

A548 - BANCOMAT/MANDATO MASTERCARD
Allegato al provvedimento n. 30182

AUTORITÀ GARANTE DELLA CONCORRENZA E DEL MERCATO

A548 - BANCOMAT/MANDATO MASTERCARD

**FORMULARIO PER LA PRESENTAZIONE DEGLI IMPEGNI AI SENSI DELL'ART. 14-TER
DELLA LEGGE N. 287/90**

nell'interesse di

Mastercard Europe SA

Roma, 27 aprile 2022

Roma, 27 aprile 2022

C.a. dott.ssa Eliana Iorio

Responsabile del procedimento

Gentile dottoressa,

in nome e per conto di Mastercard Europe SA ("**Mastercard**" o la "**Società**"), i sottoscritti avv.ti Luciano Di Via e Andrea De Matteis, in qualità di legali esterni della Società, come da procura depositata in atti, con la presente formulano la seguente proposta di impegni, ai sensi dell'art. 14-ter della legge n. 287/90, finalizzata a risolvere gli asseriti profili di illegittimità sollevati dall'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato ("**AGCM**" o l'"**Autorità**") nella comunicazione di avvio del procedimento A548.

La Società manifesta, inoltre, la sua piena disponibilità per discutere gli impegni proposti alla luce dei principi di adeguatezza, ragionevolezza e proporzionalità.

Siamo a disposizione per qualsiasi necessità di ulteriori informazioni o chiarimenti.

Cordiali saluti,



Luciano Di Via



Andrea De Matteis

1.	NUMERO DEL PROCEDIMENTO	4
2.	PARTI DEL PROCEDIMENTO	4
3.	FATTISPECIE CONTESTATA	4
4.	MERCATI INTERESSATI	5
5.	DESCRIZIONE DEGLI IMPEGNI PROPOSTI	6
5.1.	IMPEGNI STRUTTURALI	7
5.2.	IMPEGNI COMPORTAMENTALI	7
5.3.	EVENTUALE PERIODO DI VALIDITÀ	7
6.	CONSIDERAZIONI CIRCA L'IDONEITÀ DEGLI IMPEGNI A FAR VENIRE MENO I PROFILI ASSERTITAMENTE ANTICONCORRENZIALI OGGETTO DELL'ISTRUTTORIA	9

1. NUMERO DEL PROCEDIMENTO

Procedimento A548 – *Bancomat / Mandato Mastercard*, avviato in data 3 dicembre 2021 con provvedimento dell'Autorità prot. n. 29928 (la "**Comunicazione di avvio**").

2. PARTI DEL PROCEDIMENTO

Mastercard Europe SA, con sede in Chaussée de Tervuren 198A, 1410 Waterloo, Belgio.

3. FATTISPECIE CONTESTATA

In data 3 dicembre 2021, sulla base di alcune segnalazioni provenienti da Bancomat S.p.A. ("**Bancomat**"), l'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato ("**AGCM**" o "**Autorità**") ha avviato un procedimento nei confronti di Mastercard Europe SA ("**Mastercard**" o la "**Società**") volto ad accertare un'asserita violazione dell'art. 102 del Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea ("**TFUE**") che Mastercard avrebbe posto in essere nel mercato italiano dei circuiti di carte di debito (il "**Procedimento**").

In particolare, l'oggetto della condotta contestata sarebbe rappresentato dal mandato, emesso da Mastercard in data 13 luglio 2021, il quale prevedeva nuove regole tecniche applicabili alle operazioni di pagamento effettuate tramite carte *co-badged* in modalità *contactless* (il "**Mandato**").

Secondo la ricostruzione dell'Autorità, tali regole vincolerebbero gli aderenti al circuito Mastercard imponendo loro di modificare il funzionamento dei terminali POS in modo che, nel caso di pagamenti effettuati in modalità *contactless* tramite carte *co-badged*, al pagatore sia sempre richiesto di avvicinare due volte la carta al POS (cd. *double-tap*) e non sia più possibile, invece, pagare avvicinando solo una volta la carta (cd. *single-tap*).

4. MERCATI INTERESSATI

Secondo la Comunicazione di avvio, la condotta asseritamente abusiva interesserebbe il mercato italiano dei circuiti di carte di debito, comprensivo delle carte prepagate, in ragione della supposta identità tra tali tipologie di carte, desumibile dalla lettera dell'articolo 2, punto 4) dal Regolamento (UE) 2015/751 relativo alle commissioni interbancarie sulle operazioni di pagamento basate su carta (il "**Regolamento**" o "**IFR**").

Tuttavia, Mastercard ritiene non corretta tale individuazione del mercato rilevante in quanto le carte di debito e quelle prepagate rappresentano due prodotti poco o per nulla sostituibili – tanto dal lato della domanda quanto da quello dell'offerta – afferendo esse a due mercati ben distinti.

Secondo Mastercard, l'Autorità avrebbe dovuto considerare il mercato italiano dei circuiti per le carte di debito (escludendo quindi da tale definizione le carte prepagate) quale unico mercato rilevante ai fini del presente Procedimento. Sul punto, Mastercard si riserva di effettuare un'ampia e più approfondita trattazione in successivi scritti difensivi.

Nel mercato italiano dei circuiti di carte di debito, comprensivo delle carte prepagate, così come (secondo Mastercard, erroneamente) definito dall'AGCM, i dati forniti da Bancomat e riportati nella Comunicazione di avvio¹ sono errati. Infatti, secondo i dati resi disponibili per il 2021 dall'Osservatorio *Innovative Payments* del Politecnico di Milano, ente indipendente, imparziale e, anche per questo, ampiamente affidabile, Mastercard ha una quota di mercato nel mercato italiano dei circuiti per le carte di debito e prepagate pari al 48% in termini di volumi di acquisto, a fronte di una quota di Bancomat pari al 43%.

A voler, invece, considerare solo il mercato interessato dall'asserita violazione, ossia quello dei circuiti per le carte di debito in Italia, secondo i dati resi disponibili

¹ In particolare, in base ai dati forniti da Bancomat, Mastercard avrebbe una quota di mercato fra il 55% e il 60% nel mercato italiano dei circuiti di carte di debito, comprensivo delle carte prepagate, nel 2020.

per il 2021 dall'Osservatorio *Innovative Payments* del Politecnico di Milano, **Mastercard ha una quota di mercato pari al 36%** in termini di volumi di acquisto, a fronte di una quota di Bancomat molto maggiore, pari al 56%.

5. DESCRIZIONE DEGLI IMPEGNI PROPOSTI

Mastercard è convinta della piena legittimità della propria condotta relativa all'adozione del Mandato. Il Mandato dà efficacia ed è conforme ai principi di scelta del circuito di pagamento da parte del consumatore stabiliti dall'articolo 8, comma 6, dell'IFR. Mastercard ha comunicato il proprio Mandato a codesta Spett.le Autorità e alla Banca d'Italia il giorno stesso della sua pubblicazione in data 13 luglio 2021. Mastercard è altresì convinta dell'assenza di qualsivoglia posizione dominante ad essa riconducibile.

Tuttavia, al solo scopo di giungere ad una conclusione anticipata del Procedimento ed al contempo fornire soluzioni efficaci in grado di superare le preoccupazioni evidenziate dall'Autorità nella Comunicazione di avvio, con il presente formulario Mastercard intende formulare una proposta di impegni ai sensi dell'articolo 14-*ter* della legge n. 287/1990.

Resta inteso che la presente proposta di impegni non deve essere interpretata in alcun modo come un'ammissione di responsabilità da parte di Mastercard, ovvero come un implicito riconoscimento di qualsivoglia violazione del diritto antitrust nazionale o dell'Unione Europea, rappresentando, piuttosto, il frutto tangibile della spirito di trasparente e concreta collaborazione con codesta Spett.le Autorità, nonché una dimostrazione dell'impegno costantemente profuso da Mastercard al fine di garantire ai propri *partner* commerciali la massima soddisfazione nella fruizione dei servizi da essa offerti.

Alla luce di quanto sopra esposto, ai sensi dell'articolo 14-*ter* della legge n. 287/1990, Mastercard propone di assumere – subordinatamente all'adozione di una decisione da parte di codesta Autorità volta ad accettare gli impegni proposti concludendo il presente Procedimento in assenza di alcun accertamento di infrazione da parte di Mastercard – un formale impegno a porre in essere le misure comportamentali di seguito illustrate.

5.1. IMPEGNI STRUTTURALI

N/A

5.2. IMPEGNI COMPORTAMENTALI

È appena il caso di ricordare che, in seguito alla ricezione della Comunicazione di avvio da parte dell'Autorità, Mastercard ha deciso di sospendere volontariamente l'attuazione e l'*enforcement* del Mandato per l'intera durata del Procedimento, al fine di minimizzare l'incertezza sul mercato e in un'ottica di piena e trasparente collaborazione con l'AGCM.

Nel reiterare tale collaborazione e al fine di ridurre ulteriormente l'incertezza sul mercato, Mastercard intende impegnarsi a modificare il Mandato affinché le indicazioni tecniche relative all'implementazione del *double-tap* ivi contenute assumano la forma di '*best practices*' di mercato finalizzate a dare efficacia ai principi di scelta del circuito di pagamento da parte del consumatore stabiliti dall'articolo 8, comma 6, dell'IFR. Tali '*best practices*' di mercato non saranno vincolanti e la loro applicazione sarà rimessa alla libera determinazione degli *acquirers* e degli altri operatori di mercato interessati.

Da ciò ne deriva che Mastercard si asterrà in futuro dall'imporre penalità o sanzioni come conseguenza della mancata osservanza delle proprie '*best practices*'.

5.3. EVENTUALE PERIODO DI VALIDITÀ

Mastercard si impegna ad attuare e rendere efficace la trasformazione del Mandato in '*best practices*' non vincolanti entro 30 giorni dalla data di pubblicazione della delibera di accettazione degli impegni da parte dell'Autorità.

Resta inteso che, qualora tali impegni fossero accettati dall'Autorità, Mastercard si riserva fin d'ora la facoltà di rimodulare tali impegni, sulla base di un monitoraggio delle condizioni del mercato, previa formale istanza di revisione ai sensi dell'art. 14-ter, comma 3, L. 287/1990, qualora vengano

meno i presupposti di fatto e di diritto alla base della ricostruzione dell'Autorità, quali per esempio:

- (i) Venir meno del presupposto di fatto dell'asserita dominanza per effetto della diminuzione della quota di mercato di Mastercard nel **mercato italiano dei circuiti per le carte di debito e prepagate** al di sotto della **soglia del 40%**, oppure della diminuzione della quota di mercato di Mastercard nel **mercato italiano dei circuiti per le carte di debito** al di sotto della **soglia del 30%**; o
- (ii) Risoluzioni su questioni pratiche relative al modo in cui rendere effettivo il diritto di scelta del consumatore al POS *ex* articolo 8, comma 6, dell'IFR. Tali risoluzioni potrebbero emergere a seguito di (i) una modifica normativa, (ii) determinazioni della Banca d'Italia, *ex officio* o a seguito di consultazione pubblica, o (iii) da un accordo di settore, qualunque si concretizzi per primo in ordine di tempo.

Al fine del monitoraggio delle condizioni di mercato, ed in particolare per verificare se la quota di mercato di Mastercard scenda al di sotto delle soglie sopra rappresentate, la metodologia presa in considerazione farà riferimento ai dati pubblicati annualmente dall'Osservatorio *Innovative Payments* del Politecnico di Milano. Tale monitoraggio avverrà in prima istanza entro due anni dalla data di pubblicazione della delibera di accettazione degli impegni da parte dell'Autorità, e con cadenza annuale successivamente.

La Società ritiene che la facoltà di presentare formale istanza di revisione al ricorrere delle suddette circostanze di fatto e di diritto sia di fondamentale importanza, da una parte, per preservare una sana dinamica competitiva del mercato e, dall'altra, per evitare uno scenario di fallimento di mercato in cui la maggior parte delle transazioni con carta *co-badged* al POS (e la totalità delle transazioni *contactless* con carta fisica o *wallet* digitale) passi attraverso il circuito Bancomat, con una significativa riduzione della quota di mercato di Mastercard, fino a costringerla ad uscire da tale mercato, nonostante i rilevanti investimenti, anche tecnologici, effettuati per molti anni in tale settore.

In ogni caso, è fatta salva la facoltà di Mastercard di presentare formale istanza di revisione ai sensi dell'art. 14-ter, comma 3, L. 287/1990 in ogni altra circostanza che determini una concreta modificazione dei presupposti degli impegni qui proposti.

6. CONSIDERAZIONI CIRCA L'IDONEITÀ DEGLI IMPEGNI A FAR VENIRE MENO I PROFILI ASSERTITAMENTE ANTICONCORRENZIALI OGGETTO DELL'ISTRUTTORIA

Mastercard crede fermamente di non avere una posizione dominante nel mercato oggetto della presunta infrazione. La Società è, inoltre, fermamente convinta che la modalità *double-tap* oggetto del Mandato sia l'unica soluzione ad oggi presente sul mercato in grado di assicurare la reale ed autentica scelta del consumatore del circuito preferito per il pagamento con carte *co-badged* in modalità *contactless*. La modalità *double-tap* al POS è ancor più importante alla luce delle condotte anticoncorrenziali poste in essere da Bancomat (il circuito *incumbent* e in posizione dominante nel mercato italiano dei circuiti per le carte di debito), le quali sono volte a ostacolare la scelta del circuito di pagamento preferito da parte del consumatore.

Ad ogni modo, al solo scopo di giungere ad una conclusione anticipata del Procedimento ed al contempo fornire soluzioni efficaci in grado di superare le preoccupazioni evidenziate dall'Autorità nella Comunicazione di avvio, la Società intende proporre gli impegni comportamentali sopra descritti.

A tal riguardo, Mastercard ritiene che gli impegni proposti, oltre ad essere suscettibili di attuazione piena e tempestiva, siano concreti, precisi, facilmente verificabili, di durata adeguata, e, in ultima istanza, idonei ad eliminare gli asseriti profili anticoncorrenziali emersi nella Comunicazione di avvio del Procedimento.

Difatti, intervenendo sugli specifici dubbi sollevati dall'Autorità, gli impegni che Mastercard si propone di adottare garantiscono in concreto che l'implementazione e l'utilizzo della modalità *double-tap* sia frutto della libera ed autonoma scelta degli *acquirers*.

In particolare, qualora l'Autorità dovesse accettare e rendere vincolanti gli impegni proposti da Mastercard, gli *acquirers* potranno liberamente e autonomamente scegliere se aderire o meno alle '*best practices*' della Società.

Di conseguenza, le carte *co-badged* con il circuito Bancomat funzioneranno sia in modalità *single-tap* che in quella *double-tap*, a seconda di come gli *acquirers* decideranno di configurare i propri POS.

In altri termini, il venir meno dell'*enforcement* del Mandato consentirà a ciascuno degli *acquirers* di assumere la scelta che ritiene, in base alle proprie politiche commerciali ed incentivi economici, più vantaggiosa per la propria attività.

Conseguentemente, con l'adozione degli impegni proposti, ogni possibile effetto prodotto dal Mandato verrà rimosso dagli operatori, i quali potranno fare affidamento sulla circostanza che nessuna sanzione o penalità verrà ad essi applicata in ragione della soluzione tecnica al POS da loro scelta.

Infine, è giusto il caso di notare che, con l'eccezione del circuito dominante Bancomat, tutti i circuiti che operano in Italia riconoscono la necessità di garantire il diritto del consumatore alla scelta del circuito da utilizzare per il pagamento qualora la carta supporti più di un circuito, così come garantito dall'IFR. A tal fine, oltre a Mastercard, anche Visa ha emanato delle indicazioni specifiche per favorire la scelta del consumatore e aumentare la concorrenza sul mercato. L'impegno della Società per la trasformazione del Mandato in '*best practices*' non vincolanti è perciò in linea con l'esistente pratica di mercato. Questo favorirà condizioni di certezza sul mercato e inoltre faciliterà l'implementazione di soluzioni tecniche coerenti con i requisiti regolamentari in materia di scelta del circuito di pagamento da parte del consumatore.