

C12231B - BPER BANCA/UNIPOL BANCA

Provvedimento n. 30249

L'AUTORITÀ GARANTE DELLA CONCORRENZA E DEL MERCATO

NELLA SUA ADUNANZA del 19 luglio 2022;

SENTITO il Relatore Professor Michele Ainis;

VISTA la legge 10 ottobre 1990, n. 287;

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

VISTA la legge 24 novembre 1981, n. 689;

VISTA la propria delibera del 1° dicembre 2020, con la quale è stato avviato un procedimento nei confronti di BPER Banca S.p.A. per accertare l'esistenza di una inottemperanza alla delibera dell'Autorità n. 27842 del 17 luglio 2019, ai sensi dell'articolo 19, comma 1, della legge n. 287/90, e l'eventuale necessità di imporre nuove misure, in aggiunta o in sostituzione di quelle originariamente previste, al fine di ripristinare condizioni di concorrenza effettiva, ai sensi dell'articolo 18, comma 3, della citata legge;

VISTA la Comunicazione delle Risultanze Istruttorie inviata alla Parte in data 21 aprile 2021;

VISTA la memoria conclusiva di BPER Banca S.p.A., pervenuta in data 19 maggio 2021;

SENTITI in audizione finale, in data 24 maggio 2021, i rappresentanti di BPER Banca S.p.A.;

VISTE le proprie delibere del 25 maggio 2021 e del 21 dicembre 2021, con le quali, in ragione dell'istanza formulata da BPER Banca S.p.A. in data 21 maggio 2021 e considerata l'oggettiva difficoltà riscontrata dalla Parte a cedere i predetti sportelli bancari, il termine di chiusura del procedimento è stato prorogato una prima volta al 31 ottobre 2021 e poi al 31 luglio 2022;

VISTA la comunicazione inviata dalla Parte in data 20 maggio 2022;

VISTA l'Integrazione alla Comunicazione delle Risultanze Istruttorie inviata alla Parte in data 6 giugno 2022;

VISTI gli atti del procedimento;

CONSIDERATO quanto segue:

I. LA PARTE

1. BPER Banca S.p.A. (di seguito, anche BPER) è una società, quotata alla Borsa di Milano, ad azionariato diffuso¹, a capo dell'omonimo gruppo bancario attivo nell'offerta di servizi e prodotti bancari, finanziari e assicurativi. BPER opera essenzialmente nel settore bancario tradizionale (raccolta del risparmio ed erogazione del credito), nella distribuzione di prodotti assicurativi (vita e danni) e, in misura minore, nell'investment *banking*, nel settore del risparmio gestito (attraverso fondi comuni di investimento, gestione di patrimoni individuali e prodotti della previdenza complementare), nel mercato del risparmio amministrato, nel credito al consumo, nel *factoring* e *leasing* e nei servizi di pagamento. Il gruppo BPER è presente in quasi tutte le regioni italiane con oltre 1.700 filiali. Il fatturato di BPER nel 2021, interamente realizzato in Italia, ai sensi dell'articolo 16, comma 2, della legge n. 287/90, è stato pari a circa 13,6 miliardi di euro.

II. IL PROCEDIMENTO

2. In data 1° dicembre 2020 l'Autorità ha avviato un procedimento nei confronti di BPER per accertare l'esistenza di violazioni dell'articolo 19, comma 1, della legge n. 287/90 e valutare se sia necessario imporre nuove misure, in aggiunta o in sostituzione di quelle originariamente previste con il provvedimento dell'Autorità n. 27842 del 17 luglio 2019², ai sensi dell'articolo 18, comma 3, della citata legge, anche in ragione dell'istanza di modifica alle predette misure presentata dalla stessa BPER.

3. Nel corso dell'istruttoria la Parte è stata sentita in audizione³ e ha avuto accesso agli atti in data 23 dicembre 2020, 11 e 18 marzo 2021, 10 maggio 2021⁴. In data 10 marzo 2021, essa ha trasmesso un aggiornamento circa il tentativo di realizzare le misure imposte a suo tempo dall'Autorità, fornendone relativo riscontro, da ultimo nel corso di

¹ [I principali azionisti di BPER sono: (i) Fondazione di Sardegna (circa 10%) e (ii) Unipol Gruppo S.p.A. (circa 15%). La restante parte del capitale sociale è diffusa e non risultano altri azionisti che detengono quote di capitale sociale in misura al 3% dello stesso.]

² [In particolare, come illustrato infra alla sezione III, con il provvedimento n. 27842 del 17 luglio 2019, l'Autorità aveva autorizzato l'operazione di concentrazione consistente nell'acquisizione, da parte di BPER, dell'intero capitale sociale di Unipol Banca S.p.A., condizionatamente all'esecuzione di una misura strutturale consistente nella dismissione di 5 sportelli bancari in Sardegna, ai sensi dell'articolo 6, comma 2, della legge n. 287/90.]

³ [L'audizione si è tenuta in data 1° marzo 2020, cfr. doc. 42.]

⁴ [Cfr. docc. 30, 49, 54, 60 e 66.]

un'audizione in data 7 aprile 2021⁵, e ha inviato una memoria infra-procedimentale in data 19 marzo 2021, contestualmente alla risposta alla richiesta di informazioni formulata nel corso dell'audizione del 1° marzo 2021. In data 16 marzo 2021, la Parte ha altresì nominato un nuovo fiduciario al fine di avviare una nuova e ulteriore fase di sondaggio del mercato volta a proseguire la ricerca di potenziali acquirenti per la cessione degli asset oggetto di misure⁶.

4. Inoltre, sono stati sentiti in audizione i rappresentanti di Banca di Credito Cooperativo di Arborea-Soc. Coop. (di seguito, 'BCC Arborea')⁷, e sono state inoltrate alcune richieste di informazioni alla Parte, a Banca d'Italia, a Confcommercio Sardegna e a Confartigianato Sardegna⁸, mediante le quali sono state acquisite informazioni utili per la valutazione delle condizioni concorrenziali nei mercati interessati.

5. In data 20 aprile 2021 l'Autorità ha deliberato la non manifesta infondatezza della Comunicazione delle Risultanze Istruttorie, che sono state pertanto trasmesse alla Parte con comunicazione del 21 aprile 2021⁹.

6. In data 13 maggio 2021 è pervenuta una comunicazione da parte delle Segreterie Regionali dei sindacati Fabi, First-Cisl, Fisac-Cgil, Uilca-Uil, Unisin riguardante la situazione dei dipendenti delle cinque filiali oggetto di misure¹⁰.

7. In data 19 maggio 2021 sono pervenute le memorie finali di BPER, in data 21 maggio 2021 la società ha formulato un'istanza di proroga del procedimento al fine di espletare un'ulteriore fase procedurale per la dismissione dei cinque sportelli bancari oggetto dell'istruttoria¹¹.

8. In data 24 maggio 2021 si è tenuta l'audizione finale¹², dinanzi al Collegio, dei rappresentanti della società BPER.

9. In data 25 maggio 2021 l'Autorità ha prorogato il termine di chiusura del procedimento, fissandolo al 31 ottobre 2021, in considerazione dell'istanza depositata dalla Parte in cui è rappresentata la volontà di dar luogo a un'ulteriore procedura di cessione degli sportelli oggetto dell'istruttoria¹³.

10. In data 23 e 30 giugno 2021, 2, 15 e 22 luglio 2021 e 1° settembre 2021 la Parte ha inviato comunicazioni relative all'ulteriore procedura di cessione degli sportelli sopra richiamata¹⁴. In particolare, BPER ha informato l'Autorità dello svolgimento della nuova procedura di cessione e della circostanza per cui, al termine della stessa, non è pervenuta alcuna manifestazione di interesse ad aprire delle interlocuzioni negoziali per la cessione.

11. In data 19 ottobre 2021, l'Autorità ha prorogato il termine di conclusione del procedimento¹⁵, fissandolo al 31 luglio 2022, in considerazione dell'oggettiva difficoltà riscontrata dalla Parte a cedere gli sportelli oggetto delle misure prescritte dall'Autorità con la delibera del 17 luglio 2019 n. 27842 e in ragione, pertanto, della necessità di valutare l'opportunità di prescrivere, ai sensi dell'articolo 18, comma 3, le misure necessarie a ripristinare le condizioni di concorrenza effettiva, eliminando gli effetti distorsivi, anche attraverso una nuova analisi concorrenziale nelle aree nelle quali ricadono gli sportelli oggetto di cessione.

12. Da ultimo, in data 20 maggio 2022, BPER ha inviato una comunicazione con cui ha informato l'Autorità di aver accettato un'offerta vincolante da parte di un soggetto terzo, Banco di Desio e della Brianza S.p.A. (di seguito anche "Banco Desio"), che, nel quadro della cessione di un più ampio complesso aziendale, come illustrato nel prosieguo, avrebbe acquisito i cinque sportelli bancari oggetto della misura correttiva di cui al provvedimento n. 27842¹⁶.

III. LA CONDOTTA DI BPER E IL PROVVEDIMENTO DI CONTESTAZIONE DI INOTTEMPERANZA

III.1 Il provvedimento di autorizzazione con misure della concentrazione C12231-BPER Banca/Unipol Banca

13. Con il provvedimento del 17 luglio 2019, n. 27842 (di seguito, anche provvedimento C12231 o Provvedimento) l'Autorità ha deliberato di autorizzare l'operazione di concentrazione consistente nell'acquisizione, da parte di BPER, dell'intero capitale sociale di Unipol Banca S.p.A. (di seguito anche "UB"), condizionatamente alla piena ed effettiva esecuzione, da parte di BPER, di una misura strutturale consistente nella dismissione di cinque sportelli bancari in Sardegna, ai sensi dell'articolo 6, comma 2, della legge n. 287/90.

⁵ [Cfr. doc. 60.]

⁶ [Cfr. doc. 61.]

⁷ [Cfr. doc. 47.]

⁸ [Cfr. rispettivamente i docc. 34 e 38 (Banca d'Italia), 43 e 56 (Confartigianato), 44 e 51 (Confcommercio).]

⁹ [Cfr. doc. 63.]

¹⁰ [Cfr. doc. 69.]

¹¹ [Cfr. rispettivamente docc. 71 e 73.]

¹² [Cfr. doc. 74.]

¹³ [Cfr. doc. 75.]

¹⁴ [Cfr. rispettivamente docc. 76, 77, 79, 80, 81 e 82.]

¹⁵ [Cfr. doc. 83.]

¹⁶ [Cfr. doc. 89.]

14. In particolare, il citato provvedimento ha stabilito le seguenti modalità e tempistiche per la dismissione:

- "gli accordi relativi alla cessione degli sportelli individuati devono essere conclusi, previa sottoposizione all'Autorità per l'approvazione dell'identità del cessionario/dei cessionari e degli accordi stessi, entro 6 mesi dalla data di autorizzazione dell'operazione (c.d. Fase 1);
- qualora entro 6 mesi dalla data di autorizzazione dell'operazione non siano stati ceduti tutti gli sportelli individuati, le Parti dovranno conferire un mandato irrevocabile a un soggetto indipendente e qualificato a cedere il controllo dei rimanenti sportelli individuati, senza indicazione di un prezzo minimo (periodo di cessione del fiduciario);
- la piena validità ed efficacia della dismissione di tutti gli sportelli individuati dovrà in ogni caso realizzarsi entro, e non oltre, 12 mesi dalla data di autorizzazione dell'operazione;
- decorsi 13 mesi dalla notifica del provvedimento, le Parti devono trasmettere all'Autorità una relazione conclusiva sulla completa ed effettiva attuazione delle misure prescritte".

III.2 Le condotte di BPER nella fase successiva al provvedimento di autorizzazione con misure

a) La procedura di dismissione degli sportelli

La c.d. Fase I

15. A seguito della delibera dell'Autorità del 19 luglio 2019, in data 9 dicembre 2019 BPER ha presentato un'istanza di proroga del termine della Fase 1 previsto per l'esecuzione delle misure, nonché una relazione preliminare sull'attività svolta sino ad allora ai fini dell'ottemperanza, redatta con l'ausilio di una primaria società di consulenza (c.d. *advisor*)¹⁷. La proroga era stata richiesta in ragione della necessità di BPER di svolgere le attività propedeutiche¹⁸ necessarie per consentire a BCC Arborea - facente parte del Gruppo Bancario Cooperativo ICCREA (di seguito anche ICCREA), e unico soggetto, tra le 40 banche contattate da BPER, che aveva manifestato un interesse potenziale all'acquisto degli sportelli da dismettere - di presentare un'offerta di acquisto vincolante.

16. Quanto alla relazione dell'*advisor*, sono descritti il processo di dismissione degli *asset* seguito, la tempistica preventivata per le diverse fasi del processo, alcuni approfondimenti sulle controparti contattate, ivi incluso un *focus* sul potenziale acquirente interessato, la documentazione predisposta per le trattative di dismissione, fra le quali vengono in evidenza diverse informazioni di carattere finanziario e commerciale sugli *asset* da cedere. Al riguardo, rilevano i principali dati economico-finanziari sugli sportelli, sulla clientela e sui prodotti commercializzati, sulla struttura dell'*asset*, dai quali emerge uno sbilancio patrimoniale che caratterizza in particolare alcuni degli sportelli¹⁹.

17. In data 20 dicembre 2019, l'Autorità ha deliberato l'accoglimento della proroga, tenuto conto, in particolare, della circostanza che la richiesta di proroga di 45 giorni del termine di 6 mesi dalla data di autorizzazione dell'Operazione per il completamento della Fase 1, non avrebbe inciso sul rispetto del termine finale previsto dal Provvedimento per l'attuazione delle misure²⁰. Pertanto, la c.d. Fase I si sarebbe dovuta concludere entro il 2 marzo 2020.

18. In data 19 dicembre 2019, BPER ha inviato una bozza parziale e preliminare del contratto di cessione del ramo d'azienda²¹. Inoltre, in data 27 dicembre 2019 e 7 gennaio 2020 BPER ha inviato copia di comunicazioni intercorse fra BCC Arborea e l'*advisor* inerenti, in particolare, all'invio di una manifestazione di interesse non vincolante da parte di BCC Arborea a valutare la possibile acquisizione di 4 su 5 delle filiali bancarie indicate nel provvedimento dell'Autorità e all'invito da parte dell'*advisor* a partecipare alla c.d. Fase 2 della procedura di vendita (caratterizzata nello specifico dal processo di *due diligence* e accesso a una *data room* virtuale), propedeutica alla presentazione di un'offerta vincolante entro il 27 gennaio 2020²².

19. In data 24 gennaio 2020 la Parte ha inviato copia della richiesta di proroga del termine per la presentazione dell'offerta vincolante al 10 febbraio 2020 inoltrata da BCC Arborea all'*advisor* e per conoscenza alla stessa BPER, con relativo accoglimento. Nell'accogliere la proroga, l'*advisor* ribadiva l'intenzione di concludere la procedura nel più breve tempo possibile, tenuto conto delle prescrizioni contenute nel Provvedimento.

20. Con comunicazione del 28 febbraio 2020, integrata in data 2 marzo 2020, BPER ha quindi presentato un aggiornamento sulla procedura di dismissione²³. In particolare, BPER ha comunicato che, in data 10 febbraio 2020,

¹⁷ [In particolare, dalla relazione risulta che l'*advisor* ha fornito assistenza nell'individuazione di una lista di soggetti potenzialmente interessati all'acquisto degli sportelli oggetto di misure, predisponendo altresì la documentazione necessaria a consentire la valutazione degli *asset*. Sono state quindi contattate 40 banche e, sulla base dei riscontri ricevuti, l'*advisor* (tra il 28 ottobre e il 18 novembre 2019) ha inviato a 18 soggetti ulteriore documentazione. Cfr. doc. 1.]

¹⁸ [In particolare, predisposizione della *data room* e *due diligence* sugli *asset*. Cfr. docc. 1 e 6.]

¹⁹ [Si veda in particolare il doc. 1. In merito allo sbilancio, si osserva come esso riguardi in particolare lo sportello di Nuoro e in misura minore quello di Sassari, mentre le filiali di Terralba e Alghero sono caratterizzate da un utile di esercizio.]

²⁰ [Cfr. doc. 5.]

²¹ [Cfr. doc. 4.]

²² [Cfr. rispettivamente i docc. 6 e 7.]

²³ [Si vedano i docc. 10 e 11.]

BCC Arborea aveva presentato un'offerta vincolante per l'acquisto di 4 su 5 sportelli bancari²⁴. I CdA del Banco di Sardegna²⁵ e di BPER, rispettivamente in data 25 e 26 febbraio 2020, hanno tuttavia ritenuto di non poter accettare l'offerta, principalmente in quanto: *i)* BCC Arborea aveva offerto un prezzo "negativo", considerato irragionevole da BPER, poiché si discostava in modo sostanziale dal valore di cessione stimato dall'advisor²⁶; *ii)* erano presenti condizioni contrattuali onerose e ritenute fuori mercato, come ad esempio ampi e illimitati impegni di manleva e indennizzo; *iii)* era prevista una condizione sospensiva legata al raggiungimento di un certo numero di soci che avrebbe generato incertezza rispetto alla conclusione dell'operazione²⁷.

La c.d. Fase II

21. Su tali basi, BPER ha preannunciato l'avvio della c.d. Fase 2 e l'imminente nomina del soggetto indipendente a cui conferire mandato irrevocabile per la dismissione dei cinque sportelli.

22. In data 3 marzo 2020, BPER ha trasmesso all'Autorità una copia della bozza di contratto di mandato che i mandanti BPER e Banco di Sardegna intendevano sottoscrivere con il fiduciario di imminente designazione, poi integrata e parzialmente modificata in data 9 marzo 2020 con la proposta di contratto di mandato che BPER ha sottoposto al fiduciario per la sottoscrizione, completa di allegati (tra cui una bozza del contratto di cessione del ramo d'azienda)²⁸. In data 5 marzo 2020, BPER ha inoltre comunicato il nominativo del fiduciario a cui BPER e Banco di Sardegna (società facente parte del Gruppo e attiva in Sardegna) avevano intenzione di conferire mandato irrevocabile per provvedere alla dismissione degli sportelli nei termini richiesti, allegando il relativo *curriculum vitae*²⁹. Infine, in data 11 marzo 2020, la Parte ha inviato copia del contratto di mandato sottoscritto dal fiduciario e dai mandanti, con relativa documentazione allegata³⁰.

23. In particolare, rileva in questa sede che originariamente il contratto di mandato³¹, nel prevedere che il fiduciario agisse per conto dell'Autorità per garantire che BPER adottasse e implementasse efficacemente le misure correttive disposte, secondo la tempistica stabilita dall'Autorità, stabiliva che egli cedesse gli sportelli senza indicazione di un prezzo minimo d'acquisto "*che - resta inteso - non potrà concretarsi in un prezzo negativo (anche tenuto conto di eventuali componenti non espressamente qualificate quale prezzo che, nella sostanza, determinino un impatto negativo o un disavviamento a carico dei Mandanti a seguito della cessione), e secondo i termini e le condizioni che riterrà più opportuni per concludere il/i contratto/i di cessione, ferma restando la tutela dei legittimi interessi patrimoniali, finanziari e di tutela legale dei Mandanti. In particolare, tenuto conto delle peculiarità specifiche della cessione di sportelli bancari che comporta ingenti attività di migrazione informatica di dati, dovrà prevedersi che i costi relativi alla migrazione informatica siano a carico dell'acquirente; inoltre, il Fiduciario, potrà includere nel/i contratto/i di cessione rappresentazioni e garanzie contrattuali e indennizzi, in linea con la prassi di mercato, ragionevolmente necessari per la conclusione del/i contratto/i di cessione medesimo/i"* (punto 3.3 del mandato)³².

24. A seguito della richiesta di informazioni³³ e della successiva risposta di BPER³⁴ con comunicazione del 20 aprile 2020, l'Autorità ha preso atto della nomina del fiduciario incaricato della cessione. Inoltre, in relazione al predetto punto 3.3 del contratto di mandato, l'Autorità ha precisato come ai fini dell'ottemperanza – anche alla luce dei principi

²⁴ [Ovvero gli sportelli localizzati nelle catchment area di Nuoro, Terralba, Sassari e Alghero, mentre era escluso lo sportello sito a Iglesias (SU).]

²⁵ [In data 25 novembre 2019 si è perfezionata la cessione a Banco di Sardegna S.p.A. (gruppo BPER) del ramo d'azienda costituito dalle 10 filiali di UB in Sardegna.]

²⁶ [Sull'offerta vincolante di BCC Arborea si veda il doc. 11.]

²⁷ [Nello specifico, un numero di soci non inferiore al minimo richiesto dalle disposizioni di vigilanza, pari a circa 1.000 entro 3 mesi dall'accettazione dell'offerta, prorogabili altri 6 mesi.]

²⁸ [Cfr. rispettivamente docc. 12 e 14.]

²⁹ [Cfr. doc. 13.]

³⁰ [Cfr. doc. 15.]

³¹ [Inoltre, il contratto di mandato prevede in particolare che i mandanti nominino e incarichino congiuntamente il fiduciario "quale soggetto indipendente e qualificato" ad agire in qualità di esclusivo mandatario della Società, conferendo "mandato irrevocabile ai sensi e per gli effetti dell'art. 1723, comma 2, cod. civ.", per cedere, con procedure trasparenti e non discriminatorie, il controllo dei 5 sportelli in Sardegna entro il termine del 17 luglio 2020 previsto dal richiamato provvedimento n. 27842.]

³² [Cfr. doc. 15.]

³³ [In data 31 marzo 2020 la Direzione ha inviato una richiesta di informazioni volta a chiarire, in particolare, le ragioni per cui il richiamato punto 3.3 del contratto di mandato è formulato senza limitarsi a prevedere che la cessione sia effettuata senza indicazione di un prezzo minimo d'acquisto, ma introducendo diverse specificazioni, tra cui che il prezzo non potrà concretarsi in un prezzo negativo e che i costi relativi alla migrazione informatica siano a carico dell'acquirente; è stato altresì chiesto di fornire informazioni sulle migliori pratiche seguite nel mercato, in particolare in relazione all'attribuzione dei costi, tra cedente e cessionario, relativi alla migrazione informatica. Cfr. doc. 17.]

³⁴ [In data 6 aprile 2020 la Parte ha risposto alla richiesta di informazioni. In particolare, in merito alla richiesta di chiarimenti relativa alla formulazione del punto 3.3 del mandato, BPER ha precisato che la cessione "non è soggetta a limitazione alcuna, considerato l'impegno della Banca cedente, indicato nel Mandato al fiduciario, a procedere alla dismissione senza indicazione di prezzo minimo, in ottemperanza alle previsioni di cui al provvedimento in oggetto". La Parte ha altresì riferito che "ove si concretizzassero offerte a condizioni di "prezzo negativo" non potrebbero che essere ritenute incoerenti rispetto alla positiva valutazione economica del ramo e pertanto gravemente pregiudizievoli del legittimo interesse del venditore". Cfr. doc. 18.]

individuati nella Comunicazione della Commissione Europea sulle misure correttive³⁵, in particolare il § 121 – la dismissione degli sportelli non dovesse essere in alcun modo condizionata alla realizzazione di un prezzo non negativo, in conformità alle previsioni di cui al punto 4 del dispositivo del Provvedimento. L'Autorità ha altresì precisato che avrebbe valutato l'accordo di cessione contestualmente alla valutazione dell'identità del/dei cessionario/i, considerando che la bozza di contratto di cessione potrebbe ancora essere soggetta a modifiche³⁶.

25. In data 19 giugno 2020 è pervenuta da parte del fiduciario una prima relazione sull'attività svolta, nella quale si precisava innanzitutto come BPER gli avesse comunicato che la dismissione non dovesse essere *"in alcun modo condizionata alla realizzazione di un prezzo non negativo"*, come specificato dall'Autorità nella comunicazione del 20 aprile 2020, e che le *"nelle comunicazioni intercorse con le banche e nella documentazione fornita a queste ultime, [...], non hanno condizionato le potenziali manifestazioni di interesse ad alcuna aspettativa di offerte a un prezzo non negativo"*³⁷. Nella relazione predetta veniva inoltre illustrato l'iter seguito per la selezione delle banche potenzialmente interessate all'acquisto degli sportelli, dando conto dell'ampliamento della platea di banche contattate, rispetto alla Fase 1.

26. In particolare, nel corso della Fase 2 sono state contattate complessivamente 240 banche, suddivise in un gruppo già contattato in Fase 1 e un altro costituito da altre banche. A queste ultime sono state inviate delle *"informazioni essenziali relative all'operazione"*, per consentire loro di *"cogliere rapidamente le caratteristiche dell'operazione prospettata"*, fornendo poi ogni maggior dettaglio eventualmente richiesto a fronte della manifestazione di un interesse anche generico. Al gruppo delle banche già contattate sono state fornite delle informazioni più sintetiche³⁸. Tale attività ha portato alla presentazione di una manifestazione di interesse, in data 4 maggio 2020, da parte di una sola banca, BCC Arborea.

27. Nella relazione sono stati quindi ripercorsi i contatti fin lì avuti con il potenziale acquirente, al quale il Fiduciario ha richiesto la presentazione di un'offerta vincolante non oltre il 15 giugno 2020. Inoltre, è stato dato conto della documentazione inviata relativamente all'operazione nel suo complesso e ai singoli sportelli, ivi inclusi i dati logistici e di bilancio, dai quali emergeva un lieve peggioramento dello sbilancio patrimoniale evidenziato dall'advisor nel corso della Fase 1³⁹.

28. Il potenziale acquirente ha manifestato la disponibilità a non svolgere l'attività di *due diligence*, ma ha comunque dovuto richiedere svariate informazioni di natura economica, legale e organizzativa necessarie alla valutazione degli sportelli, tra cui dati necessari per comprendere nel quadro informativo elementi riferibili alla situazione di emergenza sanitaria che ha caratterizzato gli ultimi mesi⁴⁰. A tal fine, BCC Arborea ha presentato al fiduciario una richiesta di proroga del termine per presentare un'offerta vincolante al 20 luglio 2020, anche in virtù della dilatazione delle tempistiche necessitata dalla situazione di pandemia⁴¹. Per tali ragioni, in data 23 giugno 2020, BPER ha inviato all'Autorità un'istanza di proroga del termine di cessione degli sportelli fino al 18 settembre 2020.

29. In data 9 luglio 2020 l'Autorità ha comunicato l'accoglimento della proroga richiesta, prorogando altresì al 18 ottobre 2020 il termine previsto al punto 9 del provvedimento n. 27842 per la trasmissione all'Autorità di una relazione conclusiva sulla completa ed effettiva attuazione delle misure prescritte, termine fissato in 13 mesi dalla notifica del citato provvedimento⁴².

30. Il 3 settembre 2020 è pervenuta la seconda relazione del Fiduciario relativa alla conclusione della Fase 2. Il Fiduciario ha dato conto della propria attività, con precipuo riguardo al periodo intercorso dalla prima relazione inviata. In particolare, il Fiduciario ha descritto le interazioni avute con BCC Arborea, l'unica società che ha presentato una manifestazione di interesse per l'acquisizione degli sportelli bancarie, e ha informato l'Autorità della decisione di BCC Arborea di rinunciare a formulare un'offerta vincolante, considerata *"la fase di contingenza e di incertezza attuale di mercato"*⁴³.

³⁵ [Comunicazione della Commissione concernente le misure correttive considerate adeguate a norma del regolamento (CE) n. 139/2004 del Consiglio e del regolamento (CE) n. 802/2004 della Commissione (2008/C 267/01).]

³⁶ [Cfr. doc. 19.]

³⁷ [Cfr. doc. 20. Sul punto, anche nella seconda relazione inviata in data 3 settembre 2020, il Fiduciario ha precisato che *"Le comunicazioni intercorse con le banche non hanno condizionato le potenziali manifestazioni di interesse ad alcuna aspettativa di offerte a un prezzo non negativo"*, vedi doc. 23.]

³⁸ [Cfr. doc. 23.]

³⁹ [Cfr. doc. 23. In merito allo sbilancio patrimoniale, esso è passato da -33,9 a -37 milioni di euro. La situazione patrimoniale appare peggiorata in tutte le filiali; lo sportello di Nuoro resta quello caratterizzato dallo sbilancio maggiore, pari a -34,6 milioni di euro; restano invece in utile gli sportelli di Terralba (circa 4,7 milioni) e Alghero (circa 900.000 euro).]

⁴⁰ [Cfr. sul punto anche la seconda relazione del fiduciario, doc. 23.]

⁴¹ [In particolare, il potenziale acquirente aveva dapprima richiesto di fissare il termine per la presentazione dell'offerta vincolante al 30 giugno 2020, in luogo della data del 15 giugno 2020 inizialmente stabilita dal Fiduciario, per consentire ai Consigli di Amministrazione di BCC Arborea e della capogruppo ICCREA di discutere nel merito dell'offerta; successivamente il potenziale acquirente ha richiesto una proroga al 20 luglio 2020.]

⁴² [Cfr. doc. 22.]

⁴³ [Cfr. seconda relazione del fiduciario e allegati, doc. 23.]

b) L'istanza di revoca e la proposta di modifica delle misure

31. In data 10 settembre e 21 ottobre 2020, quando ormai anche il termine di chiusura della Fase 2 era scaduto, sono pervenute due comunicazioni da parte BPER con le quali la Banca ha informato l'Autorità dell'impossibilità di cedere gli sportelli oggetto della misura, *"pur avendo espletato tutte le procedure opportune per realizzare la cessione degli sportelli (...) secondo le modalità previste nel provvedimento"* dell'Autorità. Nelle comunicazioni BPER ha fatto quindi istanza di revoca delle misure o di sostituzione delle stesse con misure comportamentali, invece che strutturali⁴⁴.

32. Nell'ambito di un'audizione tenuta il 19 ottobre 2020⁴⁵ e con la già richiamata comunicazione del 21 ottobre, BPER ha proposto una *"Misura Correttiva Alternativa"* consistente nell'azzeramento delle commissioni di prelievo del contante (sia per il circuito Bancomat che per il circuito di debito V-Pay di Visa) presso gli ATM delle banche concorrenti di BPER presenti su tutto il territorio nazionale per un periodo di 18 mesi, a beneficio di tutti i correntisti del gruppo BPER nelle 5 *catchment area* interessate dagli obblighi di cessione. In particolare, la misura riguarderebbe circa 200.000 clienti (quindi, poco meno di un terzo del totale dei correntisti del Banco Di Sardegna, banca attraverso la quale BPER opera nell'Isola) relativi ad 84 sportelli complessivamente presenti nelle aree interessate. BPER evidenzia che la misura riguarderebbe dunque un numero di correntisti molto più ampio di quello connesso alla misura strutturale imposta dall'Autorità.

33. L'istanza di BPER, inoltre, ha stimato in almeno 400.000 euro il costo totale per la Banca derivante dalla misura proposta, e ha sottolineato come essa non solo condurrebbe a benefici direttamente apprezzabili dalla clientela (che potrebbe prelevare su tutto il territorio nazionale senza costi), ma che essa sarebbe in condizioni di favorire il *"contatto"* della propria clientela con altre banche, consentendo le azioni di *marketing* dei concorrenti veicolati attraverso gli schermi degli sportelli ATM, stimolandola quantomeno a valutare le offerte dei servizi proposti dalla concorrenza e favorendo dunque la mobilità della clientela verso le banche che praticano le condizioni più attraenti⁴⁶. BPER, inoltre, rileva come la misura proposta sia in linea con i precedenti dell'Autorità⁴⁷.

III.3 Il provvedimento di avvio del procedimento di inottemperanza

34. Con il provvedimento di avvio n. 28468 del 1° dicembre 2020, l'Autorità ha contestato a BPER l'inottemperanza al provvedimento del 17 luglio 2019, n. 27842, in quanto la società non ha attuato le specifiche condizioni in esso previste in ordine alla cessione, entro il termine prorogato al 18 settembre 2020, dei cinque sportelli di UB localizzati nelle *catchment area* CA1-Alghero (SS), CA2-Nuoro (NU), CA3-Sassari (SS), CA4-Iglesias (SU), CA5-Terralba (OR), individuate nel provvedimento, comprensivi di tutti gli attivi che contribuiscono alla loro attuale gestione e/o che sono necessari per garantirne la redditività e la competitività nel tempo.

35. In questo senso, l'Autorità, nel citato provvedimento di avvio n. 28468 ha rilevato che BPER ha comunicato, in data 10 settembre 2020 e con successiva integrazione in data 21 ottobre 2020, l'*"impossibilità oggettiva"* a dare effettiva attuazione alle predette condizioni del provvedimento C12231, *"pur avendo espletato tutte le procedure opportune per realizzare la cessione degli sportelli (...) secondo le modalità previste nel provvedimento"* dell'Autorità, chiedendo, pertanto: *i)* la revoca delle predette misure e *ii)* la contestuale sostituzione delle stesse con una *"Misura Correttiva Alternativa"* consistente nell'azzeramento delle commissioni di prelievo del contante (sia per il circuito Bancomat che per il circuito di debito V-Pay di Visa) presso gli ATM delle banche concorrenti di BPER presenti su tutto il territorio nazionale per un periodo di 18 mesi a beneficio dei clienti di tutte le filiali del Banco di Sardegna S.p.A. (Gruppo BPER) comprese nelle cinque specifiche *catchment area* interessate dagli obblighi di cessione.

36. Sulla base di tali evidenze, l'Autorità ha ritenuto che vi fossero i presupposti per l'avvio del procedimento previsto dall'articolo 19, comma 1, della legge n. 287/90, in quanto BPER, non avendo provveduto entro il 18 settembre 2020 a realizzare la dismissione di tutti gli sportelli individuati, non ha dato esecuzione alle prescrizioni nei termini e con le modalità puntualmente indicate nel provvedimento n. 27842 del 17 luglio 2019, tenuto conto anche della comunicazione dell'Autorità del 9 luglio 2020.

37. Inoltre, l'Autorità ha ritenuto di dover valutare la necessità di imporre nuove misure, in aggiunta o in sostituzione di quelle originariamente previste, al fine di ripristinare condizioni di concorrenza effettiva, ai sensi dell'articolo 18, comma 3, della legge n. 287/90, nonché in considerazione della richiesta da parte di BPER di revoca e contestuale sostituzione delle misure disposte dall'Autorità con la predetta delibera n. 27842.

⁴⁴ [Cfr. docc. 24 e 26.]

⁴⁵ [Cfr. doc. 25.]

⁴⁶ [Cfr. sul punto anche doc 55.]

⁴⁷ [Si presume che BPER si riferisca al caso C8660 Unicredit/Capitalia, nel quale l'Autorità dispose, fra le altre misure, che "b) UniCredito Italiano S.p.A., in quanto società incorporante di Capitalia S.p.A., riduca in modo significativo le commissioni per prelievi Bancomat presso gli ATM delle altre banche, eliminando le commissioni per i prelievi Bancomat effettuati presso circa 8.000 sportelli di banche concorrenti presenti in circa 4.000 comuni in cui il Gruppo UCI non avrà ATM e azzerando le commissioni per i prelievi effettuati, da parte della clientela del Gruppo, all'estero presso gli ATM delle banche appartenenti al Gruppo UCI".]

III.4 L'istanza di proroga richiesta da BPER, la nuova procedura di dismissione degli sportelli e la loro definitiva cessione

38. A valle dell'avvio del procedimento per inottemperanza e della presentazione dell'istanza di revoca delle misure, o di sostituzione delle stesse con misure comportamentali, la Parte ha continuato l'attività di ricerca di un acquirente idoneo cui cedere i cinque sportelli oggetto di misure.

39. In particolare, fra il 12 e il 17 marzo 2021, BPER ha pubblicato sui principali quotidiani economici nazionali (*i.e.*, "Il Sole 24 Ore" e "Milano Finanza") un invito a presentare manifestazioni di interesse, in seguito al quale non sono tuttavia pervenuti riscontri. Contestualmente, il 16 marzo 2021, è stato conferito ad un nuovo *advisor* finanziario mandato per la prosecuzione della gestione della procedura di dismissione degli sportelli, nel quale veniva specificata "l'ipotesi (...) di valutare soluzioni negoziali che possano prevedere di farsi carico di eventuali oneri laddove richiesto"⁴⁸; rispetto a tale mandato non risulta siano state poste in essere ulteriori attività.

40. In data 21 aprile 2021, è stata inviata alla Parte la Comunicazione delle Risultanze Istruttorie nella quale l'Autorità rilevava l'inottemperanza di BPER ai sensi dell'articolo 19, comma 1, della legge n. 287/90 in quanto, nell'ambito dei tentativi di cessione a cui BPER aveva dato luogo con la Fase 2, e che avevano avuto esito negativo, essa non aveva dimostrato di aver fatto tutto il possibile perché la cessione avesse luogo e, in particolare, non aveva dimostrato di aver indicato, nelle proposte di offerta presentate ai possibili acquirenti, che la cessione avrebbe potuto avere luogo anche ad un prezzo negativo, come richiesto dal dispositivo del provvedimento n. 27842. Inoltre, in seguito alla valutazione effettuata ai sensi dell'articolo 18, comma 3, della legge n. 287/90, era stata ravvisata da un lato la necessità di confermare l'obbligo di cessione degli sportelli come individuati nel medesimo provvedimento, dall'altro lato l'esigenza di adottare alcune misure minime necessarie a temperare gli effetti restrittivi che *medio tempore* si sarebbero prodotti per via del permanere di una struttura dell'offerta eccessivamente concentrata, consistenti nella "Misura Correttiva Alternativa" proposta dalla stessa Parte.

41. Successivamente, in data 21 maggio 2021, la società ha formulato un'istanza di proroga del procedimento al fine di espletare un'ulteriore fase procedurale per la dismissione dei cinque sportelli bancari oggetto dell'istruttoria, esplicitando la possibilità di presentare offerte con prezzo negativo sin dall'avvio della procedura⁴⁹. In tale contesto è stato quindi conferito un incarico a un nuovo fiduciario indipendente e qualificato. Nel mandato irrevocabile si precisava l'obbligo a cedere "senza indicazione di un prezzo minimo d'acquisto, con possibilità di presentare offerte a prezzo negativo (tenuto anche conto del ristoro di eventuali oneri accessori richiesti dagli acquirenti) e secondo i termini e le condizioni che riterrà più opportuni per concludere il/i contratto/i di cessione"⁵⁰.

In data 25 maggio 2021 l'Autorità ha accolto l'istanza di Parte e ha prorogato il termine di chiusura del procedimento, previsto al 30 giugno 2021, fissandolo al 31 ottobre 2021⁵¹.

42. Tra la fine del mese di giugno e l'inizio del mese di luglio 2021, BPER ha trasmesso all'Autorità le informazioni e la documentazione relative al mandato e alla cessione degli sportelli, ivi incluso il nuovo invito a presentare offerte che BPER intendeva pubblicare nuovamente sui principali quotidiani nazionali⁵². L'Autorità ha preso atto di tale documentazione, informandone la Parte con lettera del 2 luglio 2021⁵³.

43. Come illustrato dal Fiduciario nella relazione pervenuta in data 1° settembre 2021⁵⁴, è stata data pubblicità alla nuova procedura di dismissione tramite un avviso al mercato contenente l'espressa indicazione circa la possibilità di poter presentare anche offerte con prezzo negativo, avviso pubblicato tra il 5 e il 7 luglio su La Nuova Sardegna e su L'Unione Sarda, oltre che su Il Sole 24 Ore e su Milano Finanza; l'avviso è stato altresì reiterato su Il Sole 24 Ore e sui due quotidiani sardi, ed è stato inoltre pubblicato sul sito *internet* di BPER e del Banco di Sardegna. L'infoprovveder specializzato Telemat ha poi ripreso e pubblicato l'avviso, diffondendo ulteriormente l'informazione.

44. A valle di tale ulteriore procedura, non sono pervenute manifestazioni di interesse ad aprire delle interlocuzioni negoziali per la cessione⁵⁵.

45. In ragione dell'oggettiva difficoltà riscontrata dalla Parte a cedere i cinque sportelli oggetto delle misure e in considerazione, pertanto, della necessità di valutare l'opportunità di prescrivere, ai sensi dell'articolo 18, comma 3, della legge n. 287/1990 le misure necessarie a ripristinare le condizioni di concorrenza effettiva, eliminando gli effetti distorsivi, anche attraverso una nuova analisi concorrenziale nelle aree nelle quali ricadono gli sportelli

⁴⁸ [Cfr. doc. 61.]

⁴⁹ [Cfr. rispettivamente i docc. 71 e 73.]

⁵⁰ [Cfr. doc. 76.]

⁵¹ [Cfr. doc. 75.]

⁵² [Cfr. rispettivamente docc. 76, 77 e 79.]

⁵³ [Cfr. doc. 78.]

⁵⁴ [Cfr. doc. 82.]

⁵⁵ [Cfr. doc. 81.]

oggetto di cessione, in data 19 ottobre 2021, l'Autorità ha prorogato il termine di conclusione del procedimento⁵⁶, fissandolo al 31 luglio 2022.

46. In data 20 maggio 2022, BPER ha comunicato di aver individuato un soggetto terzo, Banco di Desio e della Brianza S.p.A., che – nel quadro della cessione di un più ampio complesso aziendale già oggetto di esame da parte dell'Autorità⁵⁷ – acquisirà altresì i cinque sportelli bancari oggetto dell'impegno di dismissione di cui al provvedimento n. 27842. In particolare, Banco Desio ha presentato un'offerta vincolante per l'acquisizione di un ramo d'azienda composto da almeno 48 sportelli bancari dislocati in una pluralità di regioni, fra i quali sono comprese 13 filiali in Sardegna, incluse le 5 filiali di cui al procedimento C12231⁵⁸. Per l'acquisizione delle suddette filiali bancarie, Banco Desio ha presentato un'offerta, sottoscritta per accettazione da BPER, che è vincolante, oltre che con riferimento al profilo soggettivo (essendo i soggetti contraenti, per l'appunto, BPER e Banco Desio), anche con riferimento al profilo oggettivo (essendo l'oggetto della cessione costituito, da un numero predefinito di filiali, fra cui le predette cinque filiali).

47. BPER ha comunicato che l'entità del corrispettivo per l'acquisizione del ramo aziendale, allo stato indicato in forcella, verrà stabilita all'esito della *due diligence* confirmatoria che si sarebbe tenuta entro il 31 maggio 2022, a valle della quale sarebbe stato sottoscritto il contratto definitivo che determinerà il trasferimento del suddetto ramo di azienda e conterrà l'indicazione puntuale del corrispettivo⁵⁹.

48. Al riguardo, la Parte rappresenta che Banco Desio è soggetto indipendente da BPER, dispone di adeguati mezzi finanziari e competenze tecniche consolidate ed è sicuramente in possesso dei requisiti prescritti dal conferente quadro regolatorio.

IV. LE RISULTANZE ISTRUTTORIE

49. Nel corso dell'istruttoria sono state acquisite le informazioni necessarie alla valutazione della condotta di BPER, attraverso diverse audizioni e richieste di informazioni sia alla Parte, sia a soggetti terzi⁶⁰.

IV.1 I mercati interessati e gli effetti dell'operazione

50. L'analisi svolta dall'Autorità in occasione del procedimento C12231 ha evidenziato come l'acquisizione di UB da parte di BPER fosse idonea a produrre la costituzione e/o il rafforzamento della posizione dominante di BPER, in Sardegna, nelle *catchment area* di Alghero (CA1) e Sassari (CA3), in provincia di Sassari, Nuoro (CA2), in provincia di Nuoro, Iglesias (CA4) in provincia di Sud Sardegna, e Terralba (CA5), in provincia di Oristano, con particolare riferimento ai mercati della raccolta, degli impieghi alle famiglie consumatrici e degli impieghi alle famiglie produttrici-piccole imprese; nonché della distribuzione di fondi comuni di investimento e del risparmio amministrato, come definiti nel corso del procedimento, riducendo in maniera sostanziale e durevole la concorrenza sui medesimi mercati.

51. Alla luce del posizionamento conseguito da BPER in Sardegna a valle dell'acquisizione di UB, al fine di garantire la rimozione di ogni effetto anticoncorrenziale e sterilizzare così le modifiche strutturali derivanti dall'aumento nella quota di mercato dell'acquirente in tutti i mercati in cui l'operazione è suscettibile di determinare la costituzione e/o il rafforzamento di una posizione dominante, l'Autorità ha deliberato la dismissione dei cinque sportelli appartenenti a UB ubicati nelle *catchment area* sopra indicate.

52. Avendo da ultimo la Parte portato a termine la procedura di dismissione dei cinque sportelli che UB deteneva in Sardegna, e non essendo, dunque, necessario procedere con la valutazione circa l'opportunità di nuove misure in aggiunta o in sostituzione di quelle imposte, non è stata effettuata una nuova valutazione della posizione di BPER nei mercati interessati.

IV.2 Le osservazioni di BPER

53. Nel corso del procedimento, BPER ha inviato diverse osservazioni e alcune memorie infra-procedimentali aventi ad oggetto il riepilogo dell'attività svolta dalla società al fine di ottemperare alle misure correttive di carattere strutturale⁶¹, nonché un approfondimento sui risultati di un'analisi di mercato relativa alla struttura e alla

⁵⁶ [Cfr. doc. 83.]

⁵⁷ [Cfr. C12443-BPER/Banca Carige, provvedimento dell'Autorità n. 30165 pubblicato in Boll. 21/2022.]

⁵⁸ [In particolare, ad esito della cessione del predetto ramo d'azienda, BPER cederà le 5 filiali di UB oggetto del presente procedimento e le 8 filiali che Banca Carige, oggetto di una distinta operazione di concentrazione, deteneva in Sardegna.]

⁵⁹ [Il closing dell'operazione, secondo quanto indicato dallo stesso Banco Desio nel comunicato stampa del 3 giugno 2022 e reperibile sul sito internet della società, è previsto nel IQ 2023.]

⁶⁰ [Cfr. docc. 33 (richiesta di informazioni alla Parte), 34 (richiesta di informazioni a Banca d'Italia), 35 (richiesta di informazioni alla Parte), 42 (verbale audizione con la Parte), 43 e 44 (richieste di informazione e Confartigianato Sardegna e Confcommercio Sardegna), 47 (verbale audizione BCC Arborea), 60 (verbale audizione con la Parte), 67 (richiesta di informazioni alla Parte), nonché docc. da 84 a 88.]

⁶¹ [Cfr. in particolare docc. 39, 50, 55, 71 e 76.]

composizione dell'offerta di prodotti creditizi e del risparmio gestito, oltre che alle abitudini dei consumatori della Sardegna⁶².

54. In particolare, avvalendosi di un'analisi di mercato predisposta da un consulente economico esterno, la Parte ha evidenziato la presenza di alcune peculiarità che contraddistinguono la regione Sardegna *"tanto a livello socio-economico e demografico, quanto nella struttura e composizione dell'offerta di prodotti creditizi e del risparmio gestito e nelle abitudini dei consumatori"* e che militerebbero verso la considerazione di Poste Italiane S.p.A. (di seguito 'Poste' o 'Poste Italiane') quale concorrente effettivo delle banche, *"in ragione della capillare presenza sul territorio e varietà/fungibilità di servizi offerti"*⁶³.

55. Più nello specifico, verrebbero in rilievo elementi quali la presenza capillare e radicata di Poste in Sardegna; il modello organizzativo locale impostato su una rete commerciale multicanale che si avvale di uffici postali e consulenti che operano sul territorio e tramite il canale digitale in modo analogo agli operatori bancari; l'offerta speculare a quella delle banche nei prodotti e servizi tipici dei mercati della raccolta e degli impieghi o almeno degli impieghi alle famiglie consumatrici. Inoltre, dal punto di vista socio-economico e demografico, la Sardegna sarebbe caratterizzata da una maggiore incidenza rispetto alla media nazionale delle classi più "mature" della popolazione⁶⁴, di una percentuale inferiore di residenti che possiedono un diploma o che hanno una laurea, di un maggior tasso di disoccupazione (20% rispetto al 13% a livello nazionale) e di un minore rapporto tra popolazione attiva (soggetti occupati o che sono in cerca di occupazione) e popolazione inattiva (rapporto di 1,04 contro 1,10); tali elementi deporrebbero, secondo la Parte, verso un maggior ricorso ai servizi Poste rispetto ad altre regioni italiane.

56. Alla luce delle evidenze raccolte e delle peculiarità legate alla presenza di Poste sul territorio sardo, secondo BPER l'offerta da parte di Poste andrebbe inclusa nei mercati della raccolta, impieghi a famiglie consumatrici e famiglie produttrici-piccole imprese, con la conseguenza che la quota del Gruppo BPER risulterebbe ridimensionata. Ciò anche nell'ottica dell'istanza di revisione delle misure formulata dalla Parte.

57. Inoltre, da ultimo nella comunicazione del 20 maggio 2022⁶⁵, BPER ha formulato alcune osservazioni in merito all'oggettività difficoltà a cedere i cinque sportelli e alla correttezza del proprio operato. In primo luogo, la Parte sottolinea come già nella Fase 1 sia pervenuta l'unica manifestazione di interesse da parte di BCC Arborea, peraltro circoscritta a soli 4 dei 5 sportelli, soggetta ad alcuni vincoli e con un valore complessivamente negativo, a testimoniare un sostanziale disinteresse del mercato per l'acquisto del compendio aziendale oggetto di misure.

58. In secondo luogo, anche a valle della Fase 2, per la quale *"non è stato contemplato alcun limite di prezzo e, conseguentemente, i potenziali interessati sapevano che gli assets erano offerti a qualunque condizione, ivi compresa la gratuità"*⁶⁶ (enfasi della Parte) e che quindi, ad avviso di BPER, sarebbe stata svolta secondo le indicazioni ricevute dall'Autorità (come da indicazioni della lettera dell'Autorità del 20 aprile 2020⁶⁷), è pervenuta la sola manifestazione di interesse da parte di BCC Arborea in seguito alla quale, a causa di *"un fattore soggettivo di BCC Arborea, ovvero dalla mancata adesione di soci locali"*⁶⁸, non è stata tuttavia formulata alcuna offerta (sul punto si veda *infra* sezione IV.3).

59. Infine, BPER osserva che nemmeno le ulteriori attività poste in essere per dismettere i cinque sportelli oggetto di misure, nonostante lo sforzo profuso e testimoniato dalle diverse pubblicazioni degli inviti a presentare offerte sui principali quotidiani economici nazionali e sui principali quotidiani locali e dal doppio tentativo di cessione degli sportelli, hanno suscitato interesse da parte nel mercato. In particolare, la Parte evidenzia come nell'ultima procedura di dismissione posta in essere nel mese di luglio 2021 veniva precisato l'obbligo a cedere *"senza indicazione di un prezzo minimo d'acquisto, con possibilità di presentare offerte a prezzo negativo (tenuto anche conto del ristoro di eventuali oneri accessori richiesti dagli acquirenti) e secondo i termini e le condizioni che riterrà più opportuni per concludere il/i contratto/i di cessione"*⁶⁹.

60. Pertanto, secondo BPER, la mancata presentazione di offerte e, dunque, l'oggettiva impossibilità di procedere alla dismissione preconizzata dall'impegno, *"è dipesa dalla carenza di interesse presso l'intero ceto bancario rispetto ai cinque sportelli oggetto della misura correttiva"*, senza che vi sia *"mai stata alcuna preclusione verso qualsiasi offerta, incluse offerte a controvalore negativo"*⁷⁰.

⁶² [Cfr. doc. 55.]

⁶³ [Cfr. in particolare Allegato 1 al doc. 55.]

⁶⁴ [Si fa riferimento in particolare all'indice di vecchiaia, un indicatore sintetico che permette di individuare il grado di invecchiamento di una popolazione, e si ottiene rapportando l'ammontare della popolazione anziana (over 65) rispetto a quella giovane (under 14), che risulta in Sardegna maggiore rispetto alla media nazionale, all'indice di ricambio della popolazione attiva o all'indice di struttura della popolazione attiva.]

⁶⁵ [Cfr. doc. 89.]

⁶⁶ [Cfr. doc. 89.]

⁶⁷ [Cfr. doc. 19.]

⁶⁸ [Cfr. doc. 89.]

⁶⁹ [Cfr. docc. 76 e 89.]

⁷⁰ [Cfr. doc. 89.]

IV.3 Osservazioni di BCC Arborea, Confcommercio e Confartigianato

61. In data 8 marzo 2020 sono stati sentiti in audizione i rappresentanti di BCC Arborea⁷¹. La società, unica banca a manifestare interesse all'acquisto degli sportelli oggetto di misure sia in Fase 1 sia in Fase 2, ha preliminarmente rappresentato di aver ricevuto da parte di BPER tutte le informazioni e gli elementi necessari per svolgere le proprie valutazioni.

62. L'esito negativo della trattativa in Fase 2, tuttavia, ha risentito soprattutto degli effetti economici legati al protrarsi della pandemia ancora in corso: da un lato, il portafoglio creditizio delle cinque filiali aveva subito un peggioramento rispetto alla trattativa svoltasi in Fase 1 tale da rendere necessaria una compensazione economica che avrebbe reso l'offerta peggiorativa rispetto a quella già rifiutata da BPER in Fase 1; dall'altro il peggioramento delle condizioni economiche indotto dal Covid-19 non ha consentito, in ogni caso, a BCC Arborea di soddisfare il requisito del numero minimo di soci necessario per aprire una nuova sede in un territorio non di competenza⁷². Il mancato soddisfacimento di tale requisito non ha quindi consentito alla società di formulare una seconda nuova offerta a BPER.

63. In data 3 marzo 2020 sono state inviate richieste di informazioni alle sedi regionali della Sardegna di Confcommercio e Confartigianato in merito alla presenza di eventuali modifiche riscontrate nell'ultimo triennio nelle condizioni di offerta dei prodotti di natura bancaria, creditizia e finanziaria destinati alla piccola imprenditoria e agli artigiani, sia a livello regionale sia con riferimento a determinate province o ambiti locali, nonché in relazione a mutamenti nelle politiche commerciali applicate nello specifico da BPER.

64. Confcommercio Sardegna, sentite anche le associazioni territoriali delle Confcommercio provinciali, ha rappresentato di non aver rilevato né ricevuto riscontri in merito a variazioni di rilievo in merito alle condizioni di offerta di prodotti di natura creditizia e finanziaria da parte delle banche operative a livello regionale, nemmeno con riferimento a determinati ambiti locali, sottolineando che per chi è riconosciuto dagli istituti bancari come meritevole di credito i tassi sono stati considerati più favorevoli rispetto al triennio 2014-2017⁷³.

65. Quanto alle dinamiche concorrenziali, non sono state ravvisate peculiarità nelle condizioni di offerta da parte di specifici operatori, che variano a seconda delle diverse necessità o caratteristiche dell'impresa.

66. Anche Confartigianato Sardegna, specificando che le dinamiche relative alle condizioni di offerta attengono principalmente al rapporto impresa-istituto di credito, ha sottolineato di non aver ricevuto, né di aver rilevato, elementi di peculiarità in relazione ai profili di carattere concorrenziale nell'offerta dei prodotti di natura creditizia e finanziaria nelle diverse province della regione o in ambito locale⁷⁴.

V. VALUTAZIONI

V.1 L'inottemperanza al provvedimento n. 27842 del 17 luglio 2019

67. Prima di esaminare nel merito tale profilo, occorre ricordare che in base ai precedenti dell'Autorità⁷⁵ e alla giurisprudenza amministrativa⁷⁶ *"in linea di diritto, in tema di sanzioni amministrative pecuniarie irrogate ex articolo 19 l. 10 ottobre 1990, n. 287 – per operazioni di concentrazione vietate ai sensi dell'articolo 18, comma 1, o per inottemperanza alle prescrizioni adottate dall'AGCM ai sensi dell'articolo 18, comma 3, necessarie a ripristinare condizioni di concorrenza effettiva e a eliminare gli effetti distorsivi –, che la disposizione normativa di cui al citato articolo 19, individuando delle fattispecie tipizzate incentrate sulla mera condotta secondo un criterio di agire o di omettere doveroso, àncora il giudizio di colpevolezza a parametri normativi estranei al dato puramente psicologico, con la conseguenza che, una volta integrata e provata dall'Autorità la fattispecie tipica dell'illecito, graverà sul trasgressore, in virtù della presunzione di colpa che permea il sistema della responsabilità da illecito amministrativo (arg. ex articolo 3 l. 24 novembre 1981, n. 689), l'onere di provare di aver agito in assenza di colpevolezza. Tale regola di distribuzione dell'onere probatorio resta avvalorata, sul piano sistematico, sia dall'applicazione dei principi in tema di ricostruzione/analisi degli elementi (costitutivi, impeditivi, modificativi e/o estintivi) della fattispecie di diritto sostanziale dedotta in giudizio (integrando, invero, la scusante escludente la colpevolezza un fatto impeditivo della pretesa sanzionatoria dell'Autorità), sia dall'applicazione del criterio della vicinanza della prova alla parte che ne è onerata (rientrando, di norma, gli elementi di fatto fondanti l'esimente in esame, unitamente alle relative fonti di prova, nella sfera di conoscenza/disponibilità dello stesso trasgressore)"*.

⁷¹ [Cfr. doc. 47.]

⁷² [La società ha riferito che il requisito era stato raggiunto, seppur a fatica, nel corso della Fase 1; il protrarsi degli effetti economici negativi legati al Covid non ha tuttavia consentito di raggiungere il numero minimo di soci nel corso della Fase 2. Sul punto, si ricorda che le banche di credito cooperativo sono soggette a disposizioni specifiche per quanto riguarda requisiti sulla territorialità, cfr. Testo Unico Bancario.]

⁷³ [Cfr. doc. 51.]

⁷⁴ [Cfr. doc. 56.]

⁷⁵ [Cfr. C11524B-Unipol Gruppo Finanziario/Unipol Assicurazioni-Premafin Finanziaria-Fondiarie Sai-Milano Assicurazioni, in Boll. 44/2014.]

⁷⁶ [Cfr. CdS, 9 maggio 2011, n. 2742, caso C3460F-Parmalat/Eurolat in Boll. 20/2008.]

68. Ciò premesso, nel caso in esame, in base agli elementi acquisiti in istruttoria emerge che BPER abbia incontrato oggettive difficoltà nella cessione degli sportelli, pur se le modalità di vendita in un primo momento adottate dalla società non fossero in linea con quanto previsto nel dispositivo del Provvedimento.

69. A tal fine, occorre rilevare che, diversamente da quanto BPER afferma, in relazione alla Fase 2 essa non ha dimostrato di aver posto in essere tutte le procedure opportune per realizzare la cessione degli Sportelli Sardegna secondo le modalità previste nel Provvedimento.

70. Come descritto nella parte che precede, infatti, tali procedure si sono, di fatto, sostanziate dapprima nell'aver contattato, nella Fase 1, circa 40 istituti di credito per i quali era stato predisposto un cospicuo set informativo, una *virtual data room* e un dettagliato processo di vendita⁷⁷; successivamente nella Fase 2, pur con una platea di soggetti contattati estesa a circa 240 istituti bancari, nell'aver fornito a tali soggetti mere informazioni di sintesi, essenziali per consentire loro di *"cogliere rapidamente le principali caratteristiche operative (ad esempio, localizzazione, dipendenti, etc.) ed economico-patrimoniali degli sportelli"*, o, nel caso di banche già contattate nella Fase 1, informazioni ancora più sintetiche.

71. Occorre, tuttavia, osservare che il citato punto 4 del dispositivo, nello stabilire le modalità e le tempistiche della cessione degli sportelli, fissa alcune differenze tra la Fase 1 e la Fase 2, espressamente prevedendo che *"ii) qualora entro 6 mesi dalla data di autorizzazione dell'operazione non siano stati ceduti tutti gli sportelli individuati, le Parti dovranno conferire un mandato irrevocabile a un soggetto indipendente e qualificato a cedere il controllo dei rimanenti sportelli individuati, senza indicazione di un prezzo minimo (periodo di cessione del fiduciario)"*.

72. Dunque, diversamente dalla Fase 1 in cui la cessione è lasciata alla libera trattativa tra BPER e l'eventuale acquirente, nella Fase 2 è stabilito che sia nominato un soggetto terzo in qualità di fiduciario che gestisce la vendita e che, nell'ambito delle trattative, non debba esservi alcuna indicazione di un prezzo minimo. Invero, tale punto è stato ulteriormente precisato dall'Autorità nella lettera trasmessa a BPER in data 20 aprile 2019, in cui si legge *"l'Autorità ritiene necessario, ai fini dell'ottemperanza, che la dismissione non sia in alcun modo condizionata alla realizzazione di un prezzo non negativo"*⁷⁸.

73. Tale cambio di approccio, tuttavia, non emerge dalle risultanze istruttorie ed in particolare non emerge in alcun modo che BPER, e per essa il fiduciario, nella Fase 2 – diversamente da quanto sostenuto – abbiano reso edotti i potenziali interessati dell'assenza di un prezzo minimo alla vendita, stante anche la presenza di uno sbilancio patrimoniale in 3 delle 5 filiali.

74. In proposito, dalla documentazione trasmessa dal fiduciario al potenziale acquirente si legge che l'Offerta Vincolante deve contenere, ai fini della sua ammissibilità, il prezzo offerto, *"prevedendo il pagamento dell'intero Prezzo alla stipula dell'atto notarile di compravendita. Tale Prezzo, espresso in euro, dovrà assumere l'ipotesi che la cessione avvenga a saldi pareggiati senza trasferimento di patrimonio netto: pertanto, il prezzo sarà espressione dell'avviamento attribuito agli Asset"*. Inoltre, sono richieste *"Le modalità di finanziamento del Prezzo"*, *"Copia della più recente situazione economico-patrimoniale e di ogni ulteriore documentazione necessaria a determinare l'attuale capacità finanziaria del Soggetto Interessato..."*⁷⁹.

75. Detto in altri termini, sebbene il fiduciario affermi nella relazione all'Autorità che l'offerta di cessione non è stata condizionata alla proposizione di un prezzo minimo, nei fatti la documentazione trasmessa ai potenziali acquirenti non lascia in alcun modo intendere la possibilità di presentare un prezzo negativo.

76. Quanto agli avvisi relativi all'invio di eventuali manifestazioni di interesse pubblicati sui maggiori quotidiani finanziari fra il 12 e il 17 marzo 2021, rispetto ai quali la società e l'advisor non hanno ricevuto riscontri, rileva tuttavia sottolineare che non sono state pubblicate indicazioni in merito a un possibile prezzo negativo, né sono state poste in essere altre attività di *sounding* del mercato, quali ad esempio l'invito a potenziali acquirenti inclusivo della relativa documentazione. Per tali ragioni, sebbene il mandato inviato all'advisor prevedesse *"l'ipotesi (...) di valutare soluzioni negoziali che possano prevedere di farsi carico di eventuali oneri laddove richiesto"*, di fatto tale informazione non è stata trasferita al mercato.

77. Solo con l'ultima e più articolata procedura che, come anticipato, ha avuto luogo successivamente alla scadenza del termine ultimo previsto dalle misure, BPER, e per lei il fiduciario incaricato della cessione, ha espressamente indicato nei documenti di offerta la possibilità di poter presentare anche offerte con prezzo negativo. Anche tale procedura, tuttavia, ha avuto esito negativo.

78. Pertanto, sebbene si ritenga che nel corso della Fase 2 e nella pubblicazione degli avvisi al mercato a mezzo stampa del mese di marzo 2021 non fosse evidente che la cessione avesse luogo senza l'indicazione di un prezzo minimo, come invece imposto dal Provvedimento e chiarito nella comunicazione dell'Autorità del 9 luglio 2020, occorre nondimeno rilevare come anche la procedura di luglio 2021, pur recando evidente tale requisito, abbia avuto un esito infruttuoso.

79. Tale circostanza testimonia in punto di fatto l'oggettiva difficoltà legata alla cessione degli sportelli imposta al termine del procedimento C12231, dovuta oltre che alla natura economico-finanziaria degli sportelli individuati, anche

⁷⁷ [Cfr. in particolare docc. 6, 7 e 9.]

⁷⁸ [Cfr. doc. 19.]

⁷⁹ [Cfr. doc. 23.]

alla contingente situazione pandemica e alla consequenziale crisi economica che, nel frattempo, ha avuto luogo. Tale difficoltà traspare inoltre dalla circostanza per cui nelle diverse procedure di dismissione comunque effettuate sia pervenuta nel complesso un'unica manifestazione di interesse, peraltro – come evidenziato – soggetta ad alcune condizioni di difficilmente realizzabili, e che infatti non si è tradotta in un'offerta vincolante.

80. In questo senso, si osserva che solo allorché gli sportelli in parola sono stati incorporati in un ramo di azienda più ampio e articolato, comprensivo di 13 filiali in Sardegna e di 48 filiali complessive, la loro cessione è divenuta possibile essendo tale compendio aziendale economicamente più attraente, se non altro in termini di sufficiente massa critica.

81. Con riferimento alla cessione dei cinque sportelli oggetto di misure a Banco Desio, rimandando al già richiamato provvedimento n. 30165 *C12443-BPER Banca/Banca Carige* per una più completa valutazione dei profili concorrenziali, rileva qui sottolineare che ai fini del presente procedimento l'acquirente risulta idoneo ai fini *antitrust*.

82. In conclusione, sulla scorta di quanto precede emerge che, da un lato, BPER ha dimostrato di aver fatto tutto quanto era nelle sue possibilità per ottemperare alla misura imposta con il medesimo dispositivo dal momento che ha infruttuosamente esperito diversi tentativi di cessione degli sportelli oggetto di misura e che, nell'ultima di tali procedure, seppur tardivamente, ha dato prova dell'oggettiva impossibilità della cessione anche in assenza di corrispettivi minimi. Dall'altro lato, BPER ha infine ceduto gli sportelli oggetto di misure.

83. Pertanto, non si ritiene, che, nel caso di specie, il comportamento di BPER integri una fattispecie di inottemperanza al Provvedimento ai sensi dell'articolo 19, comma 1, della legge n. 287/90.

V.2 La valutazione ai sensi dell'articolo 18 comma 3

84. La presente istruttoria era stata avviata anche al fine di valutare l'eventuale necessità di prescrivere, sulla base del disposto dell'articolo 18, comma 3, della legge 287/90, le misure atte a ripristinare condizioni di concorrenza effettive sul mercato, eliminando gli eventuali effetti distorsivi causati dalla realizzazione della concentrazione senza che fossero rispettate le condizioni imposte con il provvedimento del 17 luglio 2019, n. 27842.

85. Ai fini di tale valutazione assume rilievo dirimente la circostanza per cui BPER ha ceduto gli sportelli oggetto delle misure a Banco Desio.

86. In particolare, come in precedenza descritto, in data 20 maggio 2022, BPER ha comunicato di aver sottoscritto un accordo vincolante con Banco Desio, la cui sottoscrizione definiva sarebbe avvenuta entro il 31 maggio 2022, avente ad oggetto un ramo d'azienda che, per quel che riguarda la Sardegna, comprende 13 filiali, tra le quali vi sono anche le 5 filiali oggetto di misure.

87. In tal modo, si ritiene che BPER abbia sterilizzato gli effetti anticoncorrenziali derivanti dall'acquisizione di UB, che avevano condotto alla imposizione delle misure in parola, dal momento che essa ha ceduto gli sportelli oggetto delle stesse.

88. Sulla scorta di quanto precede non si ritiene dunque necessario imporre nuove misure in aggiunta o in sostituzione di quelle previste dal Provvedimento.

89. Parimenti, e per le medesime ragioni, risulta superata l'istanza di revisione delle misure presentata da BPER.

VI. CONCLUSIONI

90. In conclusione, alla luce di tutto quanto precede, si ritiene che non sia imputabile alla Parte una violazione dell'articolo 19, comma 1, della legge n. 287/90.

91. Inoltre, in ragione della cessione degli sportelli oggetto delle misure di cui all'offerta vincolante accettata in data 19 aprile 2022, non si ritiene necessario valutare l'adozione di misure alternative ai sensi dell'articolo 18, comma 3, della legge n. 287/90.

Tutto ciò premesso e considerato;

RITENUTO, pertanto, sulla base degli elementi emersi nell'istruttoria, che le condotte poste in essere da BPER Banca S.p.A. non integrino nel loro complesso una fattispecie di inottemperanza al Provvedimento ai sensi dell'articolo 19, comma 1, della legge n. 287/90 e siano idonee a garantire il rispetto delle misure di cui alla delibera dell'Autorità n. 27842 del 17 luglio 2019;

RITENUTO che non sia necessario imporre a BPER Banca S.p.A., ai sensi dell'articolo 18, comma 3, della legge n. 287/90, nuove misure, in sostituzione di quelle originariamente previste, necessarie a ripristinare condizioni di concorrenza effettiva sul mercato locale in questione;

DELIBERA

che non sussistono i presupposti per l'irrogazione della sanzione ai sensi dell'articolo 19, comma 1, della legge n. 287/90.

Il presente provvedimento sarà notificato ai soggetti interessati e pubblicato sul 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, comma 2, del Decreto del Presidente della Repubblica 24 novembre 1971, n. 1199, entro il termine di centoventi giorni dalla data di notificazione del provvedimento stesso.

IL SEGRETARIO GENERALE
Guido Stazi

IL PRESIDENTE
Roberto Rustichelli