza il rischio che vengano persi, duplicati, intercettati o manipolati.

117. Per quel che rileva ai fini della presente operazione, i servizi di rete logica sono necessari per le banche e per i prestatori di servizi di pagamento per trasmettere le istruzioni di pagamento tra di loro o alle *clearing house* (si tratta, ad esempio, dei servizi di *hardware* e *software* necessari a garantire che i dati circolino tra gli operatori - banche, *clearing house* e schemi di pagamento - senza rischio di essere persi, intercettati o manipolati). Inoltre, i servizi di rete logica sono utilizzati per il *processing* delle carte, e in particolare per il *processing* delle carte di debito nazionali (ad esempio, la trasmissione delle informazioni necessarie per la richiesta di autorizzazione di una transazione).

118. Nella sua prassi, l'Autorità ha analizzato l'attività di fornitura di servizi di rete e, dal punto di vista merceologico, ha distinto il mercato dei servizi di rete fisica da quello dei servizi di rete logica⁸⁴. Dal punto di vista geografico,

⁸⁴ Cfr. decisione AGCM del 4 aprile 2007 nel caso C8190 - *Società per i servizi bancari – SSB/Società Interbancaria per l'automazione – Cedborsa*. In particolare, come rilevato in tale decisione, "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". La rete fisica è

L'Autorità ha definito tali mercati come aventi dimensione nazionale⁸⁵, sebbene alla luce delle modifiche di carattere regolatorio legate principalmente all'introduzione della SEPA, abbia da ultimo riconosciuto come per il servizio connesso ai pagamenti SEPA si possa considerare una dimensione del mercato sovranazionale, mentre nella trasmissione dei dati funzionale sia all'attività di *clearing* dei prodotti non-SEPA che all'attività di *processing* delle carte di debito nazionali, il mercato ha dimensione coincidente con il territorio italiano⁸⁶. Le Parti hanno rappresentato nel Formulario che per tali servizi la dimensione geografica dovrebbe essere pari allo SEE sul solo assunto che le banche possono rivolgersi sia a fornitori nazionali che a fornitori internazionali.

119. Sulla base delle informazioni acquisite in istruttoria, SIA è direttamente attiva nell'offerta dei servizi di rete logica (per i pagamenti SEPA e non-SEPA, e per le carte di debito domestiche) e di rete fisica (ma principalmente in ambito *trading & post-trading*); Nexi invece non è attiva in tali servizi, limitandosi talvolta a offrire i servizi di rete logica di SIA o di altri operatori come parte della propria offerta di servizi di *clearing* alle banche che ne fanno richiesta.

120. A livello SEE, oltre a SIA sono essenzialmente attivi due operatori: *i*) SWIFT, considerata la più grande rete di messaggistica utilizzata dalle banche per trasferire in modo rapido, preciso e sicuro messaggi come le istruzioni di pagamento, la quale offre anche un insieme di *standard* di sintassi per i messaggi finanziari e un insieme di *software* e servizi di connessione che permettono ai PSP di trasmettere messaggi su SWIFTNet, la rete SWIFT. SWIFT è il metodo di trasmissione più utilizzato per la SEPA in Italia e in tutto lo SEE; *ii*) EBICS, un protocollo di comunicazione aperto TCP/IP, standardizzato e neutrale per le banche, impiegato per i prodotti SEPA. Sviluppato in Germania e utilizzato in diversi Paesi dello SEE, è il secondo metodo di trasmissione più utilizzato per SEPA nello SEE, dopo SWIFT, e il metodo di trasmissione più utilizzato per i pagamenti istantanei.

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”. 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” (...).”

⁸⁵ Cfr. decisione AGCM del 4 aprile 2007 nel caso C8190 - Società per i servizi bancari – SSB/Società Interbancaria per l'automazione – Cedborsa.

⁸⁶ Cfr. decisione AGCM del 4 giugno 2015 nel caso C8190B - Società per i Servizi Bancari – SSB/Società Interbancaria per l'Automazione – CEDBORSA.

121. Ciò detto, diversamente da quanto affermato dalle Parti, l'istruttoria non ha fornito elementi sufficienti per discostarsi dalla prassi dell'Autorità. Infatti, come già evidenziato in relazione ai mercati del *processing* delle carte del Circuito Bancomat e del *clearing* dei prodotti non-SEPA, nel contesto nazionale sussistono tuttora delle peculiarità di carattere regolamentare, legate all'operatività del SITRAD che si riflettono anche sulla trasmissione dei relativi dati; ne discende che, nell'ambito del SITRAD, i Centri Applicativi comunicano di fatto attraverso SIA o SWIFT. Quanto affermato dalle Parti trova riscontro solo con riguardo ai servizi di trasmissione dati per i prodotti SEPA, come rilevato dalla stessa Autorità nei suoi precedenti. Ne discende che la dimensione geografica del mercato è nazionale, quanto meno con riguardo ai servizi di rete utilizzati per il *processing* delle carte del Circuito Bancomat e per il *clearing* dei prodotti non-SEPA.

g) *I servizi ATM*

122. La fornitura delle c.d. *Automated Teller Machine* (ATM) e servizi connessi include principalmente tre ambiti di attività: (i) produzione e fornitura dell'*hardware* (ossia del terminale "fisico"); (ii) fornitura di servizi e *software* per la gestione/monitoraggio da remoto dei terminali; e (iii) fornitura di servizi di manutenzione in loco.

123. Le Parti hanno rappresentato che i *software* per gli ATM e i servizi correlati, nonché gli *hardware*, sono forniti abitualmente dai produttori di ATM, ma possono essere forniti anche da *provider* specializzati. Nexi e SIA sono entrambe attive [omissis] nella fornitura di servizi e *software* per la gestione ed il monitoraggio degli ATM (ambito (ii))⁸⁷. I terminali ATM sono invece generalmente di proprietà delle banche, che li acquistano direttamente dai produttori o da *provider* alternativi, fra cui figurano le stesse Parti, i c.d. Centri Servizi e altri operatori specializzati attivi anch'essi a livello internazionale⁸⁸.

124. Nella sua precedente prassi, l'Autorità ha definito il mercato come comprensivo dei sistemi elettronici per l'automazione ossia le attività di

⁸⁷ Cfr. doc. 13 e 55.

⁸⁸ In particolare, le Parti precisano che produttori attivi a livello internazionale quale NCR e DieboldNixdorf sono attivi lungo l'intera catena di approvvigionamento e in grado di fornire una soluzione integrata che comprende *hardware*, manutenzione e servizi *software* per ATM. I Centri Servizi, quali ICCREA, Cedacri, Allitude, CSE e SEC, agiscono come "Integratori di Sistema" fornendo alle banche un'offerta completa, orientata in particolare a soddisfare interamente la domanda di servizi delle banche minori; le Parti rappresentano che costituiscono un forte vincolo concorrenziale. Altri operatori alternativi quali Auriga sono specializzati soprattutto nella componente *software* e fornisce anche primari gruppi bancari (cfr. doc. 55).

progettazione, produzione, installazione e vendita – nonché dei servizi *post-vendita* di assistenza e manutenzione – di dispositivi e sistemi elettronici ed elettromagnetici destinati a soddisfare le esigenze di automazione del settore bancario e della mobilità⁸⁹. Con riferimento al settore bancario si tratta, in particolare, di servizi di fornitura, gestione e manutenzione dei terminali ATM, dei dispositivi di gestione delle code, apparecchi *self service* per le transazioni ed il cambio di valuta.

125. Al riguardo, le Parti evidenziano come la Commissione⁹⁰ abbia definito in modo analogo tali mercati, distinguendo, dalla più generale fornitura di *workstation* per il commercio al dettaglio, la produzione e la fornitura di *automated cash handling products*, ossia le *workstation* destinate al settore bancario; peraltro, è questo l'ambito nel quale SIA e Nexi sono attive, e in particolare, nella fornitura di *software* e servizi correlati per la gestione dei terminali e per il relativo monitoraggio avanzato.

126. Dal punto di vista geografico, l'Autorità, pur considerando la possibilità che essa travalicasse la dimensione nazionale in ragione della presenza di numerosi produttori attivi a livello mondiale, non ha puntualmente definito nei suoi precedenti la dimensione del mercato⁹¹.

127. Sul punto le Parti, che richiamano anche alcuni precedenti comunitari, ritengono che il mercato debba avere una dimensione pari alla UE o comunque sovranazionale: infatti, da un lato i principali fornitori, siano essi specializzati in servizi *software* o produttori verticalmente integrati, sarebbero costituiti da società multinazionali attive a livello europeo o internazionale, che applicano condizioni e termini analoghi in ogni Paese, dall'altro lato i clienti si avvarrebbero indistintamente di fornitori nazionali o stranieri e, dall'altro lato ancora, esisterebbero *standard* regolamentari comuni.

128. Ad ogni modo, secondo le Parti, l'esatta definizione del mercato sia dal punto di vista merceologico che geografico può essere lasciata aperta, dal momento che l'operazione non è suscettibile di dar luogo a preoccupazioni concorrenziali.

129. Sotto il profilo della definizione del mercato, da un lato, non sono emersi elementi univoci a supporto di una definizione merceologica differente rispetto alla prassi dell'Autorità; dall'altro lato, gli approfondimenti istruttori hanno evidenziato come la dimensione geografica debba essere considerata

⁸⁹ Cfr. da ultimo decisione AGCM del 14 marzo 2017 nel caso C12088 - *ISTITUTO CENTRALE DELLE BANCHE POPOLARI ITALIANE/BASSILICHI*.

⁹⁰ Cfr. ad esempio decisione della Commissione nel caso M.6535 - *Glory/Talaris Topco*.

⁹¹ Cfr. da ultimo decisione AGCM del 14 marzo 2017 nel caso C12088 - *ISTITUTO CENTRALE DELLE BANCHE POPOLARI ITALIANE/BASSILICHI*.

sovrnazionale. Al riguardo, rilevano in particolare le risposte fornite dai primari operatori bancari attivi in Italia, secondo i quali non vi sono vincoli all'approvvigionamento della fornitura di ATM e dei servizi connessi da operatori non residenti sul territorio italiano⁹²; più nel dettaglio, diversi operatori già si forniscono presso operatori esteri per tutti o alcuni degli ambiti di attività in esame, altri sono disponibili a farlo e in generale non sono stati rilevati particolari ostacoli. Alcuni operatori hanno precisato come per i servizi di manutenzione in loco sia chiaramente necessaria la presenza di una rete locale.

130. Alla luce degli elementi emersi nel corso dell'attività istruttoria, si può concludere che i servizi di fornitura, gestione e manutenzione dei terminali ATM abbiano una dimensione sovranazionale, pari allo Spazio Economico Europeo.

h) I servizi di digital corporate banking

131. I servizi di Digital Corporate Banking ('DCB') fanno parte del mercato rilevante dei servizi IT applicati al settore bancario e consentono alle imprese di gestire centralmente i loro conti bancari attraverso un unico *front-end*. Nell'ambito dei servizi DCB è possibile distinguere due segmenti: (i) lo sviluppo e gestione dell'infrastruttura Corporate Banking Interbancario ("CBI"); e (ii) i servizi di accesso alla rete CBI⁹³, che includono un servizio di connessione delle banche alla rete CBI attraverso nodi e la fornitura di servizi di piattaforma *e-banking* veri e propri. La prima attività è concepita per essere gestita da un unico fornitore di servizi, selezionato periodicamente attraverso una procedura di gara d'appalto; le seconde due (*i.e.* fornitura dei servizi di nodo e dei servizi di piattaforma), seppur distinte, sono strettamente collegate poiché la piattaforma deve essere interconnessa al nodo prescelto e le banche tendono ad acquistare servizi di nodo e di piattaforma *e-banking* da un unico fornitore.

132. In Italia, l'accesso ai servizi multi-bancari è offerto attraverso il CBI, un *network* di cui fanno parte quasi tutte le istituzioni finanziarie italiane, il cui compito è quello di uniformare le interazioni tra banche e tra queste ultime e la clientela *corporate* con riguardo a tutte le tipologie di pagamento.

⁹² Cfr. doc. da 114 a 121 e 150.

⁹³ In Italia, l'accesso ai servizi multi-bancari è offerto attraverso il *Corporate Banking Interbancario* ("CBI"), un *network* di cui fanno parte quasi tutte le istituzioni finanziarie italiane e preposto a uniformare le interazioni tra banche e tra queste ultime e la clientela *corporate* con riguardo a tutte le tipologie di pagamento, ivi inclusi i pagamenti SEPA e non-SEPA.

L'infrastruttura di connettività CBI è costituita da componenti centrali gestite dal Consorzio CBI e da nodi periferici di accesso gestiti direttamente dalle banche e dai relativi fornitori di servizi informatici (ad esempio Cedacri, SIA, Nexi), sulla base di *standard* definiti dal consorzio stesso. Il Consorzio CBI controlla l'infrastruttura centrale ed affida a terzi lo sviluppo e la gestione della rete, tramite gara quinquennale; dal 2009 Nexi e SIA hanno presentato offerte per la gestione congiunta dell'infrastruttura. Con l'ultima gara conclusasi nel mese di marzo 2021 si verranno a modificare alcuni aspetti operativi e gestionali della rete, per cui, essenzialmente, banche e imprese potranno connettersi direttamente alla rete, che sarà basata su di una struttura a protocolli Internet aperti, e non più sui nodi. Il nuovo assetto, che secondo le informazioni fornite dalle Parti sarà operativo con la fine del 2022, consentirà a qualsiasi *provider* di servizi IT a valore aggiunto di connettersi alla CBI tramite protocolli di *Open Banking*, e pertanto consentirà a diversi fornitori, anche stranieri, di entrare nell'offerta di tali servizi.

133. Nella sua prassi decisionale, l'Autorità ha definito un più ampio mercato per la fornitura di servizi IT a valore aggiunto applicati al settore bancario, che include servizi informatici che consentono alle banche di accedere all'infrastruttura di rete CBI⁹⁴; tale mercato è stato considerato di dimensione nazionale, pur riconoscendo la possibilità di un'apertura più ampia in ragione degli sviluppi normativi e tecnologici⁹⁵. Secondo le Parti la dimensione geografica potrebbe essere di carattere sovranazionale.

134. In proposito, sia Cedacri sia Worldline hanno sottolineato che, dal punto di vista merceologico, il mercato andrebbe circoscritto alla sola fornitura di servizi di accesso alla rete CBI. Dal punto di vista della domanda, tali servizi non sarebbero sostituibili con gli altri servizi IT a valore aggiunto offerti al settore bancario perché garantirebbero funzionalità e risponderebbero ad esigenze specifiche, vale a dire le attività di tesoreria in modalità telematica integrando l'operatività di tutte le banche che il cliente decide di utilizzare, in ragione della specificità del servizio⁹⁶. Dal punto di vista dell'offerta, i fornitori degli altri servizi IT non fornirebbero anche il servizio di accesso alla rete CBI e non sarebbero in grado di modificare il loro processo produttivo in modo da offrire i servizi in breve tempo senza incorrere in costi significativi.

⁹⁴ Cfr. ad esempio decisione AGCM del 14 marzo 2017 nel caso C12088 - *ISTITUTO CENTRALE DELLE BANCHE POPOLARI ITALIANE/BASSILICHI* e decisione AGCM dell'8 agosto 2006 nel caso C7863 - *Istituto Centrale delle Banche Popolari Italiane/CIM Italia*.

⁹⁵ Cfr. decisione AGCM del 26 aprile 2007 nel caso C8440 - *Roma servizi informatici/Ramo d'azienda di ABN Ambro Bank*.

⁹⁶ Cfr. doc. 158 e 159.

135. CBI, dal canto suo, ha evidenziato che allo stato nel mercato italiano vi sono 17 operatori che dispongono dei nodi di accesso e che offrono alle banche gli applicativi necessari all'erogazione dei servizi di *Digital Corporate Banking*, offerti dalle banche ai propri clienti spesso insieme agli altri servizi offerti da CBI (ad esempio, CBILL)⁹⁷.

136. Nel corso dell'istruttoria non sono emersi elementi univoci a favore di una diversa definizione del mercato merceologico rilevante rispetto a quella abitualmente adottata dall'Autorità. A tal fine, vengono in rilievo le dichiarazioni di CBI la quale ha, da un lato, affermato che i servizi di accesso alla rete CBI sono venduti insieme ad altri servizi e, dall'altro lato, ha rappresentato che alle procedure dalla stessa organizzate per la selezione del fornitore del servizio di gestione della rete hanno partecipato numerosi soggetti di diversa natura, PSP, operatori delle telecomunicazioni, operatori informatici, etc., ciò a riprova della capacità di operatori di settori differenti di fornire tali servizi⁹⁸. In ogni caso, si rappresenta che la definizione del mercato del prodotto può essere lasciata aperta in quanto, a prescindere dalla stessa l'operazione non solleva criticità concorrenziali nell'offerta di tali servizi.

VI. LE ULTERIORI ARGOMENTAZIONI DELLE PARTI

a.1) La posizione delle Parti

137. Da un punto di vista generale, le Parti hanno rappresentato che *“l'Operazione andrebbe ad unire due player con competenze fortemente complementari dal punto di vista della filiera del valore. Nexi è un forte attore “commerciale” in ambito nazionale nel merchant acquiring (a valle nella catena del valore); mentre SIA è un player tecnologico ed infrastrutturale principalmente attivo nel processing (quindi a monte nella catena del valore). (...) questa unione consentirà [alle Parti] di sviluppare un portfolio di soluzioni innovative, intraprendendo gli investimenti necessari per adeguarsi alle normative comunitarie, e abbassando il costo medio del servizio aggregando volumi, nell'ottica di espandersi nel mercato europeo. Questi sviluppi saranno importanti anche per supportare il sistema bancario e dei pagamenti digitali a livello di sistema paese, con un'offerta competitiva rispetto ai grandi player internazionali (come Worldline/Ingenico). In*

⁹⁷ Cfr. doc. 148.

⁹⁸ Cfr. doc. 148.

particolare, grazie all'accresciuta scala, le Parti potranno rispondere meglio alle esigenze anche del canale bancario di ridurre i costi, offrire servizi integrati “best-in-class”, e garantire flessibilità, efficienza e compliance con le normative. Questi risparmi sono di primaria importanza in un contesto di forte pressione sui prezzi a tutti i livelli della catena del valore.”⁹⁹.

138. *Più in particolare, le Parti rappresentano che, in primo luogo, “l’operazione darà luogo a sinergie commerciali, che possono essere suddivise in tre aree: - Ottimizzazione delle piattaforme tecnologiche: consolidamento delle piattaforme IT comuni che comporterà un risparmio dei costi di gestione (costi di manutenzione e software) e una maggiore efficienza per via delle economie di scala (...); - Insourcing del processing e degli altri servizi: attualmente Nexi è il maggior acquirente di processing in Italia (in parte anche da SIA). Dopo l’operazione il processing potrà essere internalizzato (svolto “in-house”), con un risparmio ricorrente stimato in €35mln; e - Sinergie di approvvigionamento e altri costi: aggregando i volumi le Parti saranno in grado di aumentare il proprio potere negoziale (“buyer power”) negli approvvigionamenti e ottenere sconti più elevati dai loro fornitori. Ad esempio, inter alia, in relazione all’acquisto di POS e di carte non personalizzate”¹⁰⁰.*

139. *In secondo luogo, le Parti hanno rappresentato che “le sinergie descritte sopra avranno un impatto diretto sui clienti delle Parti nazionali e internazionali - e dunque indirettamente anche sull’efficienza e competitività del settore dei pagamenti in Italia. In primis, la riduzione dei costi permetterà alle Parti di formulare offerte più vantaggiose sul mercato, sia in termini di portfolio di prodotti/servizi che di prezzi – e quindi di rendere l’offerta delle Parti competitiva vis-à-vis ai grandi player internazionali che già operano a livello pan-europeo (come Worldline/Ingenico o FIS/Worldpay) e usufruiscono delle sinergie create dall’unione verticale del processing (upstream) e acquiring (downstream). Oltre al risparmio, le Parti sostengono che i loro clienti beneficeranno di prodotti “best-in-class”, unendo i prodotti migliori delle Parti in un “one-stop-shop” che né SIA né Nexi avrebbero singolarmente potuto offrire senza i benefici risultanti dalla fusione (per via degli investimenti e delle competenze richiesti per lo sviluppo di questi servizi)”¹⁰¹.*

⁹⁹ Cfr. doc. 55.

¹⁰⁰ Cfr. doc. 55.

¹⁰¹ Cfr. doc. 55.

a.2) La posizione di Worldline

140. Nel corso dell'istruttoria, equensWorldline ha espresso numerosi rilievi in merito alla presente operazione, sia da un punto di vista generale, sia più specificamente in relazione ai mercati interessati¹⁰².

141. Da un punto di vista generale, equensWorldline ha sottolineato come *“la combinazione di Nexi e SIA consoliderebbe notevolmente e durevolmente la posizione dell'entità post-merger e creerebbe barriere all'entrata ancora più significative di quelle già esistenti. Questo perché Nexi e SIA possiedono già oggi, ognuna in mercati diversi, un controllo unico e non replicabile su infrastrutture chiave, rete e clientela. A seguito dell'Operazione, saranno in grado di creare un ecosistema unico di servizi di acquiring e di processing e di proporre un'offerta commerciale e tecnica che nessun concorrente sarà in grado di replicare, sia su base autonoma che associandosi tra loro”*¹⁰³. In questo senso *“l'entità post-merger avrebbe altresì la possibilità di proporre ai clienti offerte non replicabili in ragione delle economie di scala di cui potrebbe beneficiare e questo anche in relazione al fatto che crescerebbero le transazioni cosiddette on-us per le quali non sono dovute le commissioni ai circuiti (scheme fee), con ulteriore beneficio per le Parti della concentrazione in esame”*¹⁰⁴.

142. Ancora, Worldline sottolinea come Nexi sia già un primario operatore del settore, come indicato dalla stessa società a valle dell'acquisizione della società danese Nets, senza aver bisogno di fondersi con SIA per ottenere la scala ritenuta necessaria (dalla stessa Nexi) a operare a livello internazionale¹⁰⁵.

143. Inoltre, l'operazione comporterebbe l'eliminazione di un concorrente particolarmente dinamico (SIA), nonché l'internalizzazione di servizi che, senza l'operazione, le Parti avrebbero acquistato da terzi, con la conseguenza che l'entità *post-merger* diventerebbe l'unico *player* in Italia in grado di offrire una gamma completa di servizi e di evitare la doppia marginalizzazione derivante dall'acquisto da terzi.

144. Per quel che concerne i singoli mercati interessati, con precipuo riferimento al mercato del *wholesale merchant acquiring* Worldline rappresenta che non è possibile considerare quali concorrenti effettivi o

¹⁰² Cfr. doc. 16, 20, 36 e 182.

¹⁰³ Cfr. doc. 151.

¹⁰⁴ Cfr. doc. 143.

¹⁰⁵ Cfr. doc. 198.

potenziali di Nexi e SIA gli operatori *captive* che offrono servizi *in-house*, quali ad esempio Banca Sella, ICCREA, Axepta e Unicredit, in ragione del fatto che le banche prive di licenza di *acquiring* che hanno bisogno di servizi a livello *wholesale* non si rivolgerebbero mai alle banche con cui competono a livello *retail*, né queste offrirebbero loro i propri servizi¹⁰⁶. Pertanto, secondo la società, l'operazione ridurrebbe il numero di operatori da 3 a 2, restando come unico concorrente in uno scenario *post-merger* proprio Worldline.

145. Ancora in relazione a tale mercato, Worldline sottolinea che le banche non possono passare facilmente a un altro fornitore *wholesale*, in quanto: non dotate di licenza *acquiring*; vincolate a contratti di lunga durata; soggette a pagamento di penali in caso di risoluzione anticipata; nonché per la necessità di disporre di servizi personalizzati difficili da ricostituire con un nuovo fornitore e per la presenza di rischi tecnici e finanziari.

146. Infine, Worldline riferisce che Nexi è attiva anche con un servizio di *Network Service Provider* (NSP), offerto in *bundle* con il *wholesale merchant acquiring*, con il quale fornisce terminali POS e instrada le transazioni per gli *acquirer*. Al fine di acquisire un cliente e gestire i suoi volumi di *acquiring*, Worldline dovrebbe collegarsi all'NSP di Nexi o a un altro NSP: avvalersi di quello di Nexi sarebbe la soluzione tecnicamente più semplice soprattutto per la banca, ma la società riferisce che Nexi avrebbe sistematicamente rifiutato tale collegamento; utilizzare un altro NSP sarebbe una soluzione onerosa e rischiosa per la banca, nella misura in cui comporterebbe una serie di migrazioni tecniche a cascata, rischi esecutivi, costi e difficoltà organizzativo-gestionali, tali da scoraggiare le banche a considerare l'offerta di Worldline.

147. Con riguardo ai servizi di *processing*, la società, dopo aver rilevato la presenza della clausola di non concorrenza nel contratto di fornitura con Nexi, ha sollevato preoccupazioni in merito all'incentivo e alla capacità di Nexi di trasferire a SIA i volumi attualmente processati da equensWorldline senza che quest'ultima abbia strumenti per impedire a Nexi di cambiare fornitore¹⁰⁷. In particolare, la società sostiene che il nuovo modello di funzionamento del Circuito Bancomat "*bloccherà il mercato a vantaggio di Nexi e SIA*", in quanto soltanto i servizi che non rientrano nel mero *processing* saranno competitivi¹⁰⁸. Inoltre, ad avviso di Worldline, anche con riferimento ai servizi di *clearing*, equensWorldline ha affermato che "*né ICCREA né Worldline potrebbero facilmente penetrare questi mercati (almeno) fino*

¹⁰⁶ Cfr. doc. 151.

¹⁰⁷ Cfr. doc. 7.

¹⁰⁸ Cfr. doc. 198.

all'implementazione del nuovo modello Bancomat", ciò sostanzialmente in quanto: nessuna banca passerebbe a ICCREA; equensWorldline non ha rapporti diretti con le banche in virtù della clausola di non concorrenza/esclusiva e avrebbe bisogno di molto tempo e ingenti investimenti per riorganizzarsi; per le banche sarebbe particolarmente oneroso cambiare *processor*¹⁰⁹.

148. Analoghe preoccupazioni sono state sollevate anche in merito ai servizi di *clearing*, dove la società fornisce Nexi in base allo stesso contratto descritto per il *processing*.

149. In relazione ai servizi ATM, secondo Worldline il mercato sarebbe definito di carattere europeo sulla base di un'erronea interpretazione di un precedente della Commissione.

150. Infine, equensWorldline ha sollevato preoccupazioni in merito alla presenza di effetti verticali e conglomerati. Nel primo caso, le preoccupazioni sono tra: *i*) i servizi di *wholesale merchant acquiring* (a monte) e i servizi di *retail merchant acquiring* (a valle), dal momento che l'entità *post-merger* potrebbe aumentare i prezzi a monte e rendere non replicabili le offerte a valle; *ii*) i servizi di *processing* e quelli di *merchant acquiring*, nella misura in cui i primi sono un *input* dei secondi; *iii*) i servizi di trasmissione dati interbancari (a monte) e i mercati del *processing* (a valle), dato che i primi sono un *input* dei secondi; *iv*) i mercati del *processing* (a monte) e dei servizio di emissione delle carte da un lato e di fabbricazione e personalizzazione delle carte di pagamento *smart* dall'altro (a valle); *v*) i servizi ATM e i servizi di *processing*. Nel secondo caso, invece, le preoccupazioni sono in relazione alla vendita congiunta di: *i*) servizi ATM e servizi di *processing*; e *ii*) i servizi di *processing* e quelli di *merchant acquiring*¹¹⁰.

151. Per tutte queste ragioni, Wordline ritiene che l'operazione non possa essere autorizzata senza la previsione di rimedi strutturali e comportamentali così sintetizzabili.

152. Da un lato, vi sarebbero "rimedi comportamentali/commerciali, quali *(i) permettere ai clienti di Nexi/SIA di risolvere unilateralmente i contratti di merchant acquiring prima della loro scadenza naturale e senza incorrere in penali; (ii) impedire a Nexi/SIA di offrire servizi in bundle, per consentire ai concorrenti di offrire servizi separatamente e a condizioni competitive; (iii) vietare a Nexi/SIA di operare discriminazioni di prezzo tra i clienti che acquistano tutti i servizi da loro e quelli che ne acquistano solo una parte; (iv)*

¹⁰⁹ Cfr. doc. 182.

¹¹⁰ Cfr. doc. 151.

*rimuovere dai contratti Nexi/SIA qualsiasi clausola di esclusiva o qualsiasi clausola che costringa i clienti a rifornirsi di una parte sostanziale del loro fabbisogno dalle Parti*¹¹¹.

153. Dall'altro lato, vi sarebbero *“rimedi infrastrutturali/tecnici, quali garantire l'accesso all'NSP di Nexi sia per il merchant acquiring che per i servizi ATM*¹¹².

154. Infine, vi sarebbero *“rimedi strutturali: relativamente ai servizi di clearing, in cui l'Operazione determinerebbe una quota di mercato congiunta delle Parti pari al 90-95% nel segmento non-SEPA, le Parti dovrebbero cedere gli asset, eventualmente quelli di Nexi, cioè una quota di mercato del 40-45%, trasferendo i contratti dei clienti, concedendo un accesso temporaneo all'infrastruttura e, se necessario, trasferendo l'infrastruttura stessa*¹¹³.

155. Come *“misure generali per garantire l'efficacia dei rimedi di cui supra: (i) le Parti dovrebbero essere soggette a monitoraggio (da parte dell'Autorità o di un fiduciario indipendente) al fine di controllare la rigorosa attuazione delle misure correttive; e (ii) le Parti dovrebbero fornire tempestivamente tutto il supporto tecnico necessario ai clienti nel processo di migrazione a piattaforme o infrastrutture concorrenti, salvaguardando così la continuità del business*¹¹⁴.

a.3) La posizione di Cedacri

156. Nel corso dell'istruttoria Cedacri ha portato all'attenzione dell'Autorità preoccupazioni legate principalmente ai servizi di *Digital Corporate Banking*, e alla rete CBI.

157. In particolare, secondo Cedacri l'entità *post-merger* sarà l'unica a gestire la rete CBI. Ciò darebbe loro, da un lato, il vantaggio di conoscere in anticipo *standard* e protocolli per l'accesso alla rete, essendo loro anche i fornitori del servizio di DCB che si svolge attraverso la rete CBI; dall'altro lato, in qualità di gestori della rete, avrebbero accesso ad informazioni sensibili dei concorrenti nella fornitura di servizi di DCB. Inoltre, vista la stretta correlazione tra la rete CBI e i servizi di *acquiring*, *“l'offerta in condizioni di sostanziale monopolio dei servizi di accesso alla rete CBI potrà*

¹¹¹ Cfr. doc. 151.

¹¹² Cfr. doc. 151.

¹¹³ Cfr. doc. 151.

¹¹⁴ Cfr. doc. 151.

essere utilizzata come leva per rafforzare la dominanza nell'acquiring"¹¹⁵.

158. Anche Cedacri ha sottolineato che l'operazione potrebbe essere autorizzata solo previa adozione di misure così sintetizzabili: "1) *separazione delle attività a monte di gestione dell'infrastruttura da quelle a valle di fornitura di servizi di accesso alla rete CBI*; 2) *realizzare entro una data certa e ravvicinata la transizione dall'attuale architettura, che prevede nodi di accesso alla rete CBI, al sistema CBI Globe*; 3) *regole di comportamento chiare per evitare l'uso da parte dell'entità post-fusione di informazioni di cui viene a conoscenza nel suo ruolo di gestore della rete, ad es. l'uso tattico o discriminatorio delle informazioni relative ai nuovi protocolli, comprensive di obblighi di comunicazione tempestiva dei nuovi protocolli, anche in fase di loro progettazione*; 4) *regole di accesso a condizioni ragionevoli, eque e non discriminatorie per tutti gli operatori a tutti i protocolli/standard tecnici che dovessero essere necessari per sviluppare nuove funzionalità/servizi*; 5) *divieto di offrire i servizi di accesso alla rete CBI in combinazione con altri servizi*; 6) *apertura dell'architettura CBI Globe anche alle funzionalità e ai dati del comparto acquiring*"¹¹⁶.

a.4) La posizione degli altri terzi

159. In merito all'impatto dell'operazione sul mercato, dall'istruttoria sono emerse due posizioni differenti tra gli operatori intervistati.

160. In via preliminare, occorre rilevare che tutte le banche intervistate hanno dato conto della circostanza per cui alcuni servizi sono offerti o acquistati congiuntamente. In questo senso, *i) nell'ambito dell'acquiring sono di norma acquistati in maniera congiunta i servizi di merchant acquiring, la fornitura di POS ed il processing*; *ii) nell'ambito dell'issuing l'abbinamento più frequente è tra il card issuing, la fornitura di carte, il processing ed il clearing*

161. Ciò detto, da un lato, alcuni operatori hanno evidenziato come a seguito dell'operazione nascerà una realtà di importanti dimensioni e di sicuro riferimento (non solo nazionale) per tutti coloro che vogliano operare in questo scenario; in quest'ottica, avere un unico soggetto in grado di gestire un intero processo in autonomia rappresenterebbe "*un grande valore aggiunto rispetto ad altri potenziali competitor che presentino competenze e capacità solo parziali*"¹¹⁷. Il nuovo soggetto "*dovrebbe beneficiare di ulteriori economie di*

¹¹⁵ Cfr. doc. 146.

¹¹⁶ Cfr. doc. 144 e 146.

¹¹⁷ Cfr. doc. da 43 a 52.

scala che dovrebbero/potrebbero essere in parte condivise anche a livello del segmento ‘merchant acquiring retail’”¹¹⁸. La concentrazione potrebbe, quindi, “produrre efficienze per i clienti, senza determinare, dal punto di vista verticale, particolari effetti di foreclosure, in quanto l’entità post-merger non sembrerebbe avere capacità e incentivo a precludere l’accesso ai fattori di produzione”¹¹⁹.

162. In questo senso, si è espresso anche Bancomat¹²⁰, ad avviso della quale *“l’operazione in esame non solleva rischi concorrenziali perché le quote congiunte delle Parti nell’acquiring e nell’issuing non sono significative e perché nel processing è in corso una modifica significativa del modello di funzionamento dei Circuiti da parte di Bancomat, frutto di un confronto competitivo tra primari player di mercato, che porterà il mercato ad acquisire una dimensione molto più ampia e competitiva”*.

163. Dall’altro lato, alcuni operatori hanno rappresentato come l’operazione comporterà il venir meno di un *player* sul mercato, che ha un peso specifico notevole¹²¹. Inoltre, alcune banche hanno mosso rilievi in merito a specifici mercati. Un operatore¹²² ha posto in evidenza alcune criticità legate all’integrazione verticale tra i mercati del *processing*, del *merchant acquiring wholesale* e del *merchant acquiring retail*, sottolineando il rischio che la nuova entità adotti strategie volte a precludere la concorrenza in questi mercati. In particolare, l’entità *post-merger* avrebbe sia la capacità sia l’incentivo ad adottare un comportamento escludente in ragione del suo doppio ruolo: fornitore mercati a monte del *merchant acquiring wholesale* e del *processing* e concorrente nel mercato a valle del *merchant acquiring retail*. In questo contesto, l’entità *post-merger* potrà utilizzare leve quali il prezzo, la qualità dei servizi offerti e la gestione dei tempi nell’offerta di soluzioni tecnologiche innovative per ostacolare l’attività dei suoi concorrenti nel mercato a valle. Ad esempio, potrà agire incrementando i prezzi del *processing* e del *merchant acquiring wholesale* ovvero potrà sfruttare la conoscenza dei costi di acquisizione di tali servizi nella definizione delle offerte di partecipazione alle gare indette per il *merchant acquiring retail*.

164. Un altro operatore¹²³ ha espresso preoccupazioni legate a politiche di *cross subsidiary* da parte di Nexi/SIA per ottenere o mantenere nuovi mandati

¹¹⁸ Cfr. doc. da 43 a 52.

¹¹⁹ Cfr. doc. da 43 a 52.

¹²⁰ Cfr. doc. 110.

¹²¹ Cfr. doc. da 43 a 52.

¹²² Cfr. doc. da 43 a 52.

¹²³ Cfr. doc. da 43 a 52.

di *merchant acquiring wholesale*, che renderebbero molto complesso se non impossibile l'ingresso di operatori alternativi su questo mercato. Inoltre, ci sarebbe un potenziale effetto distorsivo anche nel *processing* delle transazioni PagoBancomat, con una concentrazione assoluta degli operatori presenti e la non possibilità di ingresso di operatori alternativi anche a causa della scala, ovvero della circostanza per cui ci sono servizi vincolati su determinati soggetti secondo quanto previsto dalla Convenzione Sitrad e della normativa di settore si riferimento, oltre che dal *know how* domestico.

165. Nella stessa direzione, un operatore¹²⁴ ha evidenziato che *“le quote di mercato elevate sia lato issuing che lato acquiring può abilitare lo sviluppo di soluzioni di processing di tipo “closed loop”, ossia con il perfezionamento delle attività di processing gestito internamente, senza ricorso ai circuiti esterni per tutte le transazioni che vedono coinvolti strumenti di pagamento e accettazione che appartengono entrambi al parco gestito dall’incumbent. Tale situazione potrebbe assicurare posizioni di vantaggio competitivo a sfavore delle controparti che operano sul mercato in qualità di issuer e/o di acquirer”*.

166. Infine, in merito alle attività di *acquiring*, *issuing* e in particolare di *processing*, Banca d'Italia evidenzia che: *“È intenzione dei due gruppi sfruttare il progetto di fusione per abbattere i costi fissi e ottimizzare le sinergie in questo comparto di attività, in cui già oggi la fornitura di servizi alle banche si basa su accordi di partnership tra le due entità. In prospettiva, inoltre, la costituzione di un nuovo soggetto dedicato alle attività di processing del circuito di carte domestico (cfr. supra) può ridurre le attuali quote di mercato dell’operatore Nexi-SIA [omissis]”*¹²⁵.

167. Ancora, con particolare riferimento al *processing*, Banca d'Italia sottolinea che la presenza di economie di scala o la natura fisiologicamente accentrata dei servizi infrastrutturali rendono in molti paesi l'offerta di questi servizi concentrata in un unico grande operatore. Tuttavia, *“se da un lato si osserva una storica concentrazione sui singoli mercati nazionali, dall’altro è in atto un incremento strutturale del loro grado di contendibilità, essenzialmente per due fattori: i) l’emergere di metodi di pagamento e modelli di business che, spinti dall’innovazione tecnologica, si affiancano in misura crescente alla forme di pagamento tradizionali, inclusa la monetica, generando nuove forme di concorrenza tra prodotti e tra i loro fornitori; ii) le riforme intervenute negli ultimi anni nella regolamentazione europea, che hanno ridotto importanti barriere all’entrata, relative sia alla struttura*

¹²⁴ Cfr. doc. da 43 a 52.

¹²⁵ Cfr. doc. 147.

tariffaria e del mercato (Interchange Fee Regulation, EBA RTS sulla separatezza tra schemi e processing), sia all'operatività di nuove tipologie di operatori (prestatori di servizi di pagamento ai sensi della PSD2), accrescendo l'interesse dei grandi gruppi per operazioni di acquisizione cross-border (ne è un esempio il recente acquisto da parte della francese Wordline del processor Acepta con sede in Italia)".

168. In relazione al *clearing*, stanti i due approcci differenti fin qui adottati dalle due Parti, con Nexi focalizzata su di un modello di offerta diretta alle banche italiane (in ambito BI-COMP) e SIA più orientata al ruolo di outsourcer tecnologico per i sistemi paneuropei STEP2-T e RT1, Banca d'Italia *“si attende che la fusione dia luogo a una revisione complessiva del modello operativo per il trattamento dei pagamenti SEPA, con la verosimile scelta tra uno dei due modelli e con possibili guadagni in termini di razionalizzazione e sfruttamento delle economie di scala”*. In merito agli scenari futuri, Banca d'Italia sottolinea *[omissis]*.

VII. VALUTAZIONI

VII.1. Premessa

169. Dal complesso dell'attività istruttoria svolta emerge che l'operazione – con le parole di Banca d'Italia – *“costituisce un passaggio rilevante per l'industria italiana ed europea dei pagamenti, con la nascita di un soggetto in grado di coprire diversi segmenti dell'industria dei pagamenti su più paesi (...) determinando una configurazione del mercato italiano analoga a quella in essere in diversi paesi europei, in cui la comunità finanziaria nazionale trova spesso supporto nei servizi di un unico grande operatore”*¹²⁶.

170. Sotto un profilo più propriamente *antitrust*, gli effetti prospettici che ci si attendono dalla concentrazione dipendono in buona parte – ma non esclusivamente – dall'ambito concorrenziale che si ritiene interessato, per quanto riguarda l'aspetto merceologico, ma soprattutto in relazione alla sua dimensione geografica. In questo senso, l'attività istruttoria ha potuto constatare che le recenti evoluzioni dell'industria dei pagamenti hanno indotto il realizzarsi di ambiti competitivi diversi da quelli in passato censiti dall'Autorità. Il fenomeno, peraltro, è già stato rilevato dalla Commissione

¹²⁶ Cfr. doc. 147.

Europea la quale, nel valutare recenti casi di concentrazione, è pervenuta spesso alla definizione di mercati rilevanti che sotto il profilo merceologico sono più disaggregati rispetto a quelli in passato definiti dall’Autorità, mentre sotto il profilo geografico sono più ampi di quelli un tempo censiti. Gli elementi istruttori al fascicolo – tranne importanti eccezioni di cui si dirà nel seguito – tendenzialmente confermano dunque quanto già rilevato a livello comunitario. Da ciò discende che l’ambito competitivo nel quale si deve valutare l’effetto prospettico dell’operazione spesso comprende importanti operatori sovranazionali, i quali appaiono spesso in condizione di offrire valide alternative ai clienti nazionali dell’entità *post-merger*. Come si vedrà in seguito, a ciò fa eccezione la situazione di mercati in via di prossimo cambiamento, per i quali allo stato non si ritiene che la competizione internazionale sia tale da indurre modifiche alla definizione geografica dei mercati in passato adottata dall’Autorità.

171. Tanto premesso da un punto di vista generale, nel dettaglio l’istruttoria ha evidenziato che l’operazione è suscettibile di modificare sensibilmente le dinamiche concorrenziali in alcuni mercati, di seguito evidenziati, nei quali si determinerà la costituzione o il rafforzamento di una posizione dominante in capo alle Parti, sebbene in alcuni ambiti è emersa la presenza di elementi di specificità o temporaneità, di cui si darà conto.

VII.2. Valutazioni sui mercati

Analisi degli effetti orizzontali

a) I servizi di merchant acquiring

172. Con riferimento ai servizi del *merchant acquiring*, si deve preliminarmente ricordare che l’attività istruttoria ha fornito elementi a sostegno di una modifica della precedente definizione del mercato rilevante adottata dall’Autorità. Pertanto, come rappresentato nel corso delle risultanze istruttorie, l’attuale situazione del settore comporta che i servizi di *merchant acquiring* si articolino nel mercato del *wholesale merchant acquiring* e della fornitura di POS e dei servizi correlati, avente dimensione geografica sovranazionale, pari allo SEE, e nel mercato del *retail merchant acquiring* e della fornitura di POS e dei servizi correlati, avente dimensione geografica nazionale.

a.1) mercato del wholesale merchant acquiring e della fornitura di POS e dei servizi correlati

173. Nel mercato in esame l'operazione porterà l'entità *post-merger* a detenere una quota a livello SEE pari, nel 2020, al [1-5%]¹²⁷, a fronte della presenza di numerosi e qualificati concorrenti, attivi a livello sovranazionale, quali ad esempio Credit Mutuel ([20-25%]), BPCE ([5-10%]), Global Payments/TSYS ([5-10%]) ed Elavon ([1-5%]) (stime fornite dalle Parti¹²⁸).

174. Con riferimento alle osservazioni di Worldline sulla circostanza che operatori qualificati come *captive* e che offrono servizi di *merchant acquiring in-house*, quali Banca Sella o ICCREA, non possano essere considerati concorrenti effettivi delle Parti a livello *wholesale*, rilevano le seguenti considerazioni: da un lato, essendo emersi nel corso dell'istruttoria elementi a sostegno del carattere sovranazionale della dimensione del mercato del *wholesale merchant acquiring*, si ritiene che l'argomentazione sia superata nella misura in cui i principali concorrenti sono costituiti da operatori diversi e soprattutto di differente natura rispetto a quelli presi in considerazione da Worldline (non si tratta solo di operatori bancari, ma anche di altri operatori PSP). Pertanto, l'operazione non ridurrà gli operatori da 3 a 2 (ossia da SIA, Nexi e Worldline a entità *post-merger* e Worldline), essendo presenti numerosi e validi concorrenti. Dall'altro lato, si sottolinea che gli approfondimenti istruttori svolti dalla Commissione nel procedimento M9759 hanno in ogni caso portato alla qualifica di Banca Sella e ICCREA (oltre che di SIA) quali concorrenti di Nexi a livello *wholesale*¹²⁹ e che, pertanto, anche laddove la questione rilevasse, difficilmente si potrebbe accogliere la posizione di Worldline che risulterebbe in contrasto con gli accertamenti svolti dalla Commissione Europea.

175. In relazione a quanto rappresentato da Worldline in merito alla difficoltà

¹²⁷ In merito al calcolo delle quote di mercato, le parti chiariscono che le quote del *merchant acquiring* rispecchiano quelle della fornitura POS, in quanto l'esercente tipicamente associa il terminale POS all'accettazione di pagamenti con carta, senza effettuare distinzioni fra la fornitura di POS e il *merchant acquiring*. Al riguardo, le Parti precisano che possono esserci degli scostamenti minimali, di carattere residuale e dunque non significativo. Cfr. doc. 136.

¹²⁸ Sul punto, le Parti rappresentano che per stimare le quote di mercato, stante l'assenza di fonti ufficiali, è stata utilizzata la proporzione del *merchant acquiring* a livello *wholesale* dei maggiori paesi dello SEE (Italia, Francia, Germania, Spagna, Polonia e Paesi Nordici), attribuendo la risultante media ponderata per il volume dei restanti paesi. Nel caso in cui si adottasse un'ipotesi più conservativa rispetto al totale di mercato utilizzato, ossia se la proporzione del segmento *wholesale* rispetto al totale *retail* a livello SEE fosse solo la metà di quanto stimato, la quota congiunta delle parti risulterebbe comunque inferiore al [5-10%], cfr. doc 140.

¹²⁹ Cfr. decisione della Commissione del 26 giugno 2021, nel caso M9759 – Nexi/Intesa Sanpaolo (*Merchant acquiring business*).

di cambiare fornitore *wholesale*, le evidenze emerse nel corso del procedimento e in precedenza richiamate hanno dimostrato come la maggioranza degli operatori sentiti, pur riconoscendo la possibile complessità e onerosità di tale processo, cambierebbe o valuterebbe di cambiare fornitore *wholesale* a fronte di una convenienza di natura economica o qualitativa, rivolgendosi peraltro anche a operatori esteri¹³⁰, con ciò dimostrando che gli ostacoli al cambiamento non sono tali da precludere la contendibilità del mercato.

176. Sulla base del posizionamento contenuto delle Parti a valle della fusione, considerata la presenza di numerosi e qualificati concorrenti e la mobilità effettiva e potenziale in termini di cambio fornitore così come emerso dagli approfondimenti istruttori, risulta che nel mercato del *wholesale merchant acquiring* l'operazione non desta preoccupazioni di natura *antitrust*.

a.2) mercato del retail merchant acquiring e della fornitura di POS e dei servizi correlati

177. Nel mercato del *retail merchant acquiring* e della fornitura di POS e dei servizi correlati la quota congiunta delle Parti nel mercato italiano è pari a circa il [35-40%], con Nexi che detiene una quota di circa il [35-40%] e SIA una quota pari a circa [inferiore all'1%]. Anche considerando la quota di mercato di Nets (in via di integrazione in Nexi), pari in Italia a circa [inferiore all'1%], il posizionamento *post-merger* resterebbe sostanzialmente inalterato (dati forniti dalle Parti). Infatti, viene in rilievo come l'incremento alla quota *pre-merger* di Nexi derivante dai contributi di SIA e di Nets risulti nel complesso [inferiore all'1%] e dunque ampiamente marginale.

178. Inoltre, a livello *retail* sono presenti in Italia numerosi e qualificati concorrenti, fra i quali, in particolare, Unicredit ([5-10%]), ICCREA ([5-10%]), JP Morgan Chase ([1-5%]), Banca Sella ([1-5%]), Global Payments/TSYS ([1-5%]) e FIS/Worldpay([1-5%]). Al riguardo, si consideri che l'istruttoria ha evidenziato che l'eventuale cambio di fornitore dei servizi di *retail merchant acquiring*, pur nella complessità e nel carattere straordinario dell'operazione dal punto di vista organizzativo e gestionale, è una scelta di base sostenibile per i clienti¹³¹, a sottolineare con ciò un grado di mobilità della domanda e contendibilità del mercato.

179. Con riguardo alle criticità sollevate da Worldline in relazione al servizio

¹³⁰ Cfr. doc. da 43 a 52.

¹³¹ Cfr. doc. da 43 a 52 e doc. 55.

di NSP di Nexi, vengono in rilievo le seguenti considerazioni. Tale servizio risulta essere una peculiarità del mercato tedesco, nel quale il sistema di pagamento include formalmente un servizio di NSP. La stessa Commissione rileva che “*NSP services are a service that is specific to the German card payment system, and relates to the unique set-up of the German domestic Girocard scheme, which represents the majority of payment transactions in Germany*”¹³². Inoltre, la stessa Worldline riconosce che il mercato italiano non opera secondo le modalità di quello tedesco, dove gli NSP costituiscono un mercato distinto¹³³, da ciò derivando che l’NSP vada considerato nell’ambito dei servizi di *merchant acquiring*. Ancora, va sottolineato come il posizionamento dell’entità *post-merger* nei mercati del *wholesale* e del *retail merchant acquiring* e della fornitura di POS e servizi correlati, unitamente alle evidenze emerse in termini di mobilità effettiva e potenziale rispetto alla possibilità di cambio fornitore di servizi di *merchant acquiring* tanto a livello *wholesale* quanto a livello *retail*, consentono di ritenere che le problematiche riferite da Worldline in relazione ai servizi di NSP non pongano, allo stato, criticità di natura concorrenziale, e in ogni caso non criticità riferibili agli effetti dell’operazione. In tale ottica, il rifiuto di accesso al NSP – che secondo quanto affermato da Worldline avrebbe posto in essere Nexi – potrebbe eventualmente costituire una condotta che, come tale, non può rilevare in sede di definizione del mercato rilevante.

180. Tali considerazioni rilevano anche in relazione ai servizi di ATM che, secondo quanto sostenuto da Worldline, richiederebbero a loro volta di un NSP per gestire l’infrastruttura ATM delle banche.

181. Pertanto, l’importante quota di mercato che sarà detenuta dall’entità *post-merger* non sarà dovuta all’operazione stante la sostanziale assenza di SIA da tale mercato e, dunque, la concentrazione non è idonea a produrre modifiche di rilievo apprezzabile nella struttura dell’offerta del mercato del *retail merchant acquiring*.

b) *I servizi di processing*

b.1) *Il mercato del processing delle carte del Circuito Bancomat*

182. Il mercato del *processing* delle carte del Circuito Bancomat è in una fase di significativa evoluzione. L’istruttoria, infatti, ha dato conto di radicali

¹³² Cfr. decisione della Commissione del 10 settembre 2020, nel caso M.9776 – *Worldline/Ingenico*.

¹³³ Cfr. doc. 183.

cambiamenti che sono in corso e i cui effetti saranno apprezzabili a partire dal 2023, quando il nuovo modello del *processing* di Bancomat inizierà ad operare. Per completezza, dunque, la valutazione che segue terrà conto sia dello scenario attuale sia dello scenario futuro.

Il mercato dei servizi di processing delle carte del Circuito Bancomat nello scenario attuale

183. Per quel che concerne lo scenario attuale, si osserva come, anche per ragioni storiche legate alla genesi del sistema, i servizi di *processing* per le carte del Circuito Bancomat siano offerti da entrambe le Parti, con quote di mercato significative. In particolare, nel 2020 Nexi ha registrato una quota pari a circa il [35-40%] e SIA ha registrato una quota pari a circa il [30-35%], per un valore complessivo *post-merger* pari a circa il [70-75%] (stime fornite dalle Parti).

184. Nel corso dell'istruttoria le Parti hanno affermato che tali quote sovrastimerebbero la loro effettiva posizione nel mercato dal momento che: *i)* parte della loro fornitura dovrebbe essere qualificata come 'captive' e, dunque, non dovrebbe rientrare nel calcolo della quota di mercato; *ii)* Nexi non sarebbe un concorrente effettivo nella fornitura dei servizi in quanto non disporrebbe di una sua piattaforma e si avvarrebbe dei servizi forniti da equensWorldline. In ogni caso, ad avviso delle Parti, *iii)* l'elevata quota di mercato non costituirebbe "un indicatore strutturale in grado di fotografare in modo affidabile il potere di mercato riferibile alla Combined Entity e le annesse implicazioni concorrenziali" dal momento che sarebbero "già presenti operatori alternativi alle Parti che risultano consolidati, credibili e assolutamente qualificati (ICCREA ed equensWorldline)"; "non vi [sarebbero] particolari barriere all'ingresso e il processo di accreditamento presso la Banca d'Italia [sarebbe] celere e trasparente (...)"; la clientela sarebbe già contendibile [omissis]"¹³⁴.

185. Tali argomenti non possono, tuttavia, essere condivisi salvo le successive considerazioni in merito alla contendibilità della quota di mercato riferibile alle Parti in ragione della peculiare situazione.

186. Quanto al punto *sub i)*, occorre osservare che le Parti qualificano come

¹³⁴ Cfr, da ultimo, doc. 183.

‘*captive*’¹³⁵ i volumi riconducibili al *processing* svolto da SIA per Unicredit S.p.A. in ragione della durata a lungo termine del contratto e del vincolo di esclusiva ivi previsto per cui “*tale relazione ... può essere assimilata de facto a una fornitura “captive” ed essere esclusa dall’analisi*”¹³⁶. Una siffatta impostazione, tuttavia, non trova riscontro nella prassi nazionale e comunitaria in base alla quale, considerata la valutazione prospettica delle operazioni di concentrazione, anche questi contratti rispecchiano la posizione di mercato delle Parti interessate¹³⁷.

187. Per quel che concerne invece il punto *sub ii*), dalla lettura della documentazione agli atti è emerso che, sebbene il servizio sia tecnologicamente fornito da equensWorldline, dal punto di vista commerciale è Nexi che propone il servizio alla clientela, che ne determina il prezzo e le altre condizioni commerciali e che sottoscrive i contratti¹³⁸. Pertanto, contrariamente a quanto affermato dalle Parti, si ritiene che Nexi possa essere considerato un concorrente effettivo nel mercato in esame, pur nella consapevolezza che gli aspetti tecnologici del servizio sono determinati e forniti dal gruppo Worldline e non da Nexi. Anche secondo Worldline, Nexi va considerato a tutti gli effetti un concorrente su tale mercato.

188. Quanto, invece, al punto *sub iii*) occorre considerare i seguenti elementi emersi nel corso dell’istruttoria.

189. Come descritto nella parte sulle Risultanze Istruttorie, dal punto di vista dell’offerta, il *processing* delle carte del Circuito Bancomat è al momento svolto da tre soli soggetti, che operano in qualità di Centri Applicativi: SIA, Nexi e Iccrea. Diversamente da quanto assumono le Parti, equensWorldline sarà attivo a partire dal 1° gennaio 2022, quando comincerà ad operare come Centro Applicativo in forza dell’autorizzazione richiesta e ottenuta da Banca d’Italia.

190. In proposito, quanto ad Iccrea, si osserva che, sebbene tale società sia al momento attiva unicamente a favore delle banche appartenenti al Gruppo Bancario Cooperativo di cui è *holding*, non sussistono impedimenti tecnici o regolamentari alla possibilità che fornisca anche banche non appartenenti al Gruppo.

191. Con riguardo, invece, a equensWorldline giova considerare che la

¹³⁵ Ai fini della presente istruttoria si precisa che è stato invece considerato ‘*captive*’ il *processing* svolto da Nexi tramite le piattaforme precedentemente acquisite da Intesa Sanpaolo nell’ambito dell’operazione Nexi/ISP dal momento che tali forniture sono a favore di altre società del Gruppo Nexi.

¹³⁶ Cfr. doc. 13, 24 e 56.

¹³⁷ Cfr. ad esempio, la decisione della Commissione del 20 dicembre 2001, nel caso M.2389 - *Shell/DEA*.

¹³⁸ Cfr. doc. da 43 a 52.

società attualmente svolge tale servizio quale *provider* tecnico di Nexi. In altre parole, il servizio è operativamente fornito da equensWorldline ma i contratti con le banche sono negoziati e sottoscritti da Nexi. Tale circostanza, da un lato, dovrebbe ridurre, se non azzerare, i costi e i tempi effettivi di ingresso dal punto di vista tecnico operativo; dall'altro lato, come dichiarato dalla stessa società in sede di audizione, essa dovrebbe agevolare la migrazione dei clienti già tecnicamente serviti, *[omissis]*¹³⁹.

192. Per tali ragioni, non è possibile accogliere l'obiezione di equensWorldline in merito alla circostanza che nessuna banca passerebbe a Iccrea e alla necessità che per passare a equensWorldline le banche debbano sostenere costi ingenti e preventivare tempi lunghi di trasferimento, come ulteriormente argomentato in seguito. A conferma dell'effettiva possibilità di cambio fornitore, la stessa equensWorldline afferma che “*due operatori hanno dichiarato di avere effettivamente cambiato fornitore*”¹⁴⁰. In proposito, tuttavia, assume rilievo la clausola di non concorrenza - e dunque il vincolo di esclusiva - prevista nel contratto di fornitura tra equensWorldline e Nexi in base alla quale, fino al *[omissis]*, alla prima è vietato rivolgersi alle banche clienti della seconda. In altre parole, il subentro di equensWorldline sarebbe soggettivamente precluso rispetto alle banche alle quali già fornisce il servizio.

193. Al riguardo, le Parti hanno rappresentato che, per un verso, la clausola non è estesa a tutte le società del gruppo Worldline (ad esempio, Six potrebbe subentrare nei contratti in capo a Nexi); per altro verso, essa è soggettivamente limitata ai soli clienti effettivamente serviti da Nexi e dunque non troverebbe applicazione rispetto ai clienti che, alla scadenza del contratto – che di norma ha una durata *[omissis]* – decidessero di non rinnovare.

194. In ogni caso, le Parti hanno manifestato la loro disponibilità a rinunciare unilateralmente alla tutela derivante dalla clausola di non concorrenza – e dunque dal vincolo di esclusiva - contenuta nei contratti in essere con equensWorldline, con specifico riferimento al *processing* domestico e al *clearing* non-SEPA, sul presupposto che la stessa garantisca a Nexi la regolare e completa internalizzazione delle piattaforme o migrazione dei servizi e delle piattaforme da lei forniti¹⁴¹. Tale ultima condizione, ad avviso delle Parti, risulterebbe “*necessaria proprio per garantire un'evoluzione equilibrata e lineare delle dinamiche competitive e dei rapporti con i clienti*”¹⁴².

¹³⁹ Cfr. doc. 143. In particolare, la stessa società ha affermato che *[omissis]*.

¹⁴⁰ Cfr. doc. 182.

¹⁴¹ Cfr. doc. 149.

¹⁴² Cfr. doc. 183.

195. Sul punto, si osserva che, a prescindere dagli effetti più o meno ampi che la clausola può determinare, in linea di principio, stante la quota di mercato significativa delle Parti *post-merger*, qualsivoglia vincolo all'ingresso di un terzo operatore appare idoneo ad incidere sulle valutazioni circa l'effettiva capacità del terzo ad entrare sul mercato e a rappresentare un reale vincolo competitivo per le Parti e che, pertanto, esso non possa essere mantenuto, pur nell'ambito di una situazione di mercato temporanea.

196. Quanto alla domanda, dall'istruttoria è emerso che a fronte di un aumento del prezzo pari al 5% - 10%, le banche sarebbero disponibili ad avviare valutazioni per l'adozione di un diverso fornitore del servizio di *processing*, pur rilevando la presenza di costi e tempi di migrazione¹⁴³. Per quanto poc'anzi descritto, in linea di principio, i costi e i tempi possono assumere un rilievo diverso nel caso di equensWorldline laddove si tratti di una banca alla quale tale operatore già fornisce il servizio, per il tramite di Nexi, [omissis] come la stessa Wordline ha affermato. Tali ultime considerazioni, in ogni caso, varrebbero solo a partire dal 1° gennaio 2022 e solo nella misura in cui non siano operativi altri vincoli all'ingresso di tale operatore.

197. Da tutto quanto precede, discende che nell'immediato l'operazione determinerà la costituzione di un'entità *post-merger* in possesso di una quota di mercato molto elevata, tale da costituire una posizione dominante nel mercato del *processing* delle Carte del Circuito Bancomat. La posizione di mercato delle Parti e, dunque, il relativo potere di mercato, appare destinato a ridimensionarsi sia in ragione dell'ingresso di un nuovo, importante operatore sul mercato sia in considerazione dei significativi cambiamenti che sono previsti nella fornitura di tale servizio, come è di seguito illustrato.

Il mercato dei servizi di processing delle carte del Circuito Bancomat nello scenario futuro

198. In base agli elementi emersi in istruttoria, a partire dal 2023, vi sarà un radicale cambiamento nella fornitura dei servizi di *processing* delle carte del Circuito Bancomat che, secondo quanto affermato dalla stessa Bancomat e [omissis], porterà l'offerta del servizio ad allinearsi alle modalità già adottate dai Circuiti internazionali. In particolare, verranno meno il ruolo e le peculiarità dei Centri Applicativi e l'attività dagli stessi svolta si ridurrà alla

¹⁴³ Cfr. doc. da 43 a 52.

mera attività di *processing* in senso stretto (senza servizi aggiuntivi). Tale attività, diversamente da quanto sostiene Worldline, potrà essere svolta da qualsivoglia *processor* e non sarà più necessaria l'autorizzazione *ad hoc* ad operare come Centro Applicativo. Nelle parole del Circuito: “*Bancomat ha deciso di adottare un nuovo sistema di regolamento delle operazioni atte a semplificare l’operatività attuale dei centri applicativi e di adottare nuove funzionalità di Schema atte a garantire la sicurezza delle transazioni, così scorporando dall’attività attualmente svolta dai centri applicativi tutti i servizi che non rientrano nel mero processing: in questo modo, solo quest’ultima attività [i.e. il mero processing] resterà appannaggio dei processor mentre tutto il resto sarà oggetto di semplificazione o rivisitazione*”¹⁴⁴.

199. Ne discende che, vista la sostanziale assenza di particolari barriere regolamentari o tecnologiche, le banche potranno rivolgersi ad una più ampia platea di *processor*, sia nazionali sia internazionali, analogamente a quanto avviene per i servizi di *processing* delle carte dei Circuiti internazionali.

200. In questo senso occorre rilevare che, alla luce di quanto dichiarato da Bancomat, tutti gli operatori, banche incluse, dovranno adeguarsi alle nuove regole e migrare verso il nuovo modello¹⁴⁵; pertanto, le banche si troveranno nella condizione di dover affrontare i medesimi costi di migrazione sia nel caso in cui mantengano lo stesso fornitore (e, in particolare Nexi o SIA) sia nel caso in cui scelgano un nuovo fornitore, ciò favorendo la più ampia concorrenza tra i *processor*.

201. Sulla scorta di quanto precede si ritiene che l’introduzione del nuovo modello di Bancomat possa sensibilmente ridurre il potere di mercato dell’entità *post-merger*, e che quest’ultima sarà soggetta alle pressioni concorrenziali di numerosi operatori, nazionali ed internazionali, alla stregua di quanto avviene oggi nel mercato del *processing* delle carte dei Circuiti internazionali.

b.2) Il mercato dei servizi di processing delle carte dei Circuiti internazionali

202. Nel mercato europeo dei servizi di *processing* delle carte dei Circuiti internazionali (debito e credito) sono attive sia Nexi che SIA con una quota di

¹⁴⁴ Cfr. doc. 110.

¹⁴⁵ Cfr. doc. 110.

mercato, che *post-merger* sarà inferiore al 10%¹⁴⁶.

203. In questo mercato si registra la presenza di numerosi e qualificati concorrenti quali equensWorldline, Global Payments/TSYS, FIS/Worldpay, Fiserv/First Data, Elavon. Si tratta di operatori paneuropei che sono attivi in molteplici Paesi, talora a livello globale, e gestiscono i servizi di *processing* a livello centralizzato.

204. Sulla scorta di tali considerazioni si ritiene che, vista la quota di mercato che verrà a detenere l'entità *post-merger* e considerata la pressione concorrenziale esercitata dai concorrenti, l'operazione non sia idonea a determinare la creazione o il rafforzamento di una posizione dominante nel mercato dei servizi di *processing* delle carte dei Circuiti internazionali.

c) *I servizi di emissione delle carte di pagamento*

205. Le Parti sono entrambe attive nell'ambito dei servizi di emissione delle carte di pagamento. In particolare, Nexi emette prevalentemente carte di credito dei Circuiti internazionali, mentre non è attiva nell'emissione delle carte di debito per il circuito di pagamento domestico PagoBancomat. SIA, dal canto suo, è stata autorizzata solo di recente dalla Banca d'Italia a fornire tale servizio (dal novembre 2018) e ad oggi ha emesso carte solo per i propri dipendenti.

206. Ciò si riflette sulle quote di mercato delle Parti. Nell'ambito unico dei servizi di emissione delle carte di pagamento, nel 2020, le quote di mercato sono state, rispettivamente, inferiori all'1% per Nexi e [*inferiore all'1%*] per SIA, se consideriamo lo Spazio Economico Europeo; mentre, considerando una dimensione nazionale del mercato, le quote sono state pari, rispettivamente, al [*1-5%*] per Nexi e [*inferiore all'1%*] per SIA (stime fornite dalle Parti).

207. Laddove considerassimo una definizione di mercato distinta per tipologia di carta – e dunque credito debito – vi sarebbe sovrapposizione solamente nell'emissione di carte di credito, unico servizio fornito da SIA, in cui, nel 2020, la quota di mercato di quest'ultima risulta in ogni caso [*inferiore all'1%*], sia a livello nazionale sia a livello europeo, mentre Nexi detiene una quota di mercato del [*20-25%*] a livello nazionale nell'ambito delle sole carte di credito.

208. Inoltre, si segnala che le Parti continueranno a fronteggiare una

¹⁴⁶ Stima dell'Autorità su dati forniti dalle Parti.

significativa concorrenza sia in Italia sia nello Spazio Economico Europeo; tra i concorrenti si segnalano le banche, che in base ai dati forniti dalle Parti in Italia emettono circa il 90% di tutte le carte di pagamento, come Intesa Sanpaolo, Unicredit, Iccrea, ING, Deutsche Bank, BNP Paribas, Banca Sella, nonché Poste Italiane, i Circuiti di pagamento, tra cui American Express e Diners Club, nonché gli *Alternative Player* tra cui Revolut e N26.

209. Sulla scorta delle considerazioni che precedono, visto l'incremento assolutamente marginale determinato da SIA, e considerata la presenza di numerosi e qualificati concorrenti, si ritiene che, a prescindere dalla dimensione merceologica e geografica, l'operazione non è idonea a determinare la costituzione o il rafforzamento di una posizione dominante.

d) *Servizi di produzione e personalizzazione di carte di pagamento smart*

210. Riguardo al mercato della produzione e personalizzazione delle carte di pagamento *smart*, dall'istruttoria è emerso che le Parti sono attive unicamente nella personalizzazione mentre non producono carte. In altre parole, esse acquistano da terzi carte non personalizzate, anche attraverso procedure di gara, provvedono alla personalizzazione attraverso i propri centri e forniscono poi agli *issuers* il prodotto finito, ossia la carta personalizzata.

211. Ciò detto, sia considerando una definizione di mercato unica per i due servizi in esame, sia considerando distintamente i due servizi, l'operazione non solleva preoccupazioni di natura concorrenziale. In particolare, nel 2020 nel mercato europeo della produzione e fornitura di carte di pagamento *smart*, sia Nexi che SIA detengono ciascuna una quota di mercato pari al [1-5%], e quindi la quota di mercato congiunta *post-merger* sarebbe pari al [1-5%]; parimenti, laddove considerassimo il solo mercato della fornitura delle carte di pagamento *smart*, in cui le Parti sono attive, nel 2020, a livello europeo, Nexi detiene una quota di mercato del [1-5%] mentre SIA detiene una quota di mercato pari al [1-5%], con una quota aggregata che sarebbe dunque pari al [5-10%] (stime fornite dalle Parti).

212. Nel mercato risultano presenti operatori internazionali, attivi su scala quanto meno europea, quali IDEMIA, con una quota del [35-40%], Thales, con una quota del [30-35%], Giesecke & Devrient, con una quota del [15-20%], Publicenter, ST Incard, Exceet e Metalplex, tutti con quote inferiori al 10% (stime fornite dalle Parti).

213. In ragione della posizione di mercato delle Parti e della presenza di numerosi e qualificati concorrenti, si ritiene che l'operazione non determini la

creazione o il rafforzamento di una posizione dominante in capo all'entità *post-merger* sia considerando una definizione di mercato unica per i due servizi di produzione e personalizzazione delle carte di pagamento *smart*, sia considerando distintamente i due servizi.

e) *I servizi di compensazione al dettaglio dei pagamenti (cd. clearing)*

e.1) *Il mercato dei servizi di clearing dei prodotti non-SEPA*

214. Come anticipato nella parte delle Risultanze Istruttorie, il mercato dei servizi di *clearing* dei prodotti non-SEPA risulta ancora caratterizzato da alcune peculiarità tali da distinguerlo da quello dei servizi dei prodotti SEPA e da conferirgli una dimensione nazionale.

215. In via del tutto preliminare, appare necessario evidenziare che nell'ambito dei pagamenti, le transazioni non-SEPA rappresentano una quota minore rispetto alle transazioni SEPA, e in progressiva diminuzione. Si consideri che, in base alle stime della BCE, mentre nel 2014 i pagamenti non-SEPA rappresentavano il 43% delle operazioni di pagamento complessive, nel 2020 la percentuale è scesa al 27% (stima delle Parti).

216. Ciò premesso, analogamente a quanto descritto per il mercato del *processing* delle carte del Circuito Bancomat, viene in rilievo che anche i servizi di *clearing* dei prodotti non-SEPA possono essere forniti solo dai Centri Applicativi autorizzati da Banca d'Italia, che operano in qualità di *Automated Clearing House – ACH*. Allo stato, risultano attivi sul mercato Nexi, SIA e Iccrea. Nel corso dell'istruttoria è emerso che, a partire dal 1° gennaio 2022 anche equensWorldline comincerà ad offrire tale servizio, in forza dell'autorizzazione richiesta e ottenuta da Banca d'Italia¹⁴⁷.

217. In questo contesto, la posizione delle Parti risulta significativa con una quota di mercato pari al [40-45%] per Nexi e al [45-50%] per SIA e dunque con una quota *post-merger* che sarà pari al [90-95%]. La restante parte del mercato, pari al [5-10%] è servita da Iccrea (stime fornite dalle Parti). Analogamente ai servizi di *processing*, anche con riguardo a tale mercato, le Parti hanno affermato che “*la quota congiunta non costitui[rebbe] un indicatore strutturale in grado di rappresentare correttamente il potere di mercato riferibile alla Combined Entity*” dal momento che “*vi [sarebbero] già altri due operatori consolidati, credibili e qualificati*”; “*il mercato non*

¹⁴⁷ Cfr. [omissis].

[presenterebbe] barriere all'ingresso particolari"; "la clientela dei servizi di clearing dei pagamenti non-SEPA present[erebbe] un elevato tasso di contendibilità avendo i contratti le medesime caratteristiche dei contratti di processing"¹⁴⁸.

218. A tal fine, si osserva quanto segue. In merito agli operatori presenti nel mercato, come già illustrato, attualmente l'unica alternativa alle Parti è costituita da Iccrea: allo stato, essa offre i servizi unicamente a favore delle banche del Gruppo BCC di cui è *holding*, ma non risulta vi siano impedimenti tecnici o regolamentari alla possibilità che fornisca anche banche non appartenenti al Gruppo.

219. Per quel che concerne, invece, l'ingresso di equensWorldline sul mercato, valgono in questa sede le stesse considerazioni svolte nell'ambito del *processing* delle carte del Circuito Bancomat. Pertanto, equensWorldline comincerà ad operare anche nel *clearing* dei prodotti non-SEPA solo dal 1° gennaio 2022, come da autorizzazione richiesta e ottenuta da Banca d'Italia. Inoltre, i due servizi (*processing* e *clearing*) sono oggetto del medesimo contratto di fornitura tecnologica sottoscritto da equensWorldline con Nexi, che prevede, dunque, come già ampiamente descritto, che anche per i servizi di *clearing* quest'ultima si serva della piattaforma della prima. Tale circostanza, come già rappresentato, da un lato, riduce, se non azzerava, i costi e i tempi effettivi di ingresso dal punto di vista tecnico operativo; dall'altro lato, come dichiarato dalla stessa società in sede di audizione, essa agevola la migrazione dei clienti già tecnicamente serviti, [omissis]¹⁴⁹.

220. Parimenti, valgono in questa sede le considerazioni già svolte in merito alla clausola di non concorrenza, e dunque al vincolo di esclusiva, prevista nel contratto tra equensWorldline e Nexi che impedisce alla prima di offrire il servizio di *clearing* dei prodotti non-SEPA ai clienti contrattualizzati da Nexi.

221. A prescindere dagli effetti più o meno ampi che la clausola può determinare, come descritti *supra* al punto b.1), si osserva che, vista la quota di mercato che l'entità *post-merger* andrà a detenere, qualsivoglia vincolo all'ingresso di un terzo operatore appare idoneo ad incidere sulle valutazioni circa l'effettiva capacità del terzo ad entrare sul mercato e a rappresentare un reale vincolo competitivo per le Parti e che, pertanto, esso non può essere mantenuto.

222. Come anticipato, le Parti hanno già manifestato la loro disponibilità a rinunciare unilateralmente alla tutela derivante dalla clausola di non

¹⁴⁸ Cfr., da ultimo, doc. 183.

¹⁴⁹ Cfr. doc. 143.

concorrenza - e dunque dal vincolo di esclusiva - contenuta nei contratti in essere con equensWorldline. Con precipuo riguardo a tale punto, le Parti hanno ribadito anche per il *clearing* dei servizi non-SEPA la necessaria condizionalità dello scioglimento del vincolo all'obbligo di collaborazione da parte di equensWorldline “*per garantire un’evoluzione equilibrata e lineare delle dinamiche competitive e dei rapporti con i clienti*”¹⁵⁰.

223. Sulla scorta di quanto precede, pur riconoscendo la progressiva diminuzione dei pagamenti non-SEPA, destinata a proseguire, si ritiene che, vista la quota di mercato molto elevata dell’entità *post-merger*, e considerati anche tutti gli altri elementi sopra descritti, l’operazione determinerà la costituzione di una posizione dominante nel mercato dei servizi di *clearing* dei pagamenti non-SEPA fintantoché i pagamenti non verranno tutti attratti in ambito SEPA o, comunque, adatteranno tutti il comune *standard* di *clearing* vigente per i pagamenti SEPA.

e.2) Il mercato dei servizi di clearing dei prodotti SEPA

224. Le Parti sono entrambe attive anche nel mercato europeo dei servizi di *clearing* dei prodotti SEPA. La posizione delle Parti in tale mercato risulta, tuttavia, del tutto marginale posto che entrambe detengono una quota di mercato inferiore all’1% (stime fornite dalle Parti).

225. Inoltre, nel mercato sono attivi numerosi e qualificati operatori, tra cui EBA Clearing, che rappresenta la *Clearing House* utilizzata dalla maggior parte delle banche italiane dal momento che offre uno sportello unico per i servizi di *clearing* delle transazioni SEPA sia transfrontaliere sia nazionali, con una quota di mercato pari a circa il [55-60%].

226. Pertanto, vista la posizione del tutto marginale delle Parti nel mercato in esame e la presenza di importanti operatori paneuropei si ritiene che l’operazione non sia idonea a determinare la costituzione o il rafforzamento di una posizione dominante nel mercato dei servizi di *clearing* per i prodotti SEPA.

f) I servizi di trasmissione di dati interbancari

227. Nell’ambito dei servizi di trasmissione di dati interbancari, come anticipato, l’operazione interessa i soli servizi di rete logica, nella cui offerta

¹⁵⁰ Cfr. doc. 183.

è attiva unicamente SIA. Più specificamente, nella definizione del mercato rilevante, l’Autorità ha distinto i servizi di rete logica funzionali ai pagamenti SEPA, aventi dimensione sovranazionale, e quelli funzionali sia all’attività di *clearing* dei prodotti non-SEPA che all’attività di *processing* delle carte di debito nazionali, avente dimensione nazionale.

228. Nel contesto così delineato, nello Spazio Economico Europeo sono attivi essenzialmente due fornitori di servizi di rete logica, SIA e SWIFT; una terza opzione è costituita da EBICS¹⁵¹. Nexi si caratterizza invece per un’attività di mero collocamento dei servizi, non risultando direttamente attiva in tali mercati.

229. Ciò detto, con riferimento ai servizi di rete logica funzionali ai pagamenti SEPA, le Parti stimano che SIA detenga una quota a livello SEE pari nel 2019 a circa il [1-5%], a fronte della quota di SWIFT e di EBICS pari rispettivamente a [85-90%] e [10-15%] (stime fornite dalle Parti).

230. Per quanto concerne, invece, i servizi di rete logica funzionali ai pagamenti non-SEPA, le Parti stimano che SIA detenga nel mercato italiano una quota pari al [55-60%], mentre SWIFT detiene una quota pari al [40-45%] (dati stimati dalle Parti).

231. Alla luce di quanto precede, non essendo Nexi attiva direttamente nell’offerta di tali servizi, stante anche il ruolo disciplinante di SWIFT, nonché la dinamica riguardante i prodotti non-SEPA, si ritiene che l’operazione non sia idonea a sollevare criticità concorrenziali di carattere orizzontale nella fornitura di servizi di rete logica.

g) *I servizi ATM*

232. Come sottolineato nella sezione V.2 relativa alla descrizione dei mercati interessati dall’operazione, secondo prassi dell’Autorità, e in analogia alla Commissione europea, con riferimento al settore bancario i servizi ATM rientrano nel mercato dei servizi di fornitura, gestione e manutenzione dei terminali ATM, dei dispositivi di gestione delle code, apparecchi *self service* per le transazioni ed il cambio di valuta. Più in particolare, la fornitura degli ATM e dei servizi connessi include tre principali ambiti di attività: (i) produzione e fornitura dell’*hardware* (ossia del terminale “fisico”); (ii) fornitura di servizi e *software* per la gestione/monitoraggio da remoto dei terminali; e (iii) fornitura di servizi di manutenzione in loco.

¹⁵¹ Per una descrizione dei due operatori si veda la sezione V.2 lettera f).

233. L'istruttoria ha fornito diversi e solidi elementi a sostegno di una dimensione geografica pari alla UE o comunque sovranazionale. Sul punto, si consideri che nei suoi precedenti l'Autorità, pur lasciando la definizione aperta, aveva già osservato come il mercato rilevante travalicasse la dimensione nazionale in ragione della presenza di numerosi produttori attivi a livello mondiale¹⁵².

234. Per tali ragioni, non può essere accolta l'obiezione sollevata da Worldline secondo cui il mercato dei servizi ATM come europeo sulla base di un'erronea interpretazione di un precedente della Commissione. Infatti, la dimensione geografica del mercato è stata definita sulle evidenze emerse in istruttoria, in particolare sulle risposte fornite sul punto dalle banche intervistate¹⁵³.

235. A seguito dell'operazione, le Parti, attive nella fornitura di *software* e servizi correlati per la gestione dei terminali e per il relativo monitoraggio avanzato, verranno a detenere una quota congiunta a livello SEE pari al [5-10%], con quote rispettivamente del [1-5%]; includendo la quota di Nets, pari a circa [inferiore 1%], la quota *post-merger* sarebbe pari a circa il [5-10%] (dati stimati dalle Parti).

236. Inoltre, occorre considerare che, in base alle risultanze istruttorie, la fornitura di tali servizi è di frequente aggiudicata attraverso procedure competitive¹⁵⁴ e che, a livello dello SEE, sono attivi diversi concorrenti, alcuni dei quali a livello globale, tra cui NCR, Diebold Nixdorf, Auriga, TAS e KAL.

237. In ragione della posizione di mercato delle Parti e della presenza di numerosi e qualificati concorrenti, si ritiene che l'operazione non determini la creazione o il rafforzamento di una posizione dominante in capo all'entità *post-merger*.

h) I servizi di digital corporate banking

238. Entrambe le Parti sono attive nella fornitura di servizi di *digital corporate banking*. In particolare, Nexi fornisce servizi di piattaforma *e-banking* direttamente alle banche, che a loro volta offrono tali servizi alla propria clientela; a sua volta SIA fornisce servizi di piattaforma *e-banking* quasi esclusivamente alle imprese di grandi dimensioni.

¹⁵² Cfr. decisione AGCM del 4 giugno 2015 nel caso C8190B – *Società per i Servizi Bancari – SSB/Società Interbancaria per l'Automazione – CEDBORSA*.

¹⁵³ Cfr. doc. da 114 a 121 e 150.

¹⁵⁴ Cfr. doc. da 114 a 121 e 150.

239. Per quel che concerne più specificamente i servizi forniti nell’ambito di CBI, sia Nexi che SIA gestiscono un proprio nodo. In proposito, CBI ha sottolineato che, allo stato, sono attivi 17 nodi¹⁵⁵.

240. Inoltre, Nexi è *outsourcer* di CBI per lo sviluppo della piattaforma CBI Globe utilizzata dalle banche per la *compliance* alle disposizioni della PSD2 relative all’*open banking*. Nexi è stata selezionata a valle di una procedura competitiva, sulla base di criteri tecnici ed economici oggettivi e preventivamente fissati. Alla gara sono stati convocati anche altri operatori nazionali ed internazionali quali SIA, Cedacri, TAS e Fabrick. Come precisato da CBI, “*l’accordo con Nexi prevede che tale operatore sia un mero outsourcer mentre, dal punto di vista commerciale, il servizio è offerto alle banche da CBI, che resta dunque l’unica interfaccia con gli acquirenti*”¹⁵⁶. Altri operatori hanno sviluppato piattaforme come Unicredit, Cedacri e SIA. Inoltre, l’ATI formata da Nexi e SIA è stata selezionata tramite gara per la fornitura da parte di CBI di un *Hub Cloud* tecnologico che consiste in una rete *peer to peer* interbancaria; alla procedura sono stati invitati operatori nazionali ed internazionali quali SIA, Nexi, IBM, Equens, EUSTEMA, IQC Team, Engineering e Almagora. Sul punto CBI ha precisato che essa “*detiene la governance dei propri servizi e della infrastruttura di rete ed è centro di definizione ed aggiornamento degli standard tecnici (c.d. standard setter)*”¹⁵⁷.

241. Nel mercato in esame, configurato come un unico mercato dei servizi IT, le Parti detengono una quota di mercato inferiore all’1% (stima delle Parti). Anche laddove si volesse considerare il segmento dei soli servizi forniti a CBI, in ogni caso le Parti rappresentano solo 2 dei 17 nodi che possono fornire il servizio alle banche, in un assetto in cui la *governance* della rete è gestita da CBI che opera in una logica cooperativa, a favore dei propri soci, essendo la sua missione quella di ridurre i costi per le banche socie e clienti. Sul punto CBI – che è soggetto interbancario il cui interesse è la massima diffusione alle migliori condizioni dei propri servizi – ha confermato che non si attende il prodursi di criticità concorrenziali per effetto dell’operazione¹⁵⁸.

242. Pertanto, sulla scorta di tutto quello che precede, si ritiene che l’operazione non sia idonea a sollevare criticità concorrenziali nella fornitura di servizi di *digital corporate banking*.

¹⁵⁵ Cfr. doc. 148.

¹⁵⁶ Cfr. doc. 148.

¹⁵⁷ Cfr. doc. 148.

¹⁵⁸ Cfr. doc. 148.

Analisi degli effetti verticali e conglomerati

243. In merito ai principali profili di natura verticale e conglomerata venuti in rilievo nel corso dell'istruttoria, si osserva quanto segue.

244. In primo luogo, quanto alla relazione fra i servizi di *wholesale merchant acquiring* (a monte) e i servizi di *retail merchant acquiring* (a valle), e segnatamente sulla circostanza che l'entità *post-merger* potrebbe aumentare i prezzi a monte e rendere non replicabili le offerte a valle, alla luce di quanto esposto *supra* si ritiene che non sussistano criticità. Infatti, a livello *wholesale* sono presenti numerosi e qualificati operatori, attivi a livello comunitario e internazionale, in grado di poter produrre un effetto disciplinante sull'entità *post-merger*, limitando eventuali incentivi ad incrementare i prezzi; inoltre, essi appaiono in grado di offrire una valida alternativa ai *retailer*, i quali, dal canto loro, nelle risposte acquisite in istruttoria, hanno dato conto di un certo grado di mobilità. Pertanto, laddove dovesse esservi un incremento dei prezzi nel mercato a monte del *wholesale merchant acquiring* ci sarebbero sufficienti alternative alle quali i *retailer* potrebbero rivolgersi.

245. In secondo luogo, in relazione ai possibili effetti verticali tra i servizi di *processing* e quelli di *merchant acquiring*, essendo i primi un *input* dei secondi, è stato sottolineato che le Parti potrebbero attuare una strategia di aumento dei costi di *processing* delle carte Bancomat a carico degli *acquirer* concorrenti e limitare in tal modo l'accesso ai servizi di *acquiring*, quanto meno con riferimento all'*acquiring retail* delle carte Bancomat e per tale via nel più ampio mercato dell'*acquiring*. Tali preoccupazioni appaiono condivisibili. Infatti, come già evidenziato, nel mercato del *processing* delle carte del Circuito Bancomat (nella sua configurazione attuale) l'entità *post-merger* verrà a detenere una quota di mercato molto alta; inoltre, l'istruttoria ha dato conto dell'esistenza di un nesso funzionale fra i servizi di *processing* e quelli di *merchant acquiring*. Pertanto, ne discende che le criticità relative al mercato del *processing* delle carte Bancomat (a monte) possono estendersi anche nel mercato del *retail merchant acquiring* (a valle).

246. Infine, quanto alla relazione fra i servizi di trasmissione dati interbancari (a monte) e i mercati del *processing* delle carte del Circuito Bancomat e del *clearing* dei prodotti non-SEPA (a valle), determinata dalla circostanza per cui la trasmissione dati rappresenta la rete attraverso la quale i citati servizi di *processing* e di *clearing* possono essere offerti, si rappresenta quanto segue. L'istruttoria ha dato conto della presenza, nel mercato a monte, di un importante e qualificato concorrente internazionale, SWIFT, in grado di

disciplinare il comportamento di SIA; a valle, occorre rilevare che, se è vero che le Parti hanno una quota di mercato molto alta, è altrettanto vero che entrambi i mercati sono caratterizzati da elementi di peculiarità e da una configurazione che, come illustrato, andrà a modificarsi. Pertanto, se da un lato, come evidenziato da alcuni intervenienti in istruttoria, tale relazione potrebbe tradursi in un aumento dei prezzi per i concorrenti nei citati servizi di *processing* e di *clearing*; dall'altro lato, tale relazione va necessariamente valutata alla luce delle peculiarità sopra descritte, che ne circoscrivono significativamente la portata.

VII.3. Conclusioni

247. Sulla scorta di tutto quanto sopra esposto e considerato, l'operazione è idonea a produrre la costituzione o il rafforzamento della posizione dominante dell'entità *post-merger* nei mercati del *processing* delle carte del Circuito Bancomat e dei servizi di *clearing* dei prodotti non-SEPA, riducendo in maniera sostanziale e durevole la concorrenza.

VIII. LE EFFICIENZE DERIVANTI DALL'OPERAZIONE

248. Rileva, infine, valutare il contesto di generale efficientamento del settore e le specifiche efficienze derivanti dall'operazione in esame, nonché gli effetti attesi dallo sviluppo di tali fenomeni.

249. Come riconosciuto dalle Parti, dai soggetti intervenienti e dagli operatori del settore, e come rilevato per tutti dalla Banca d'Italia, *“l'elevato profilo tecnologico di queste attività e la forte interrelazione tra gli operatori, in ragione anche di vincoli societari e contrattuali, rendono articolata la filiera produttiva del settore e al tempo stesso determinano condizioni favorevoli a operazioni di consolidamento. Lo spessore tecnologico comporta infatti elevati costi fissi, premia la specializzazione degli operatori e richiede investimenti in ricerca e sviluppo. L'ampliamento del perimetro operativo e del numero di transazioni trattate consente di sfruttare economie di scala e di diversificazione e di incrementare i margini di profitto, generando risorse utili per il finanziamento dell'innovazione. Il consolidamento dell'industria dei pagamenti digitali è un fenomeno globale. In particolare, negli Stati Uniti e in Europa lo scorso biennio è stato caratterizzato da un'intensa attività di*

M&A che ha portato alla formazione di gruppi di grandi dimensioni.”¹⁵⁹

250. Il settore, dunque, vede una generale tendenza al consolidamento e alla integrazione finalizzati alla ricerca di maggiore di efficienza. Il fenomeno è legato certamente alle innovazioni tecnologiche, ma è connesso necessariamente anche alla forte apertura che l’evoluzione della normativa comunitaria ha portato nei sistemi di pagamento. Normative e iniziative quali la SEPA, la PSD2, il Regolamento MIF e il *SEPA Instant Credit Transfer*, hanno, da un lato, internazionalizzato i mercati, e, dall’altro, hanno accresciuto la concorrenza nell’ambito del medesimo strumento di pagamento e fra diversi strumenti di pagamento inducendo un necessario efficientamento dell’industria.

251. In questo contesto le Parti stimano che solo per effetto dell’uso di un’unica piattaforma di *processing*, invece che di due, si realizzeranno risparmi nei costi pari a 35 milioni di euro l’anno. A ciò devono poi essere aggiunti, sempre ad avviso delle Parti, ulteriori ingenti risparmi connessi alla fusione. Al riguardo rileva come anche Banca d’Italia, nella propria attività di vigilanza, abbia autorizzato l’operazione con “*valutazioni (...) che hanno preso in considerazione i miglioramenti di efficienza previsti a seguito dell’integrazione*” affermando, fra l’altro, che “*ci si attende che la fusione dia luogo a (...) possibili guadagni in termini di razionalizzazione e sfruttamento di economie di scala*”¹⁶⁰.

252. Gli specifici effetti di efficientamento connessi alla fusione sono riconosciuti anche da Worldline, che – pur facendone argomento per contestare gli asseriti effetti restrittivi dell’operazione (si veda al riguardo la specifica sezione di questo documento) – ammette che l’entità *post-merger* potrebbe beneficiare di economie di scala in generale e “*anche in relazione al fatto che crescerebbero le transazioni cosiddette on-us per le quali non sono dovute le commissioni ai circuiti (scheme fee), con ulteriore beneficio per le Parti della concentrazione in esame*”¹⁶¹.

253. In relazione all’esistenza di tali specifici guadagni di efficienza si sono espressi anche alcuni importanti operatori bancari nazionali (quali ad esempio Unicredit, Intesa e BPM, tutti clienti delle parti), i quali prevedono che gli stessi possano essere, almeno in parte, trasferiti a valle in termini di prezzi minori.

254. In conclusione, da un lato, è emerso dall’attività istruttoria che è nozione

¹⁵⁹ Cfr. doc. 147.

¹⁶⁰ Cfr. doc. 55.

¹⁶¹ Cfr. doc. 143.

comunemente condivisa che l'operazione può condurre, anche nel breve periodo, a significativi guadagni di efficienza, necessari peraltro in un settore nel quale l'accresciuta concentrazione ed efficienza sono un fenomeno globale. Dall'altro, si ritengono plausibili gli elementi istruttori che indicano la possibilità di un trasferimento ai clienti almeno di parte di tali guadagni. Ciò, vuoi in considerazione delle dichiarazioni degli stessi clienti, vuoi perché ci si attende che la pressione competitiva degli altri *player* globali – e dei nuovi sistemi di pagamento – sia tale da indurre necessariamente un *pass through*, senza il quale l'entità *post merger* rischierebbe di soccombere alla concorrenza internazionale.

IX. LE MISURE CORRETTIVE

a) *Le misure proposte dalle Parti*

255. Nel corso dell'istruttoria, nonché nella memoria del 4 ottobre 2021 e nel corso dell'audizione finale, in base alle preoccupazioni sollevate dall'Autorità nel provvedimento di avvio, emerse dalla lettura della documentazione acquisita durante l'istruttoria e da ultimo espresse nella Comunicazione delle Risultanze Istruttorie, le Parti hanno proposto alcune misure che, a loro avviso, sarebbero idonee a risolvere tali criticità nell'offerta di servizi di *processing* domestico delle transazioni con carta e del *clearing* dei pagamenti non-SEPA.

256. A tal fine, in primo luogo le Parti hanno proposto “*di rinunciare unilateralmente alla tutela derivante dall'esclusiva contenuta nei contratti in essere con equensWorldline con specifico riferimento al processing domestico e al clearing non-SEPA, sul presupposto che equensWorldline garantisca a Nexi la regolare e completa internalizzazione delle piattaforme o migrazione dei servizi e delle piattaforme forniti da equensWorldline*”. Sotto tale ultimo profilo, le Parti hanno osservato che “*la rinuncia all'esclusiva va necessariamente di pari passo con l'obbligo di collaborazione che equensWorldline deve prestare a Nexi nel contesto dell'insourcing dei servizi forniti da equensWorldline. [Omissis]. Un rimedio che determini solamente la rinuncia all'esclusiva da parte di Nexi non consentirebbe dunque né a Nexi, né a eventuali provider terzi, di competere efficacemente sui clienti attestati sulla piattaforma di Equens, e conferirebbe di fatto a equensWorldline la possibilità di rendere non contendibili tali clienti, “falsando” in questo senso la competizione sul mercato*”.

257. In secondo luogo, con specifico riguardo all'attività di *processing* delle

carte del Circuito Bancomat, le Parti hanno proposto di “*predisporre (e mantenere fino alla data in cui la nuova piattaforma Bancomat diventerà operativa) un’offerta chiara e trasparente relativa alla attività di acquiring processing delle carte domestiche alle banche che effettuano attività di merchant acquiring. Qualora vi fossero preoccupazioni in merito ad un’eventuale discriminazione a favore delle attività a valle dell’entità risultante dalla fusione (Combined Entity), le condizioni di tale offerta verrebbero strutturate su basi non discriminatorie, tali da permettere ad un concorrente nel retail merchant acquiring di competere con l’offerta retail merchant acquiring della Combined Entity. Per mantenere un benchmark competitivo ancorato ai livelli pre-fusione (e di agevole verifica in fase di ottemperanza), le Parti si impegnerebbero affinché tali condizioni non siano meno favorevoli rispetto a quelle di mercato contenute nei contratti in essere tra le Parti e le banche clienti*”. In proposito, le Parti rilevano come “*la questione del rischio di discriminazione non emerga dal lato issuing processing, che è collegato al mercato dell’issuing: in ogni caso si potrebbe profilare anche su tale versante un impegno che garantisca un’offerta chiara e trasparente relativa alla attività di issuing processing delle carte domestiche, e condizioni non peggiorative rispetto a quelle di mercato contenute nei contratti in essere tra le Parti e le banche issuers clienti*”.

258. In terzo luogo, per quanto riguarda i servizi di *clearing* non-SEPA, le Parti hanno proposto quanto segue.

259. Per un verso, “*trattandosi di un mercato in fase di esaurimento, (...) di valutare una soluzione circoscritta ad un periodo limitato, [omissis], in cui esse si impegnerebbero a predisporre e mantenere un’offerta chiara e trasparente relativa alla attività di clearing dei pagamenti non-SEPA alle banche clienti. A questo si potrebbe aggiungere un impegno a non applicare, in sede di eventuale rinegoziazione o rinnovo dei contratti, condizioni meno favorevoli rispetto a quelle contenute nei contratti in essere tra le Parti e le banche clienti. Vista la natura dell’impegno e la prevedibile riduzione dei volumi negli anni a venire, l’impegno dovrebbe far salve modifiche al rialzo delle condizioni economiche legate ad incrementi dei costi derivanti da modifiche normativo/regolamentari, e fermo restando che, in caso di riduzione dei volumi di attività clearing non-SEPA della Combined Entity superiori ad una certa percentuale rispetto ai volumi 2021, alla Combined Entity dovrebbe essere permesso di rivedere i prezzi al rialzo entro un limite da determinare rispetto al prezzo in essere*”.

260. Per altro verso, in sede di memoria finale¹⁶² le Parti si sono dichiarate disposte “*ad adottare, per quanto possibile, un rimedio strutturale di trasferimento di contratti di clearing non-SEPA con banche clienti, attraverso una procedura competitiva. Ove quest’ultima non desse gli esiti sperati potrebbe comunque applicarsi in via residuale la misura comportamentale sopra delineata*”.

b) Le osservazioni degli intervenienti

261. Nella memoria depositata in data 4 ottobre 2021 e nel corso dell’audizione finale¹⁶³, ferme restando le considerazioni già svolte e sintetizzate nella parte che precede, equensWorldline ha sollevato alcuni rilievi in merito alle misure correttive proposte dalle Parti, come articolate nella Comunicazione delle Risultanze Istruttorie, sostenendo che le stesse “*non permetterebbero di curare a pieno gli effetti distorsivi causati dall’operazione*”.

262. In particolare, in merito allo scioglimento del vincolo di esclusiva/non concorrenza, equensWorldline sostiene che tale misura debba essere estesa anche al *processing* delle carte dei Circuiti internazionali, “*ai servizi di trasmissione dati interbancari (ossia il processing di pagamenti SEPA e non-SEPA) e ai servizi di software ATM e correlati (ossia il processing ATM)*”. A tal fine, ad avviso della società, sarebbe “*inammissibile qualsivoglia previsione che, direttamente o indirettamente, possa prevedere anche un obbligo di collaborazione da Worldline verso Nexi*”.

263. Quanto alla misura strutturale, equensWorldline ritiene che la cessione del ramo di azienda dovrebbe estendersi anche al *processing* delle carte del Circuito Bancomat e dovrebbe includere “*i contratti e qualsiasi altri asset necessario per garantire al cessionario di poter prestare senza soluzione di continuità il servizio, incluso, se richiesto dall’acquirente, il centro applicativo*”. Per quel che concerne, invece, il ramo di azienda relativo ai contratti di *clearing*, esso dovrebbe includere anche “*il clearing delle transazioni SEPA*”.

264. Infine, a tali misure dovrebbero affiancarsi: *i)* la rimozione di qualsiasi esclusiva, penale o disincentivo finanziario per le banche in caso di recesso o migrazione; *ii)* il divieto di *bundling* di servizi o discriminazioni tra clienti fondate sui prezzi; *iii)* l’obbligo per le Parti di disaggregare i servizi

¹⁶² Cfr. doc. 183.

¹⁶³ Cfr. doc. 182 e 198.

attualmente offerti alle banche; iv) l'obbligo di accesso incondizionato a condizioni FRAND agli NSP nel *wholesale merchant acquiring*.

c) *Valutazioni*

265. Sulla scorta di tutto quanto sopra esposto e considerato, si ritiene che l'operazione in esame sia idonea a produrre la costituzione o il rafforzamento della posizione dominante dell'entità *post-merger* nei mercati del *processing* delle carte del Circuito Bancomat e dei servizi di *clearing* dei prodotti non-SEPA, riducendo in maniera sostanziale e durevole la concorrenza. Pertanto, sulla base degli accertamenti svolti, l'operazione può essere autorizzata solo condizionatamente all'imposizione di misure correttive in tali mercati.

266. Da un punto di vista generale, si ritiene che le misure proposte dalle Parti, come da ultimo integrate in sede di memoria finale, siano idonee a risolvere le criticità derivanti dall'operazione.

267. In particolare, quanto allo scioglimento del vincolo di esclusiva e dunque del patto di non concorrenza, si ritiene che la misura risulti necessaria affinché il soggetto che attualmente appare maggiormente in grado di modificare l'assetto competitivo del mercato (in quanto già operante con una propria piattaforma) possa operare efficacemente anche a livello commerciale, offrendo i propri servizi alle banche, fermi restando gli obblighi di buona fede e i doveri di collaborazione di natura civilistica nell'esecuzione del contratto.

268. Parimenti, appare necessaria la predisposizione di una offerta chiara e trasparente con riguardo all'attività di *processing* delle carte del Circuito Bancomat, sia per le attività di *merchant acquiring* sia per quelle di *issuing processing*, in quanto idonea ad evidenziare l'eventuale presenza di discriminazioni, anche in presenza di criticità di natura verticale. In particolare, stante il carattere temporaneo dell'attuale assetto del mercato del *processing* delle carte del Circuito Bancomat, destinato a mutare nel medio periodo secondo un orizzonte temporale definito, come confermato dalla stessa Bancomat S.p.A. e da Banca d'Italia, si ritiene che la rimozione del vincolo di esclusiva e l'imposizione delle predette misure comportamentali siano idonee a superare le criticità ravvisate in questo mercato e proporzionate al carattere transitorio delle predette criticità ivi emerse.

269. Per tali ragioni, le misure consistenti nello scioglimento del vincolo di esclusiva e nella predisposizione di un'offerta chiara e trasparente, appaiono proporzionate e idonee al superamento delle criticità derivanti dall'operazione nel mercato del *processing* delle carte del Circuito Bancomat.

270. Diversamente, in relazione ai servizi di *clearing* per i prodotti non-SEPA, risulta necessaria anche l'adozione di una misura di carattere strutturale consistente nel trasferimento dei contratti di *clearing* non-SEPA attualmente sottoscritti da Nexi S.p.A. con banche clienti, fermo restando il necessario assenso delle stesse al cambiamento del proprio fornitore.

271. Infatti, pur essendo l'utilizzo dei prodotti rientranti fra i servizi di *clearing* non-SEPA quali Mav, Rav e modelli F24 in progressiva diminuzione, allo stato non esiste ancora un orizzonte temporale certo e definito per la loro eventuale dismissione o definitivo superamento legato all'utilizzo di altre modalità di pagamento quale, ad esempio, PagoPA.

272. Da ultimo, si rappresenta che non possono essere accolte le richieste di Worldline e di Cedacri in merito alle misure. In entrambi i casi, infatti, le proposte degli intervenienti risultano prevalentemente indirizzate ad avvantaggiare specificamente gli stessi proponenti e non piuttosto orientate a risolvere, da un punto di vista generale, le criticità emerse dall'istruttoria, salvaguardando le dinamiche di mercato nel suo complesso. Inoltre, le richieste appaiono sproporzionate in quanto non necessarie al superamento delle criticità emerse nel corso dell'istruttoria e aventi ad oggetto anche mercati nei quali non sono state ravvisate problematiche di natura concorrenziale. Ciò fermo restando che qualsiasi altra condotta posta in essere dalle Parti potrà essere oggetto di valutazione ai sensi della legge sulla concorrenza.

273. In definitiva, dunque l'operazione si può realizzare solo a condizione che le misure descritte si realizzino cumulativamente. D'altro canto, gli effetti delle misure così configurate sono sufficienti ad impedire che l'operazione produca effetti pregiudizievoli della concorrenza in entrambi i mercati nei quali si sono rilevate le criticità concorrenziali in quanto circoscrivono il potere di mercato delle Parti e riducono la possibilità di porre in essere pratiche di sfruttamento o leganti. Ciò anche alla luce della circostanza che per entrambi i mercati ci si attendono in un lasso di tempo relativamente breve importanti modifiche che ne determineranno un diverso assetto competitivo.

X. CONCLUSIONI

274. In conclusione, l'istruttoria in oggetto ha permesso di appurare che la concentrazione in esame comporta la costituzione o il rafforzamento della posizione dominante della nuova entità nei mercati sopra individuati in misura

tale da eliminare o ridurre in modo sostanziale e durevole la concorrenza sugli stessi.

Tutto ciò considerato, sulla base degli elementi emersi nel corso dell'istruttoria, si ritiene che le misure sopra individuate risultano idonee a rispondere alle criticità concorrenziali analizzate nel presente provvedimento. L'operazione di concentrazione in esame è pertanto suscettibile di essere autorizzata condizionatamente alla prescrizione delle misure, di cui all'art. 6, comma 2, della l. 287/90, come descritte alla sezione IX.

275. A ciò si aggiunga che la valutazione svolta dall'Autorità ha tenuto conto di tutti gli elementi emersi in ambito istruttorio, come della prassi comunitaria. Tale *iter* ha condotto necessariamente ad individuare mercati rilevanti per lo più di dimensione sovranazionale, con le conseguenti valutazioni in termini di struttura dell'offerta e di effetti della concentrazione. Malgrado ciò, è anche emerso, in coerenza con quanto rappresentato dalla Banca d'Italia, che l'entità *post-merger* si rivolgerà per lo più alla clientela nazionale, la quale, almeno per la prima fase successiva alla concentrazione, potrebbe scegliere di non cambiare fornitore. In questo contesto, qualunque comportamento che possa pregiudicare un fluido avvicinarsi di un fornitore con un altro, ovvero che possa fare leva su eventuali obiettive difficoltà momentanee nel subentro di un nuovo operatore sfruttando tale situazione al fine di imporre condizioni ingiustificatamente gravose, potrebbe condurre l'Autorità a valutare nuovamente la situazione concorrenziale anche in funzione dell'applicazione dei propri poteri.

RITENUTO pertanto, sulla base degli elementi emersi nell'istruttoria, che l'operazione in esame è suscettibile di determinare, ai sensi dell'articolo 6, commi 1 e 2, della legge n. 287/90, la creazione o il rafforzamento di una posizione dominante nei mercati rilevanti sopra individuati tale da eliminarvi o ridurvi in modo sostanziale e durevole la concorrenza;

RITENUTO necessario prescrivere alle società Nexi S.p.A. e SIA S.p.A., ai sensi dell'articolo 6, comma 2, della legge n. 287/90, misure volte ad impedire tali conseguenze;

RITENUTO, pertanto, che l'operazione di concentrazione comunicata è autorizzata subordinatamente alla piena ed effettiva esecuzione di tutte le misure prescritte nel presente provvedimento;

RITENUTO che l'eventuale mancata attuazione delle suddette misure comporta la realizzazione di un'operazione di concentrazione in violazione del divieto di cui all'articolo 6, comma 1, della n. 287/90;

DELIBERA

di autorizzare l'operazione di concentrazione comunicata, a condizione che Nexi S.p.A. e SIA S.p.A. diano piena ed effettiva esecuzione alle seguenti misure, adottate ai sensi dell'articolo 6, comma 2, della legge n. 287/90:

- 1) rinuncia unilaterale da parte di Nexi S.p.A. alla tutela derivante dall'esclusiva contenuta nei contratti in essere con equensWorldline con specifico riferimento ai servizi di *processing* delle carte del Circuito Bancomat e di *clearing* non-SEPA, fermi restando gli obblighi di buona fede e i doveri di collaborazione di natura civilistica nell'esecuzione del contratto;
- 2) predisposizione, fino alla data in cui la nuova piattaforma Bancomat diventerà operativa, di un'offerta non discriminatoria, chiara e trasparente relativa alle attività di *acquiring processing* e di *issuing processing* delle carte del Circuito Bancomat alle banche che effettuano, rispettivamente, attività di *merchant acquiring* e *issuing* a condizioni non peggiorative rispetto a quelle di mercato contenute nei contratti in essere tra le Parti e le banche clienti;
- 3) predisposizione, per un periodo di tre anni, di un'offerta chiara e trasparente relativa all'attività di *clearing* dei prodotti non-SEPA alle banche clienti a condizioni non peggiorative rispetto a quelle contenute nei contratti in essere tra le Parti e le banche clienti;
- 4) trasferimento dei contratti di *clearing* dei prodotti non-SEPA attualmente sottoscritti da Nexi S.p.A. con le banche clienti, fermo restando il necessario assenso delle banche clienti al cambiamento del proprio fornitore e la possibilità, dunque, per le stesse di continuare a servirsi dell'offerta commerciale dell'entità *post-merger*. Il trasferimento dei contratti deve comprendere tutti gli attivi che contribuiscono alla loro attuale gestione;
- 5) l'acquirente dovrà soddisfare i seguenti requisiti:
 - i. essere un soggetto indipendente, anche commercialmente, dalle Parti e dalle imprese ad esse collegate, nonché dai soggetti posti ai vertici della catena di controllo delle Parti;
 - ii. possedere i mezzi finanziari, la comprovata competenza pertinente, nonché l'incentivo e la capacità di mantenere e sviluppare, su scala

dimensionale efficiente, l'attività di *clearing* dei prodotti non-SEPA oggetto di cessione come forza competitiva redditizia;

iii. l'acquisizione dell'attività ceduta da parte di un acquirente proposto non deve creare nuovi problemi per la concorrenza, né comportare il rischio che l'attuazione delle misure venga rinviata;

6) la cessione dovrà avvenire con le seguenti modalità e tempistiche:

i. gli accordi relativi alla cessione dei contratti dovranno essere conclusi, previa sottoposizione all'Autorità per l'approvazione, dell'identità del cessionario e degli accordi stessi, e salvo che la banca cliente non abbia espresso il proprio dissenso, entro e non oltre 6 mesi dalla data di notifica del presente provvedimento;

ii. qualora entro 3 mesi dalla data di notifica del presente provvedimento (primo periodo di cessione) non siano stati individuati gli acquirenti dei contratti oggetto di cessione, le Parti dovranno, entro i 3 mesi successivi, individuare gli acquirenti ai fini della cessione dei rimanenti contratti *[omissis]*, conferendo a tal fine un mandato irrevocabile a un soggetto indipendente e qualificato (periodo di cessione del fiduciario);

iii. la piena validità ed efficacia degli accordi di cessione dei contratti dovrà, in ogni caso realizzarsi entro, e non oltre 6 mesi notifica del presente provvedimento;

7) Nexi S.p.A. e SIA S.p.A. (o il soggetto indipendente incaricato della cessione) dovranno fornire informazioni sufficienti sui contratti oggetto di cessione, per permettere ai potenziali acquirenti di valutarne il valore e la presumibile capacità commerciale;

8) nel periodo intercorrente tra la data di notifica del presente provvedimento e la piena validità ed efficacia degli accordi di cessione dei contratti, Nexi S.p.A. e SIA S.p.A. dovranno preservare l'operatività economica, la commerciabilità e la competitività dei contratti oggetto di cessione conformemente alla buona pratica commerciale;

9) Nexi S.p.A. e SIA S.p.A. non potranno riacquisire, direttamente o indirettamente, il controllo sugli *asset* oggetto di cessione per un periodo di 3 anni;

10) decorsi 6 mesi dalla notifica del presente provvedimento, e successivamente con cadenza annuale, le Parti dovranno trasmettere all'Autorità una relazione sull'attuazione delle misure prescritte.

Le misure correttive prescritte entreranno in vigore dalla notifica del provvedimento di autorizzazione della concentrazione.

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

IL SEGRETARIO GENERALE
Filippo Arena

IL PRESIDENTE
Roberto Rustichelli