

**COMMISSIONE PARLAMENTARE DI INCHIESTA  
SUL SISTEMA BANCARIO E FINANZIARIO**

**RESOCONTO STENOGRAFICO**

**AUDIZIONE**

**78.**

**SEDUTA DI MARTEDÌ 8 MARZO 2022**

**PRESIDENZA DELLA PRESIDENTE CARLA RUOCCO**

**INDICE**

	PAG.		PAG.
<b>Comunicazioni:</b>		Calabrò Giovanni, <i>Direttore generale AGCM</i> .	11,
Ruocco Carla, <i>presidente</i> .....	3		16, 17, 18
<b>Sulla pubblicità dei lavori:</b>		D'Ettore Felice Maurizio (CI) .....	12
Ruocco Carla, <i>presidente</i> .....	3	Lannutti Elio (Misto-Italia dei Valori) .....	11, 18
<b>Audizione del Capo di Gabinetto dell'Autorità garante della Concorrenza e del Mercato, Maria Tuccillo:</b>		Laus Mauro Antonio Donato (PD) .....	14
Ruocco Carla, <i>presidente</i> .....	3, 9, 10, 11, 12, 13, 14, 15, 16, 17, 18	Perosino Marco (FIBP – UDC) .....	14
Buompane Giuseppe (M5S) .....	13	Tuccillo Maria, <i>Capo di Gabinetto AGCM</i> .....	3, 10, 15, 18
Buratti Umberto (PD) .....	15	Zennaro Antonio (Lega-Salvini Premier) .	15, 17
		<b>ALLEGATO:</b> Documentazione in regime li- bero trasmessa dal Capo di Gabinetto del- l'Autorità garante della Concorrenza e del Mercato .....	19

PAGINA BIANCA

PRESIDENZA DELLA PRESIDENTE  
CARLA RUOCCO

**La seduta comincia alle 14.15.**

**Comunicazioni.**

PRESIDENTE. Ricordo che per ragioni di sicurezza sanitaria, il « foglio firme » non verrà portato dall'assistente ma lasciato a disposizione sul tavolino davanti al banco della Presidenza.

Comunico che, in vista dell'odierna audizione, è stata trasmessa della documentazione alla Commissione. La parte libera della documentazione è oggi in distribuzione ed è comunque stata già trasmessa per email ai commissari. La parte segretata è consultabile presso l'Archivio della Commissione nei modi e nei limiti previsti dalle norme regolamentari interne.

**Sulla pubblicità dei lavori.**

PRESIDENTE. Avverto che la pubblicità dei lavori della seduta odierna sarà assicurata anche mediante l'attivazione di impianti audiovisivi a circuito chiuso e la trasmissione in diretta *streaming* sperimentale sulla *web-tv* della Camera dei deputati.

**Audizione del Capo di Gabinetto dell'Autorità garante della Concorrenza e del Mercato, Maria Tuccillo.**

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca l'audizione di rappresentanti dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato. La Commissione d'inchiesta sul sistema bancario e finanziario ha deliberato, a seguito della puntata di *Report* trasmessa lunedì 13 dicembre 2021 su Rai Tre, di svolgere un approfondimento sulla vicenda della vendita di diamanti ai propri clienti da parte dei maggiori istituti di credito operanti sul territorio nazionale. Successivamente all'audizione dei rappresentanti della Banca d'Italia, tale attività prosegue oggi con l'audizione della dottoressa Maria Tuccillo, Capo di Gabinetto dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato, accompagnata dal dottor Giovanni Calabrò, Direttore Generale della Direzione generale per la tutela del consumatore e dalla dottoressa Anna Argentati, assistente del presidente. La dottoressa Tuccillo, che ringrazio per essere qui presente, svolgerà l'audizione in sostituzione del Presidente Rustichelli, il quale, impossibilitato a partecipare all'odierna seduta, ha comunque assicurato che sarà presente in apposita audizione che sarà convocata nel prosieguo dell'attività di inchiesta. Preciso, inoltre, che trattandosi di attività di inchiesta e non meramente conoscitiva, qualora non sia possibile esaurire il dibattito e fornire con completezza le risposte alle eventuali domande che saranno poste dai commissari, non sarà possibile trasmettere in un secondo momento le risposte per iscritto ma sarà necessario convocare un'ulteriore seduta per il seguito dell'audizione. Invito la dottoressa Tuccillo a svolgere la sua relazione. Seguirà il dibattito con possibilità per i commissari di formulare domande e osservazioni. Prego, dottoressa.

MARIA TUCCILLO, *Capo di Gabinetto AGCM*. Buon pomeriggio a tutti, onorevole presidente, onorevoli commissari. L'Autorità ringrazia per la richiesta di audizione dinanzi a codesta Commissione poiché consente di illustrare l'importante ruolo svolto dall'Autorità garante della concorrenza e del mercato nella vicenda relativa alla promozione e commercializzazione dei diamanti cosiddetti da investimento, attraverso il canale bancario nell'esercizio delle proprie

competenze in materia di tutela del consumatore. Nella presente relazione, dopo aver accennato al quadro normativo di riferimento nell'ambito del quale si colloca l'intervento dell'Autorità, al fine di interrompere e sanzionare le condotte scorrette nella vendita di diamanti presso alcuni importanti istituti di credito, si illustreranno le segnalazioni pervenute e le conseguenti interazioni con le altre Autorità di vigilanza per valutare la portata del fenomeno e i rispettivi ambiti di intervento. Successivamente si descriverà l'iter dei procedimenti istruttori adottati dall'Autorità nei confronti delle banche coinvolte nella vicenda, dando conto delle ulteriori segnalazioni pervenute, delle tempistiche di svolgimento e dei contenuti dei provvedimenti sanzionatori. Infine si rappresenterà l'esito del contenzioso amministrativo e la complessa fase di ottemperanza da parte delle banche ai provvedimenti sanzionatori.

Per quanto concerne i profili di interesse della presente audizione giova ricordare in via preliminare che l'Autorità garante della concorrenza e del mercato a partire dal 2007, in virtù del recepimento di una direttiva europea, è competente in materia di tutela del consumatore contro tutte le pratiche commerciali scorrette delle imprese nei confronti dei consumatori e delle microimprese. L'organica disciplina della materia è contenuta nel Codice del consumo. In base a quanto previsto dall'articolo 27, comma 1-bis, del Codice del consumo, l'Autorità ha competenza esclusiva di intervenire nei confronti delle condotte dei professionisti che integrano una pratica commerciale scorretta anche nei settori regolati, e quindi nei settori delle banche e dei servizi finanziari di investimento, fermo restando il rispetto della regolazione vigente e previa obbligatoria acquisizione del parere delle Autorità di regolazione competenti. Ai sensi della medesima norma, le autorità possono disciplinare con protocolli di intesa gli aspetti applicativi e procedurali della reciproca collaborazione, nel quadro delle rispettive competenze. In coerenza con tale previsione normativa l'Autorità e la Banca d'Italia hanno sottoscritto nell'ottobre del 2014 un Protocollo d'intesa che regola i relativi rapporti in ma-

teria di tutela del consumatore nel mercato bancario e finanziario, disciplinando tra l'altro le modalità di cooperazione tra le due istituzioni, laddove nello svolgimento delle rispettive funzioni emergano profili di interesse per l'altra. L'attività d'indagine dell'Autorità sulla nota vicenda della commercializzazione dei diamanti cosiddetti « da investimento » ha preso le mosse da un servizio andato in onda nel corso della trasmissione *Report* del 17 ottobre 2016 e dalla segnalazione inviata dall'associazione Altroconsumo il 16 novembre 2016, in relazione alle modalità di presentazione dell'offerta di diamanti da parte delle società IDB, *Intermarket Diamond Business S.p.A./IDB* Intermediazione S.r.l. (di seguito IDB) e DPI *Diamond Private Investment S.p.A.* (di seguito DPI), attraverso i rispettivi siti internet e nelle agenzie bancarie di alcuni istituti di credito.

In fase preistruttoria, gli Uffici hanno valutato, sulla base degli elementi agli atti, se le condotte segnalate da Altroconsumo e oggetto anche della citata puntata di *Report*, rientrassero nell'ambito di competenza dell'Autorità in tema di tutela del consumatore. Nella citata trasmissione di *Report* era infatti emerso che la vendita di diamanti tramite intermediazione di istituti di credito non fosse soggetta al controllo della Consob, secondo la quale l'investimento in diamanti non rientrava nella nozione di prodotto finanziario. Ad esito degli approfondimenti istruttori svolti, emergeva che tale impostazione trovava invero fondamento in una comunicazione del 1997 in cui la Consob stessa ha affermato, in termini generali, che non rientrano nella nozione di « prodotto finanziario » le operazioni di investimento in beni e servizi che sono diretti a procurare all'investitore il godimento del bene, e in una risposta fornita a DPI S.p.A. nel 2013 con precipuo riferimento all'acquisto dei diamanti per investimento tramite intermediazione bancaria.

In ogni caso, l'Autorità nel gennaio 2017, prima dell'avvio dei procedimenti avvenuto il 25 gennaio dello stesso anno, ha interloquuto con Banca d'Italia e con Consob per esaminare la portata del fenomeno e valutare i rispettivi ambiti di intervento. La Consob ha ribadito la posizione espressa nella

citata comunicazione del maggio 2013, secondo cui la disciplina di trasparenza sui servizi di investimento, per la quale è responsabile, non è applicabile alla vendita di diamanti o altri beni materiali anche quando avvenga attraverso il canale bancario. Al contempo, Consob manifestava la volontà di esercitare i propri poteri di sorveglianza in materia di risparmio mediante la pubblicazione di un avviso che invitasse i risparmiatori alla prudenza nella valutazione di tali forme di investimento.

Secondo Banca d'Italia, la segnalazione alla clientela della possibilità di effettuare operazioni di compravendita di diamanti con società specializzate attraverso il canale bancario non è un'attività finanziaria e, dunque, ad essa non si applicano le disposizioni e i controlli previsti dal Testo Unico in materia bancaria. Trattandosi di un'attività connessa all'attività bancaria o finanziaria, esercitata dalle banche in misura marginale, essa si pone al di fuori dell'attività di vigilanza della Banca d'Italia. Ad esito delle indagini pre-istruttorie e ricorrendo i presupposti oggettivi e soggettivi di applicazione della disciplina del Codice del consumo, l'Autorità avviava due procedimenti nei confronti di IDB e DPI.

Il 14 febbraio 2017 la Consob ha trasmesso una memoria evidenziando talune rilevanti peculiarità del mercato dei diamanti.

Occorre rilevare che l'opportunità di estendere l'accertamento istruttorio anche ai quattro istituti di credito maggiormente coinvolti è emersa in un secondo momento, solo a valle, cioè dell'esame della documentazione ispettiva acquisita presso le menzionate società DPI e IDB dopo l'avvio dei rispettivi procedimenti. Prima di procedere all'ampliamento soggettivo delle istruttorie, l'Autorità ha in ogni caso tempestivamente informato sia Banca d'Italia che Consob in merito agli elementi più significativi emersi nel corso delle istruttorie, i quali facevano emergere una corresponsabilità degli istituti di credito nella vendita dei diamanti, tenuto conto del ruolo svolto e delle significative commissioni ricevute per l'attività di collocamento di diamanti da investimento. Nel condividere la ricostruzione dell'Autorità, Banca d'Italia in particolare ha confermato la posi-

zione già espressa in precedenza, secondo cui le attività svolte dalle banche in relazione alla vendita di diamanti costituiscono attività connesse a quella bancaria ai sensi del Testo Unico Bancario e quindi non rientrano nell'ambito della propria vigilanza. In considerazione di quanto sopra esposto, l'Autorità ha quindi esteso i due procedimenti nei confronti degli istituti di credito maggiormente coinvolti nell'attività in questione.

Alla luce delle informazioni acquisite e ai fini dell'applicazione del Codice del consumo, in data 25 gennaio 2017 l'Autorità ha avviato due procedimenti istruttori nei confronti rispettivamente di IDB e DPI in relazione alla pratica commerciale consistente nel presentare l'acquisto di diamanti come un'alternativa agli investimenti tradizionali di sicura, certa e ampia convenienza. In particolare, offrendo una rappresentazione ingannevole, fuorviante, incompleta e poco trasparente, in merito: alla convenienza dell'investimento proposto, anche in relazione alla presentazione dell'andamento dei prezzi di vendita come quotazioni di mercato confrontate con altri parametri e investimenti; al prezzo e al modo in cui viene calcolato; alle caratteristiche dell'investimento in termini di liquidità e rivendibilità e all'affidamento generato in merito alla facilità di disinvestimento.

In aggiunta a tali profili di ingannevolezza, è stato altresì contestato anche il mancato rispetto di alcune norme in materia di diritti dei consumatori nei contratti fuori dai locali commerciali. Nella stessa data, l'Autorità ha deliberato di autorizzare ispezioni presso le sedi delle predette società, che si sono svolte il 26 gennaio 2017.

In data 26 aprile 2017 i due procedimenti sono stati estesi soggettivamente nei confronti di quattro istituti di credito che rappresentavano i principali canali di vendita dei predetti professionisti, generandone una parte assolutamente preponderante del fatturato, ovvero UniCredit S.p.A. e Banco BPM S.p.A. per IDB, e Intesa San Paolo S.p.A. e Monte dei Paschi di Siena S.p.A. per DPI.

Il 28 giugno 2017 l'Autorità ha deliberato il rigetto degli impegni presentati in ciascun procedimento dalle società IDB e DPI nonché delle quattro banche UniCredit S.p.A. e

Banco BPM S.p.A. per IDB, Intesa San Paolo S.p.A. e Monte dei Paschi di Siena S.p.A. per DPI, sussistendo l'interesse a procedere all'accertamento, nonché la proroga di 30 giorni del termine di scadenza del procedimento. L'Autorità ha deliberato in data 20 settembre 2017 i provvedimenti di chiusura dei procedimenti istruttori, accertando, tra l'altro, una pratica commerciale scorretta ascrivibile alle società e IDB e DPI nonché ai quattro istituti di credito coinvolti, ai quali sono stati irrogate le seguenti sanzioni: 4 milioni di euro per UniCredit, 3 milioni e 350 mila euro per Banco BPM S.p.A., 3 milioni di euro per Intesa San Paolo S.p.A. e infine 2 milioni di euro per Banca Monte dei Paschi di Siena S.p.A.

Con specifico riguardo ai profili di illicità sanzionati nei citati provvedimenti, l'Autorità ha ritenuto che le due società di vendita dei diamanti, unitamente alle due principali e rispettive banche distributrici, abbiano posto in essere una pratica commerciale scorretta in violazione dei citati articoli 20, 21 comma 1, lettera *b)*, *c)*, *d)*, *f)*, articolo 22 e 23, lettera *t)* del Codice del consumo, in quanto contraria alla diligenza professionale e idonea a indurre in errore i consumatori, in ragione dell'esistenza di plurime carenze informative rispetto ai seguenti profili: *in primis*, le modalità di prospettazione delle caratteristiche dell'investimento in diamanti, presentato quale investimento in un bene rifugio, in grado di conservare e accrescere il suo valore nel tempo, di agevole liquidabilità e alienabilità. Inoltre riguardavano le modalità di determinazione del prezzo sia in caso di acquisto che di rivendita, prospettato come quotazione di mercato; la rappresentazione dell'andamento del mercato dei diamanti e infine la qualifica di IDB e DPI come leader di mercato.

Nello specifico l'Autorità ha ritenuto che il materiale illustrativo predisposto da IDB e DPI, e riprodotto anche sui siti internet di questi ultimi, divulgato agli istituti di credito, nonché da questi ultimi utilizzati al fine di offrire una prima informativa al cliente sull'investimento, fosse ingannevole, atteso che presentava i prezzi dei diamanti come quotazioni. Tale presentazione lasciava infatti intendere al consumatore che si trat-

tava di rilevazioni oggettive di mercato raccolte dal professionista a beneficio del consumatore, che avrebbe potuto in tal modo monitorare l'andamento del proprio investimento.

Al contrario, dalle istruttorie svolte dall'Autorità, è emerso che le asserite quotazioni in realtà non corrispondevano ad una rilevazione sull'effettivo andamento di mercato risultante dall'andamento della domanda e dell'offerta di diamanti. Si trattava, invece, dei prezzi di vendita dei diamanti offerti da IDB e DPI, autonomamente fissati e progressivamente aumentati nel corso degli anni dalle stesse società. La pubblicazione periodica di tali quotazioni su un quotidiano economico finanziario di larga diffusione e reputazione, quale *Il Sole 24 Ore*, e successivamente su *Milano Finanza*, ne avrebbe confermato l'autorevolezza, inducendo nei consumatori l'erronea percezione che si trattasse di oggettive quotazioni dei diamanti sul mercato. Ad alimentare l'equivoco dato dall'impropria definizione del prezzo come quotazione dei diamanti, concorreva altresì la combinazione di ulteriori elementi, quali la stessa terminologia impiegata nella presentazione dell'acquisto dei diamanti come investimento; le reiterate indicazioni presenti nel materiale illustrativo o promozionale dei diamanti volte ad affermare che le quotazioni dei diamanti fossero destinate ad aumentare per il progressivo esaurimento dei diamanti. Inoltre, il raffronto nei grafici con la quotazione dell'indice Eurostoxx 50, che rappresenta una media ponderata delle quotazioni ufficiali di Borsa delle azioni delle 50 società dell'Eurozona con maggiore valore del capitale flottante, avvalorava nel consumatore l'idea che le quotazioni fossero riferite al valore intrinseco dei diamanti, o comunque a valori assai vicini ad essi, alla stregua di altri beni o titoli acquistati a scopo di investimento.

In sostanza, l'andamento del prezzo dei diamanti non rifletteva quello dei listini internazionalmente usati nel commercio dei diamanti ed era riconducibile solo per circa la metà al valore della gemma, essendo il rimanente rappresentato dalle elevate commissioni pagate agli intermediari creditizi, dai costi di vendita e gestione dei diamanti,



e da significativi margini di profitto. In tale contesto sarebbe stato impossibile, se non nel lunghissimo periodo, per gli acquirenti ottenere un guadagno o anche solo rientrare nel prezzo versato, rivendendo le pietre sul mercato senza affidarsi ai servizi ricollocamento offerti da IDB e DPI. Questi ultimi, tuttavia, non assicuravano la vendita dei beni, né si impegnavano a riacquistarli, bensì assumevano unicamente un mandato a vendere senza obbligo di risultato. Per quanto in particolare concerne gli istituti di credito, l'Autorità ne ha accertato la compartecipazione all'illecito, avendo questi con il loro contegno contribuito in qualità di coautori alla realizzazione dell'infrazione e avendo essi svolto un ruolo attivo, non di mero segnalatore, nella dinamica contrattuale complessiva in cui il consumatore era coinvolto, e nelle diverse fasi dell'acquisto. Le predette banche, infatti, non si sono limitate a trasmettere alla clientela un prodotto e un materiale divulgativo interamente predisposto da altri, ma hanno, invece, contribuito attivamente nell'ambito della dinamica contrattuale complessiva in cui il consumatore era coinvolto, attraverso le seguenti condotte: in forza dell'accordo di collaborazione sottoscritto tra le società di vendita e le banche, queste ultime mettevano a disposizione dei clienti nei propri locali il materiale divulgativo predisposto dalle prime e fornivano assistenza nelle diverse fasi dell'acquisto, ivi inclusa la compilazione del modulo d'ordine; organizzavano e presenziavano agli incontri tra clienti e società di vendita IDB o DPI, nonché alla consegna della pietra che avveniva nei locali della filiale. Inoltre per l'attività svolta, ogni banca conseguiva una provvigione pari a una percentuale dell'operazione conclusa (tra il 10 e il 20 per cento, valore il cui importo non si concilia con la pretesa indennitaria). Inoltre è emerso che l'istituto di credito si prefiggesse, a mezzo dell'accordo con IDB o DPI, di fidelizzare la clientela e conseguentemente conseguire un aumento delle vendite di servizi bancari aggiuntivi. Infine, dai reclami dei clienti e dalle segnalazioni delle associazioni è emerso che i funzionari bancari ai quali normalmente i clienti si rivol-

gevano per la consulenza dei propri investimenti, proponevano alla propria clientela l'acquisto dei diamanti come forma di investimento alternativa.

È dunque indubbio che il cliente, come confermato dal contenuto di molte segnalazioni e reclami, al momento dell'acquisto fosse persuaso del fatto che l'operazione nel suo complesso e le informazioni rese sull'investimento fossero verificate e quindi garantite dalla banca. L'affidamento derivante dalla circostanza che l'opportunità dell'acquisto di diamanti venisse presentata al cliente come forma di investimento dalla propria banca e dal proprio referente di fiducia emerge anche dal fatto che i reclami in gran parte sono stati presentati alle banche, proprio in quanto percepiti come controparte di prima istanza.

Con riguardo al contenzioso relativo alla vicenda in oggetto si rappresenta in estrema sintesi che le quattro banche coinvolte nei procedimenti sanzionatori hanno impugnato i provvedimenti dell'Autorità innanzi al Giudice amministrativo. Il giudizio promosso da Intesa San Paolo S.p.A. risulta ancora pendente. Il ricorso di Banca Monte dei Paschi di Siena S.p.A. è stato respinto nel novembre del 2018 dal TAR del Lazio, che ha confermato pienamente la responsabilità dell'istituto di credito in qualità di coautore. Avverso tale sentenza non risulta proposto appello al Consiglio di Stato. Anche per quanto concerne UniCredit S.p.A. e Banco BPM S.p.A. il TAR Lazio ha respinto i relativi ricorsi, confermando la responsabilità degli stessi in qualità di coautori nella realizzazione dell'illecito. A seguito di appello promosso delle due banche, il Consiglio di Stato nel marzo 2021 ha confermato integralmente l'accertamento svolto all'Autorità in relazione: alla sussistenza di un illecito consistente in una pratica commerciale scorretta; alla compartecipazione delle banche all'illecito, avendo con il loro contegno contribuito in qualità di coautori alla realizzazione dell'infrazione, e avendo svolto le stesse un ruolo attivo, non di mero segnalatore, nella dinamica contrattuale complessiva in cui il consumatore era coinvolto e nelle diverse fasi dell'acquisto. Il Giudice amministrativo di secondo grado

ha tuttavia accolto i ricorsi delle banche limitatamente al *quantum* dell'importo delle sanzioni, quantificate in misura pari a 3 milioni e 350 mila euro per Banco BPM, e a 4 milioni di euro per UniCredit, stabilendo che la sanzione di ciascuna banca dovesse essere ridotta del 30 per cento rispetto a quella complessivamente erogata. Ciò in ragione del fatto che, nella ricostruzione del Consiglio di Stato, la banca ha svolto un ruolo meno marcato rispetto a quello delle società di vendita dei diamanti, che hanno ideato e implementato il meccanismo con il quale si è di fatto realizzata la pratica scorretta. In esecuzione delle predette pronunce del Consiglio di Stato, l'Autorità ha deliberato ad aprile 2021 due provvedimenti di rideterminazione della sanzione amministrativa pecuniaria irrogata alle due banche per i comportamenti accertati, che è stata rideterminata nella misura di 2 milioni e 345 mila euro per Banco BPM S.p.A. e di 2 milioni e 800 mila euro per UniCredit S.p.A.

A seguito della chiusura dei procedimenti istruttori, l'Autorità ha svolto un'intensa attività di monitoraggio e impulso nei confronti degli istituti di credito sanzionati affinché, oltre a interrompere i rapporti di collaborazione con le società di vendita dei diamanti, adottassero misure idonee a mitigare gli effetti patrimoniali della pratica commerciale scorretta subita dai consumatori. IDB e DPI hanno invece prima interrotto e poi cessato l'attività.

Per quanto concerne Intesa Sanpaolo e UniCredit, le misure di ottemperanza si sono sostanziate nell'attuazione di un processo di riacquisto dei diamanti, in favore di tutta la clientela che avesse inoltrato richiesta di rivendita, rispettivamente, a DPI e IDB senza ottenere il ricollocamento della pietra trascorso il termine convenzionalmente stabilito in 30 giorni. L'Autorità ha costantemente seguito, per circa un anno, lo stato di attuazione da parte delle due banche di tali iniziative di ristoro nell'ambito di una serie di interlocuzioni volte ad acquisire continui aggiornamenti sull'andamento dell'attività di riacquisto dei preziosi e di liquidazione dell'importo originariamente pagato ai clienti. In esito a tale

monitoraggio, l'Autorità in data 18 febbraio 2019 ha inviato a Intesa San Paolo e a UniCredit una lettera di presa d'atto in merito alle misure adottate per ottemperare al provvedimento sanzionatorio. La verifica dell'ottemperanza da parte degli altri due istituti di credito, MPS e BPM, ha comportato tempistiche più lunghe e maggiori attività di impulso da parte dell'Autorità. Nei confronti dei predetti istituti di credito, infatti, l'attività di monitoraggio circa le misure di ristoro poste in essere nei confronti dei consumatori danneggiati dall'illecito si è protratta per oltre due anni, nel corso dei quali le due banche sono state più volte sollecitate a fornire periodici aggiornamenti, con cadenza trimestrale, in merito all'andamento e agli effetti della complessiva operazione di ristoro posta in essere al fine di ottemperare al provvedimento sanzionatorio. In relazione a Banca Monte dei Paschi di Siena le iniziative di ristoro sono consistite nel riacquisto dei diamanti in favore dei clienti che ne facessero richiesta dopo aver esperito infruttuosamente il tentativo di ricollocare le pietre sul mercato tramite mandato conferito a DPI. Con riferimento a Banco BPM le attività di ristoro si sono concretizzate nella maggior parte dei casi nella corresponsione al cliente, che manteneva la proprietà del diamante, di un ristoro economico. Solo in data 2 dicembre 2020, dopo oltre tre anni dalla chiusura del procedimento e alla luce dei risultati conseguiti dagli istituti di credito, l'Autorità ha inviato una lettera di presa d'atto delle misure adottate in ottemperanza del provvedimento sanzionatorio.

Vale rilevare come l'interlocuzione con Banca d'Italia sia proseguita anche nella fase di valutazione delle misure adottate dalle banche sanzionate, ai fini dell'ottemperanza alle diffide contenute nei provvedimenti finali. In particolare, nel mese di giugno 2019, si è tenuto un incontro con Banca d'Italia nel corso del quale è stato rappresentato lo stato di attuazione delle misure di ottemperanza da parte degli istituti di credito coinvolti negli illeciti, evidenziando come Intesa Sanpaolo e UniCredit avessero compiutamente già ottemperato ai provvedimenti sanzionatori, mentre



Monte dei Paschi di Siena e Banco BPM fossero ancora sotto osservazione. È stato inoltre rappresentato che si era proceduto a inviare richieste di informazioni ad altri istituti per i quali erano pervenute sporadiche segnalazioni.

In tale occasione Banca d'Italia ha informato della conclusione di un'attività di vigilanza su Banco BPM sulle informazioni fornite nell'attività di collocamento dei diamanti, i cui esiti sarebbero stati trasmessi alla Procura di Milano. Inoltre Banca d'Italia ha rappresentato di aver svolto un'iniziativa generale nei confronti di tutti gli istituti di credito coinvolti nella vendita di diamanti presso le proprie filiali per stimolare l'attività di rimborso.

A seguito della pubblicazione dei provvedimenti sanzionatori in esame, l'Autorità ha, altresì, dato seguito a un ordine di esibizione documentale ex articolo 256 del Codice di procedura penale, emesso in data 22 novembre 2017 dalla Procura della Repubblica presso il Tribunale di Milano, volto all'acquisizione, nel procedimento penale in corso, di tutta la documentazione istruttoria acquisita dall'Autorità nell'ambito delle attività ispettive e informative svolte in relazione ai procedimenti PS/10677 e PS/10678. L'Autorità ha, inoltre, gestito un elevatissimo numero di istanze di accesso agli atti dei procedimenti in questione provenienti dai consumatori coinvolti nella compravendita di diamanti da investimento presso alcune filiali bancarie e interessati all'instaurazione di eventuali giudizi risarcitori.

Da quanto fin qui esposto, emerge chiaramente come l'attuale assetto normativo del Codice del consumo, e in particolare la disciplina sulle pratiche commerciali scorrette, per la cui applicazione è competente questa Autorità, anche nei settori regolati possa costituire, ed effettivamente ha costituito, uno strumento valido ed efficace al fine di assicurare un'adeguata tutela ai consumatori danneggiati dalla vicenda della commercializzazione dei diamanti anche attraverso il canale bancario.

L'attività istruttoria svolta dall'Autorità ha, infatti, consentito identificare, accertare e sanzionare la pratica commerciale

scorretta posta in essere anche dagli istituti di credito nella vendita di diamanti presso le proprie filiali. La successiva attività di monitoraggio e impulso condotta all'Autorità nella fase di verifica delle misure di ottemperanza attuate dalle banche, ha permesso, altresì, di conseguire risultati ampiamente soddisfacenti nei confronti dei consumatori coinvolti negli illeciti accertati, in termini di iniziative di ristoro volte a mitigare gli effetti della condotta illecita perpetrata dagli istituti di credito. Vi ringrazio per l'attenzione.

**PRESIDENTE.** Grazie a lei. Non ci sono iscritti a parlare in questo momento, e volevo farle alcune domande. Dalla documentazione trasmessa e quindi dalla ricostruzione dei fatti e della normativa, nonché dal coordinamento avuto anche con le Autorità di vigilanza, emerge che la vendita dei diamanti attraverso il canale bancario è stata configurata come un'attività connessa a quella bancaria, ponendola pertanto al di fuori dell'attività di vigilanza della Banca d'Italia, e il diritto di disporre e di godere del bene hanno conseguentemente escluso dalla nozione di prodotto finanziario l'acquisto dei diamanti e quindi anche l'attività di vigilanza della Consob. Ciò detto, nelle ispezioni condotte dalla stessa AGCM presso le sedi DBI e DPI è stata verificata l'effettiva consegna delle pietre o la custodia presso i *caveau* delle società? A suo avviso, gli accordi commerciali sottoscritti con le quattro banche, che prevedevano la corresponsione alle banche di significative commissioni sulle vendite, nonché il ruolo attivo svolto dalle stesse banche nell'attività di promozione e vendita dei diamanti da investimento e il fatto che i funzionari bancari, ai quali normalmente i clienti si rivolgevano per la consulenza sui propri investimenti, proponevano alla propria clientela l'acquisto dei diamanti come forma di investimento alternativa, non sono elementi idonei per riconsiderare il carattere marginale di tale operatività rispetto all'attività bancaria o finanziaria? A suo avviso, si potrebbero introdurre disposizioni specifiche per rafforzare l'efficienza e l'efficacia dell'assetto di vigilanza nazionale?

Poi, chiaramente, in questo contesto così complesso, economico e geopolitico, con l'invasione dell'Ucraina da parte della Russia, in cui i consumatori sono attratti dall'investimento in beni rifugio, tra cui potrebbero esserci appunto diamanti, oro eccetera, vede possibili rischi in termini di tutela del risparmio, in questo quadro oppure possiamo escludere il ripetersi di queste vicende? Perché è evidente che dal lato sanzionatorio ci possono essere state delle sanzioni, però a livello, poi, preventivo, di trovare un canale per non far « finire nel portafoglio » di certi clienti questi prodotti, alla fine si è riusciti in qualche modo per il passato, lei ritiene che questa problematica sia fugata? Oppure potrebbe riaccadere?

MARIA TUCCILLO, *Capo di Gabinetto AGCM*. Cerco di dare risposte a tutti i punti da lei evidenziati. L'attività ispettiva che è stata compiuta, ha certamente consentito di avere quegli elementi che sono stati evidenziati anche nel testo, degli elementi da cui sono emersi i profili in relazione al contenuto delle informazioni, perché la pratica commerciale scorretta contestata si basa su una di queste informazioni non esatte date al consumatore, che hanno ingenerato un affidamento e hanno deviato le scelte del consumatore pensando di investire attraverso l'acquisto di diamanti. Quindi questo è stato il risultato dell'attività ispettiva, che ha consentito poi di procedere all'Autorità. Per quanto riguarda invece gli accordi commerciali, l'attività dell'Autorità mirava a valutare le condotte poste in essere da questi venditori, da queste società. Dopodiché, quando dall'attività ispettiva è emerso il legame e gli accordi commerciali che hanno creato un contatto con le banche, a quel punto si è posto il problema: che ruolo hanno le banche? Se hanno un ruolo meramente passivo, cioè non gestiscono l'informazione ma sono soltanto portatori di un'informazione a cui loro non partecipano, e quindi non partecipano a questa pratica commerciale scorretta, oppure no.

Nel momento in cui si è accertato che in realtà la banca oltre a fornire al consumatore l'informazione in maniera asettica in relazione alla vendita di questi diamanti,

ha gestito anche il contatto col cliente nella vendita e quindi ha gestito le informazioni, evidentemente si è realizzato un concorso degli istituti bancari nella condotta di pratica scorretta.

In merito al ruolo marginale che è stato confermato anche dal Consiglio di Stato, non solo dal TAR, accendo un focus in termini giuridici nell'affrontare questa questione. Quando c'è un concorso di più soggetti nella realizzazione di una condotta illecita, si valuta la percentuale di incidenza sull'illecito della condotta di ciascun soggetto. Poiché la vendita, in sostanza, è stata realizzata con queste modalità che hanno realizzato una pratica commerciale scorretta da queste società è evidente che il ruolo delle banche, che si è innestato in questa condotta, è stato valutato marginale. La marginalità non significa che le banche non hanno avuto un ruolo incisivo, ma che nel determinare la sanzione si tiene conto del ruolo diverso e dell'incidenza della condotta che le banche hanno avuto in questa pratica commerciale scorretta.

In merito a questi fattori endogeni che possono incidere sulle scelte del consumatore, questa è una domanda che meriterebbe una risposta ampia e approfondita, però a mio avviso, *prima facie*, di certo la situazione che c'è potrebbe spingere il consumatore a fare delle scelte nell'ottica di un investimento sicuro che nel futuro gli dia certezze. Quindi, questa situazione in astratto potrebbe stimolare strategie commerciali tali da indurre in errore il consumatore, e in relazione alle scelte di investimento potrebbe succedere. In merito a interventi che possano consentire un'attività di collaborazione tra le istituzioni e l'Autorità, sicuramente ogni intervento che sia proficuo in tal senso è ben accetto, però è evidente che in questa situazione l'interlocuzione tra le Autorità c'è stata, e questo ha consentito anche all'Autorità che oggi rappresento di fare bene il suo lavoro.

PRESIDENTE. È rimasta scoperta la domanda se c'è stata l'effettiva consegna o no del prodotto. Vuole rispondere il dottor Calabrò? Prego.

GIOVANNI CALABRÒ, *Direttore generale AGCM*. Questo non è stato un elemento centrale nella nostra attività di verifica, perché noi non avevamo segnalazioni sulla mancata consegna. Questa è una tematica, come sapete, che è emersa nella fase successiva, nel momento in cui chi aveva acquistato le pietre ha cercato di averne la rivendita sul mercato, con il mandato e con le modalità previste per la vendita, si è trovato di fronte a una serie di ostacoli. Dai numeri che emergono dal procedimento, è chiaro che, interrotto il flusso delle vendite con l'avvio del nostro procedimento, e avviatosi un flusso in senso opposto, c'è stata un'enorme difficoltà da parte dei collocatori nel rivendere le pietre sul mercato, e di lì tutte le problematiche che sono state evidenziate anche in altre sedi. Noi non abbiamo però evidenza ispettiva del fatto che non ci fossero le pietre, anche perché non era un elemento centrale della nostra pratica commerciale scorretta, che, come è stato ricordato dal consigliere Tuccillo, era su altri aspetti, sul momento del collocamento. Diamo per scontato, e abbiamo evidenze tutte in questo senso, che la vendita è andata a buon fine, c'è stata la consegna della pietra, e non c'è stato un problema su questo versante.

Volevo aggiungere un punto ulteriore di chiarimento in risposta alla sua domanda sulla questione della marginalità o meno di questa attività per il sistema bancario. Premesso che lungi da me la possibilità di dire cosa è marginale o no perché questo non è nostro compito istituzionale, è chiaro che diverso è se uno si reca in un'agenzia bancaria e chiede di acquistare, cosa che era possibile tempo fa, un *tapis roulant*, e altro se chiede invece di investire in diamanti. Quindi era stata posta in essere, come è stato ricordato, un'organizzazione all'interno degli sportelli bancari dei quattro istituti coinvolti, che vedeva una compresenza non solo dei venditori, cioè dei rappresentanti delle imprese che vendevano i diamanti, ma una presenza di funzionari incaricati delle banche che si dedicavano anche a questa attività. Marginale sì, ma certo non minima. Credo che mai come in questo caso — e lungi da me voler

incensare nessuno — la collaborazione tra le Autorità è stata preventiva durante il procedimento e successiva, proprio per verificare da parte dell'unione delle Autorità che spazi c'erano per operare. Si è ritenuto per l'Autorità Antitrust che ci fossero gli spazi, i precedenti sono stati svolti, c'è stato un conforto dal Giudice amministrativo, e massima è stata la collaborazione con Banca d'Italia e Consob, ognuna per i profili di competenza. Non è irrilevante la circostanza che Consob, nel febbraio 2017, appena avviato il nostro procedimento, ci ha fornito immediatamente tutti gli elementi sull'investimento, sulle quotazioni, su come si determinava questo prezzo. Questo ha aiutato senz'altro la nostra istruttoria. Non era semplice distinguere tra quotazioni ufficiali e un prezzo che invece era arbitrariamente fissato dalle parti. Quindi io credo che, al di là di quello che emerge poi nell'opinione pubblica, la collaborazione in questo caso ci sia stata in tutte le fasi e l'esito finale che, come avete verificato in altre audizioni, è stato di ristoro in gran parte per i consumatori che hanno acquistato queste pietre, ristoro totale o parziale a seconda dei casi, ci lascia ovviamente e parzialmente soddisfatti.

PRESIDENTE. Ha chiesto di intervenire il collega Lannutti. Prego.

ELIO LANNUTTI. Grazie signora presidente, ringrazio anche l'Antitrust, la dottoressa Tuccillo, per questa ricostruzione dei fatti e ringrazio anche il dottor Calabrò. Perché vede signora presidente c'è stato un gioco degli equivoci, uno scarica barile. Io ricordo che la storia recente è stata costellata da una lunga serie di *crack*, truffe, usi, abusi e ordinari soprusi, al 90 per cento con il concorso dei controllori, dei distratti controllori. Non mi riferisco all'Antitrust con la quale abbiamo interloquito con gli anni, è una delle Autorità che ha svolto con diligenza il proprio lavoro. Per giustificare tali truffe e raggiri, la pietra filosofale scelta dalle stesse autorità è stata quella dell'educazione finanziaria, come se si dice a uno scippato che è colpevole ad essere scippato perché non ha un porto d'armi.

Dopo che il governatore della Banca d'Italia, Visco, ha appellato come analfabeti funzionali quei risparmiatori che fidandosi dei consigli per gli acquisti dei consulenti finanziari, con docenti gli stessi rappresentanti che hanno consentito tali truffe seriali a danno di centinaia di migliaia di famiglie. Lo ripeto, tra le autorità cosiddette indipendenti l'Antitrust, a mio giudizio, è l'unica che ha svolto il suo ruolo nella tutela del mercato e dei diritti dei consumatori, e mi piace ricordare le grandi istruttorie che sono state fatte, le relative sanzioni irrogate, dai cartelli dei petrolieri a quello delle assicurazioni, alle più recenti contro i grandi colossi, che operano in Italia, ma hanno le sedi fiscali o legali nei paradisi fiscali. Purtroppo, lo dico da giornalista professionista che nel 1988 fondò un settimanale d'inchiesta, uno dei gravi problemi di questo Paese è che le truffe avvengono con tanti attori. Uno dei gravi problemi riguarda i mass media, il conflitto di interesse con gli editori, come si evince dalle classifiche internazionali con l'Italia che si trova tra i primi posti per corruzione e tra gli ultimi per la libertà di informazione. Concludo richiamando, signora presidente e cari colleghi, un bellissimo articolo dell'autore de *Il risparmio tradito*, il professor Beppe Scienza, che recentemente in un articolo, commentando la truffa seriale dei diamanti con rimborsi parziali, con le inchieste della Procura, non solo quella vostra, ha elencato una serie di manchevolezze, di voltarsi dall'altra parte *in primis* Banca Italia, ma come si fa? Se ci sono provvigioni del 20 per cento, e si tenta di far passare qualche ispettore che denuncia le cose come un pazzo, ma come si fa a non vedere che ci sono commissioni del 20 per cento sulla vendita di prodotti truffaldini? Beppe Scienza ha passato in rassegna tutti gli articoli dei giornali e dei giornalisti che invitavano i lettori a fare questi acquisti, gli acquisti del secolo. Ha elencato *Il Sole 24 Ore* « Rifugiarsi nei carati », *Il Mondo* « Meglio del mattone, dell'oro », *La Stampa* « Ecco perché chi investe in diamanti fa affari d'oro », *Il Venerdì di Repubblica* e tanti altri, *Il Giornale*, *L'Espresso*, *il Mondo economico* per dire che questa truffa ha molti

padri e le vittime sono i risparmiatori. La domanda che volevo fare è questa: voi avete già fatto tanto, c'è stata collaborazione anche con le Autorità, ma ritenete che forse anche dal punto di vista legislativo, voi avete già tanti poteri, forse bisognerebbe darvene qualcuno in più per evitare, perché siete gli unici che tentate e cercate di difendere i diritti dei consumatori. Gli altri difendono altri interessi, quelli dei banchieri, ma non si chiamassero autorità di vigilanza.

PRESIDENTE. Grazie. D'Ettore, prego.

FELICE MAURIZIO D'ETTORE. Grazie. Io, invece, siccome siamo in una Commissione di inchiesta vado a verificare quello che fanno le Autorità, compresa l'Autorità garante della concorrenza e del mercato, e segnalo che c'è stato anche un ritardo nei suoi interventi, e lo posso motivare in maniera tecnica, se necessario. Il Consiglio di Stato, e qui volevo fare una delle domande, ha ritenuto meno rilevanti i comportamenti accertati a carico delle banche rispetto invece al comportamento tenuto dalle società di vendita.

Io ricordo sempre quando veniva dichiarata la nullità dei contratti di locazione quando il proprietario locatore, sapendo il mestiere che svolgeva l'inquilino, per esempio dedito alla prostituzione, venivano dichiarati nulli i contratti, e veniva chiesta anche la restituzione delle somme, perché pretendeva un canone maggiore sapendo che quello svolgeva la prostituzione all'interno. È un po' strano ma siccome questo caso dei diamanti è veramente incredibile, le pratiche erano conosciute, divulgate dovunque, è accertato. Poi, infatti, la Procura di Milano vi ha chiesto tutti gli accertamenti che avete fatto, proprio perché sta ricostruendo proprio questo, come ci ha detto anche alla Banca d'Italia su questo tema, perché tutti sapevano che era in corso quell'attività, nessuno non lo sapeva. Proprio per questo è strana questa decisione del Consiglio di Stato, perché, come diceva il collega Lannutti, è chiaro che le commissioni erano in funzione del fatto, si sapeva che era un'attività che veniva svolta



e che le banche, tramite il canale bancario, allocavano queste pietre. Da questo punto di vista, voi avevate avuto mai notizie, segnalazioni anche da parte di singoli? Pare di sì. Anche da parte di singoli soggetti che erano stati in qualche modo tenuti in questa attività da parte delle banche, questo prima degli interventi e dell'inizio della vostra attività. Questo è importante che ce lo diciate con precisione, perché è un dato molto importante se avete avuto o meno segnalazioni. Può darsi pure che non le abbiate avute, comunque noi possiamo sempre accertarlo, ma se avete avuto segnalazioni precedenti durante l'attività, mentre venivano venduti i diamanti, appena i singoli si sono resi conto del « comportamento truffaldino » o di altro tipo. E se avete mai accertato, successivamente a questi, immediatamente prima che si svolgessero, sulla base delle segnalazioni, le vostra attività, anche quelle istituzionali sulla base di ciò che ha comunicato anche la Banca d'Italia, se avete mai accertato rispetto alle banche che poi sono state sanzionate, comportamenti o collegamenti diretti o indiretti, con società di vendita del personale o della dirigenza delle banche con le società di vendita. Se cioè c'erano rapporti precedenti, o se questo l'avete segnalato all'Autorità giudiziaria. Per capirci, come nel contratto di locazione, se il rapporto è tale di conoscenza e di condizionamento da parte delle banche rispetto alla società di vendita, e se ci sono interessi reciproci anche di singoli delle banche rispetto alle società di vendita che operavano sul mercato. Questo è uno dei temi che pare sia oggetto anche di accertamento da parte dell'Autorità giudiziaria. Non è vostro compito, però è vostro compito anche durante l'accertamento, tenuto conto dei poteri, delle vostre competenze, ai fini del provvedimento sanzionatorio, perché comunque il provvedimento sanzionatorio è un illecito atto amministrativo ma che ha una rilevanza nella configurazione dell'illecito col sistema che tutti noi conosciamo, che si applica appunto all'illecito amministrativo che però ha questa rilevanza sul piano dell'accertamento, che ha una finalità poi anche in un esito eventualmente penale,

non di vostra competenza, se tutti questi aspetti sono stati accertati, e se voi avete ritenuto nella combinatoria di quelle sanzioni una stretta connessione dell'attività delle banche con le società di vendita. Se no non davate la sanzione questo è evidente. In base a quali elementi? E se vi risultano o meno connessioni precedenti della dirigenza della Banca con le dirigenze di queste società. Anche di rapporti precedenti, o di eventuali rapporti di consulenza, o di rapporti di altro tipo, che sono necessariamente da accertare in questi casi. Cioè che è obbligo in base alla segnalazione da accertare, non possono non essere accertati, non solo dall'Autorità giudiziaria ma anche dalla vostra Autorità. E da questo punto di vista, poi, se avete avuto segnalazioni anche prima, durante lo svolgimento di questa attività di vendita. Erano pubblicizzate e quindi erano anche presenti, e se questo era un compito anche vostro di eventuale intervento, precedente o meno, rispetto a quello che è intervenuto con le attività successive. Grazie.

PRESIDENTE. Grazie a lei. Collega Buompane, prego.

GIUSEPPE BUOMPANE. Sì grazie Presidente. Ringrazio anch'io la consigliera Tuccillo e il dottor Calabrò per la relazione e ringrazio l'Autorità per l'opera di riempimento del vuoto istituzionale. Dico questo perché più andiamo avanti in questa inchiesta più è chiaro che qualcosa manca nel sistema istituzionale, non solo per quello che è accaduto ma anche per quello che potrebbe succedere. A me fa molta specie sentire la Consob che dice che non rientrano nella nozione di prodotto finanziario, in questo caso per i diamanti, le operazioni di investimento in beni e servizi che sono dirette a procurare agli investitori il godimento del bene. Io non penso che queste persone si erano andate a comprare il diamante per fare la proposta di matrimonio alla fidanzata, quindi mi sembra anche fuorviante l'interpretazione che dà la Consob. Così come mi sembra fumosa all'inverosimile la categoria di « attività connesse » a quella bancaria. Cioè dove finisce l'atti-

vità strettamente bancaria? E qual è l'attività connessa a quella bancaria? Dato che noi qui dobbiamo anche cercare di capire le storture del sistema e dato che abbiamo un dettato costituzionale che dice che la Repubblica incoraggia e tutela il risparmio, e la tutela è qualcosa che viene prima del danno al risparmio, io volevo qualche sollecitazione dall'Autorità garante, già l'ha detto prima il collega Lannutti, per riempire questo *vulnus*. Dove il legislatore può operare aumentando i poteri dell'Autorità garante della concorrenza e mercato? Specificare meglio nel TUB (Testo Unico Bancario) che cos'è l'attività connessa a quella bancaria? Aspetto una vostra indicazione. Grazie.

PRESIDENTE. Grazie a lei. Prego collega Perosino.

MARCO PEROSINO. Grazie presidente. È molto interessante quello che abbiamo appreso oggi rispetto alle precedenti audizioni. Ha aggiunto ulteriori elementi tipici della vostra attività. Io concedo anche a questi momenti storici particolari delle attenuanti generiche, cioè ci sono delle fasi storico-economiche in cui le persone per ingordigia di guadagno, perché evidentemente chi è stato sollecitato, ha pensato di guadagnare importi notevoli, migliori rispetto ad altre forme di investimento, anzi molto migliori. Poi l'idea di diversificare che era corrente, ma anche un po' lo *status symbol*, io credo che tra i clienti delle banche e il fatto di comprare i diamanti l'idea sia circolata informalmente, senza forme pubblicitarie: «Dai che è interessante, comprali anche tu». Questa è un'attenuante e può capitare a tutti. Ma qui è un po' un problema analogo a quello degli NPL (*Non Performing Loans*). Chi è che ha concesso il credito che oggi non è più recuperabile? «Nessuno», «Il sistema». Doveva andare così, qualche funzionario. E gli NPL hanno raggiunto importi che sui bilanci delle banche sono semplicemente pazzeschi. Qui siamo di nuovo daccapo: la banca ha promosso, ha incassato delle provvigioni che, se è il 20 per cento come dice il collega ma è documentato senz'altro, non

si recuperano in nessun altro settore o molto raramente, quindi sono anomale perlomeno. Quando sento queste cose, da quando frequento questa Commissione, ma anche in generale in Parlamento, continuo ad avere i dubbi sulla classe dirigente — su certa classe dirigente —, quelli che ha Riccardo Ruggeri, sul Ceo capitalismo, cioè quelli che sono sempre abbronzati tutto l'anno, hanno sempre la 24 ore, conoscono un po' di inglese, usano le *slide* e si parlano sempre tra di loro, ma non sono mai andati al mercato e non hanno mai tirato fuori il portafoglio per pagare un caffè. Quindi non sanno come funziona l'economia, c'è una classe dirigente che è staccata e che cade, poi, in queste cose perché probabilmente la banca che ha deciso di entrare in questo mercato ha pensato di guadagnare, anzi di straguadagnare. Allora dico che il compito di una Commissione, ma anche attraverso i vostri suggerimenti, è questo: oggi le normative vigenti ci garantiscono che questo non può più succedere? Perché potrebbe succedere per un'altra forma di bene rifugio, calcolando quello che sta succedendo, la guerra genera normalmente la ricerca dei beni rifugio. Oppure saremo di nuovo tra qualche anno a discutere di qualcos'altro, perché è successo altro, e quindi attraverso queste forme spariscono i depositi, vanno a perequarsi da qualche parte e quindi facciamo la perequazione sociale. Applichiamo il marxismo, si trasferiscono i capitali da una classe all'altra? Ma è così, no? Volevo fare altri esempi ma non sono pertinenti. Io chiedo al presidente e alla Commissione, ma un suggerimento all'Autorità, se secondo voi le attuali forme di controllo, le attuali leggi ci possono garantire che certi fenomeni non possono più succedere.

PRESIDENTE. Collega Laus, prego.

MAURO ANTONIO DONATO LAUS. Grazie Presidente, grazie alla dottoressa Tuccillo e grazie a lei dottor Calabrò per la relazione. Volevo fare una semplicissima domanda. È un quadro complesso dove diversi attori hanno giocato un ruolo dando un contributo finalizzato a dare una per-



cezione, alla certezza illusoria dell'investitore per l'acquisto dei diamanti. La domanda è: *Il Sole 24 Ore, Milano Finanza*, con questi articoli hanno giocato un ruolo anche lì, non stiamo parlando del *Corriere dei Piccoli*, ma di un quotidiano di primaria importanza. E chi legge oggi *Il Sole 24 Ore* sa che trova, non dico certezze ma una certa autorevolezza delle informazioni. Questi erano dei semplici redazionali? O comunque anche se fossero stati dei redazionali, credo dovessero essere al vaglio del direttore del giornale. Che un giornale di una così forte autorevolezza possa ospitare qualsiasi tipo di informazione, a me non risulta. Quindi secondo voi c'è questo ruolo? Qualcuno ha interrogato questo giornalista, questo signore, questi responsabili? Si sono giustificati? Mi manca questo passaggio qua. Allora per evitare di andare alla ricerca, come i cani da caccia e da tartufo, chiedo, essendo questa anche una Commissione d'inchiesta, per capire secondo voi che ruolo può giocare e ha giocato un articolo di questa portata, dove riporta delle valutazioni delicate e importanti. È proprio un dubbio che mi è venuto adesso mentre ascoltavo con attenzione la relazione illustrata dalla dottoressa.

PRESIDENTE. Prego collega Zennaro.

ANTONIO ZENNARO. Grazie Presidente, ringrazio l'Autorità di vigilanza. Sarò molto breve con domande analitiche. Ho visto che sostanzialmente è stata rideterminata la sanzione a 2 milioni e 345 mila euro per il Banco BPM e a 2 milioni e 800 mila per UniCredit. Volevo chiedere: quant'è in termini economici la marginalità che nel periodo di operatività le specifiche banche avevano incassato da questa attività di somministrazione di questi servizi di commercio? Le società, quindi i distributori, quanto, secondo voi, è quella parte di indebito guadagno? Le due società che fornivano i servizi di vendita dei diamanti, proprio in termini economici.

PRESIDENTE. Collega Buratti, prego.

UMBERTO BURATTI. Grazie Presidente. Prima di ringraziare per questa audizione,

vorrei, perché noi siamo una Commissione d'inchiesta ma siamo anche il legislatore, fare una brevissima riflessione. Intanto dobbiamo dire che se non ci fosse stato un servizio televisivo e una segnalazione di un'associazione, forse questa cosa sarebbe rimasta del tutto senza verifiche, senza inchieste. E allora da legislatori dobbiamo dire che c'è qualcosa nel sistema che non funziona, e aggiungere che dovremmo — come alcuni colleghi hanno già detto — scrivere o intervenire affinché questi fatti non si dovessero ripetere, perché altrimenti, come si usa dire «si interviene quando i buoi ormai sono scappati dalla stalla». Credo che, proprio per questi motivi, un'attenta riflessione andrebbe fatta e dirci come forse è meglio intervenire per far sì che non si ripetano vicende come questa. Ringrazio ancora per la relazione e l'attività che avete svolto, però come siete entrati nel dettaglio, noi dovremmo far sì, o perlomeno tentare da un punto di vista normativo che non si ripetessero certe cose.

PRESIDENTE. Prego consigliera Tuccillo, a lei la parola per le risposte.

MARIA TUCCILLO, *Capo di Gabinetto AGCM*. Vado in ordine, ho preso un po' di appunti per cercare di essere esaustiva nelle risposte alle domande. *In primis* ringrazio per l'apprezzamento che avete espresso quasi tutti in merito al contenuto e all'attività svolta, di questo è orgogliosa l'Autorità perché c'è l'impegno di tante persone e veramente cerchiamo di fare bene il nostro lavoro. Domanda ricorrente che è stata posta anche se declinata in maniera diversa. Per quanto riguarda questo *vulnus* normativo, perché queste esperienze, questi casi dimostrano che probabilmente c'è qualcosa, non so se si può parlare propriamente di *vulnus* normativo, ma certamente la valutazione non spetta a noi, quindi ciò che posso dire e che è stato apertamente espresso nella relazione, è che il Codice del consumo, così come è formulato, quindi per quanto riguarda la normativa che ci attribuisce la competenza, così come è strutturato funziona, e ne è la prova l'attività svolta.

Quindi se la domanda è: la normativa vigente che riguarda la tutela del consumatore è efficiente e funziona? La risposta è nei fatti.

Per quanto riguarda l'ampliamento delle competenze, per quanto io possa essere orgogliosa e grata dei complimenti e del riconoscimento che viene fatto all'Autorità, c'è da evidenziare che l'Autorità è composta da poche forze e attualmente abbiamo tante competenze, e tante competenze importanti. Quindi aprire la porta a ulteriori competenze, soprattutto nel settore della regolazione, tenuto conto dell'attività che attualmente svolge l'Autorità, merita una riflessione approfondita. Per quanto riguarda i dettagli delle segnalazioni e i dati che sono stati richiesti, dopo passo la parola al Direttore che si è occupato del caso.

Per quanto riguarda il ruolo marginale o poco marcato che è stato evidenziato dal Consiglio di Stato, per quanto io possa essere un magistrato non entrerei mai nel merito di una decisione di un'Autorità giudiziaria non essendo parte di quel caso. Però mi sento di esprimere un giudizio che è di carattere obiettivo per dare un supporto alla motivazione, nel senso che il carattere marginale viene preso in considerazione dal punto di vista giuridico quando, come ho ribadito prima, ci sono più soggetti che concorrono nella realizzazione di un illecito e uno di questi ha un ruolo meno incisivo in relazione anche alla causazione degli effetti, che in questo caso è il danno patrimoniale che è stato arrecato al consumatore e derivante da questa pratica commerciale scorretta.

Faccio un passaggio importante perché consente anche di capire bene il tema e l'ambito in cui noi ci muoviamo: l'Autorità ha fatto un'attività di accertamento che riguarda pratiche commerciali scorrette, che riguardano il profilo dell'informazione alterata che è stata data ai consumatori e che ha deviato in maniera negativa le scelte del consumatore nell'acquisto dei diamanti. Noi di questo ci stiamo occupando in questa sede e su questo dobbiamo ragionare, e in relazione a questa condotta va valutato quello che è stato definito il ruolo marginale dai giudici amministrativi degli istituti

di credito. Questa è la chiave di lettura, a mio avviso.

Per quanto riguarda il ruolo che è stato dato ai quotidiani, la domanda posta è: che ruolo avevano i quotidiani, visto che la quotazione di questi diamanti, il valore di questi diamanti è passato attraverso i giornali? Anche qui la risposta deve essere data nell'ambito di quelle che sono le condotte contestate, cioè il profilo di questa condotta scorretta che ha riguardato l'informazione nella scelta e nell'acquisto quindi da questo punto di vista va valutato anche il comportamento dei quotidiani.

Allo stato non ci sono elementi per poter ritenere che ci sia stato un concorso in termini giuridici, come abbiamo invece rilevato per le banche, nei confronti delle quali, a seguito dell'attività ispettiva è emerso questo collegamento, che si è esplicitato attraverso un accordo commerciale e che ha fatto sì che il comportamento delle banche fosse da inserirsi in questa pratica commerciale scorretta riguardante la vendita dei diamanti.

Per quanto riguarda l'ultima risposta passo la parola al dottor Calabrò che ha contezza delle segnalazioni avendo seguito il procedimento, io non c'ero ancora all'epoca. La domanda era: le segnalazioni pervenute in relazione alle commissioni godute dalle banche e dagli istituti di credito, in relazione a queste pratiche e se queste segnalazioni sono pervenute prima, durante, e il contenuto che è pervenuto a noi e che noi abbiamo valutato.

PRESIDENTE. Dottor Calabrò.

GIOVANNI CALABRÒ, *Direttore generale AGCM*. Grazie, noi abbiamo avviato il procedimento appena abbiamo avuto le segnalazioni, quindi l'avvio del procedimento istruttorio è meno di due mesi successivo alla prima segnalazione che noi riceviamo, che è una segnalazione molto strutturata da Altroconsumo, più o meno contestuale, forse di poco successiva, se vogliamo essere precisi, rispetto alla prima trasmissione televisiva dedicata a questo fatto. Alla fine ho avuto l'impressione che tutti abbiano potuto formulare domande e questo ci fa

molto piacere, perché è un tema che si vede che è stato riportato nella nostra esposizione in modo compiuto. La domanda legittima è: ma voi non lo sapevate prima? La risposta è: io personalmente no. Io sono Direttore Generale quindi non è che io sappia tutto quello che fanno i trenta colleghi che lavorano con me in tutti i settori economici. Mi reco periodicamente negli sportelli bancari, a differenza di altri, non è che non vado in banca, non è che non acquisto il caffè a un euro, faccio anche la spesa, quindi sto molto attento. Mi reco spesso negli sportelli bancari, perché ne traggio sempre motivo di ispirazione anche per alcuni procedimenti che i colleghi svolgono. E le devo dire che io non ho mai saputo prima d'allora che ci fosse vendita di diamanti. Sarà che non ero un soggetto interessante per i funzionari. Questo non esclude che si potesse sapere, noi abbiamo anche poteri d'ufficio, quindi voglio rispondere seriamente alla provocazione che cogliamo in tutti i suoi aspetti positivi. Noi interveniamo con 100 istruttorie l'anno a fronte di migliaia di segnalazioni, ovviamente sui casi più rilevanti. Qui non c'era in quel momento la segnalazione, poi c'è stata, perché appena abbiamo avviato è successo di tutto. Abbiamo avuto reclami, segnalazioni, la corrispondenza tra i funzionari, tutto. Sia trovato in sede ispettiva sia perché siamo diventati parte di un processo. Abbiamo ammesso altre due associazioni di consumatori, quindi è stato un procedimento abbastanza breve, da gennaio alla sua conclusione nel corso dell'anno, il 20 settembre, veramente di pochi mesi, molto articolato, con l'estensione, come ricordato dal consigliere Tuccillo, alle quattro banche, di cui due sono due delle principali a livello nazionale e 4 comunque di massimo rilievo. Tutto questo è stato fatto col massimo impegno nell'arco di pochi mesi, con la collaborazione con le altre Autorità.

Sul tema dei poteri è già stato detto: i poteri vanno esercitati, noi l'abbiamo esercitato, rispondiamo solo per noi. Con gli altri abbiamo collaborato per evitare un rischio di *bis in idem*, non altro, un rischio teorico.

Torno al tema della sanzione, se la sanzione può essere stata o no un deterrente in questo caso. Sicuramente no, vi do la risposta senza dover andare sui numeri. Forse lo sarà con nuovi livelli sanzionatori che ci portano fino al 4 per cento del fatturato delle imprese. Qui non è tanto il tema della riduzione del 30 per cento, questo è marginale. È chiaro che la nostra sanzione è stata, nel bilanciamento complessivo di questo caso, un elemento, ma non è un elemento che basta come deterrente, e auspichiamo, e qui dipende dal Parlamento, un rapido recepimento della normativa che ci consentirà di elevare le sanzioni anche eventualmente per gli illeciti nazionali al 4 per cento del fatturato, che sicuramente è maggiore rispetto al massimo edittale di 5 milioni di euro. Qui le sanzioni erano molto vicine al massimo, il Giudice in alcuni casi le ha rimodulate, è nelle regole del gioco. Poi il rapporto tra quanto hanno guadagnato di commissioni, eccetera, mi pare Banca d'Italia abbia fatto un esercizio perfetto, nelle nostre carte non c'è di più, e questo è uno dei pochi casi in cui sembra che il ristoro complessivo, dovuto alla nostra iniziativa, alla *moral suasion* di Banca d'Italia, e forse anche alla vicenda pendente in ambito penale, fa sì che il ristoro sia più o meno due terzi di quanto i singoli clienti avrebbero investito. Poi qualcuno ha anche le pietre, quindi alla fine è un caso che chi è grande esperto di inganni, uso questo termine in senso improprio, ai risparmiatori sa, non sempre l'esito è quello del ristoro dei due terzi a beneficio dei risparmiatori. Penso di aver risposto, non so se c'era altro.

PRESIDENTE. Collega Zennaro, prego.

ANTONIO ZENNARO. Siccome non ho avuto risposta alla domanda, magari me la fate pervenire per iscritto.

GIOVANNI CALABRÒ, *Direttore generale AGCM*. Sulla questione dei numeri, giusto? Il discorso è questo: le commissioni complessive sono dell'ordine di circa 300 milioni di euro, sul fatturato che è stato accertato. I ristori, cioè ciò che le banche

hanno ridato ai clienti è quattro volte tanto. Quindi se lei voleva limitarsi alle banche il dato ce l'ha, complessivo. Poi se lo vuole banca per banca, esercizio per esercizio, è un esercizio che non è stato compiuto. Però il dato di sistema è stato fornito la settimana scorsa. Io mi attengo a quello e il ristoro è stato più o meno quattro volte il volume delle commissioni percepite.

Quindi le commissioni bancarie sono state restituite e forse anche qualcosa di più, poi il ristoro al 100 per cento non c'è stato, anche perché in alcuni casi, almeno una singola banca, un singolo istituto di credito sta tardando, e comunque vedremo gli sviluppi. Uno ha tardato poi alla fine ha ristorato, Monte dei Paschi, un altro sta ancora tardando. Le due principali banche, Intesa e UniCredit, hanno fatto un ristoro sostanzialmente totale. In qualche caso è stata fatta la scelta, non dalle principali due banche, di lasciare anche la pietra, ma questo è un elemento di dettaglio. Penso che dal punto di vista quantitativo sia sufficiente.

**PRESIDENTE.** Il collega Lannutti voleva aggiungere qualcosa.

**ELIO LANNUTTI.** Una richiesta, perché io noto anche la sproporzione tra i risultati che ci sono e personale impiegato. Ritengo che l'Antitrust abbia un decimo del personale della Banca d'Italia, forse anche meno.

**GIOVANNI CALABRÒ,** *Direttore generale AGCM.* Abbiamo 280 persone rispetto a circa 7 mila, però non sono aggiornato ad oggi.

**ELIO LANNUTTI.** Quindi anche questo è uno dei problemi per rendere più efficiente un'Autorità con cui — ricordo che il primo presidente fu Saja, stava a Via Calabria, c'era Militello — ho interloquito sin dall'inizio. A mio giudizio di quelle cosid-

dette « indipendenti » è la più efficiente, con un personale ridotto. Quindi ritenete che anche questo sia uno dei problemi? Cioè rafforzare, oltre a qualche potere, anche i dipendenti?

**MARIA TUCCILLO,** *Capo di Gabinetto AGCM.* Definirei la domanda quasi retorica perché la risposta è abbastanza scontata, la premessa dei numeri dà risposta. È evidente che rafforzare il personale già adesso, indipendentemente dal tema che ho accantonato dell'aumento di competenze, anche con le competenze che abbiamo siamo pochi e si lavora tanto. Però i risultati evidenti ci sono e questo è un gran risultato secondo me.

**PRESIDENTE.** Grazie. Resta il tema, su cui la Commissione tornerà, di far sì che anche a livello normativo i risparmi dei nostri concittadini siano blindati quando si trovano all'interno dei *caveau* delle banche e che qualunque proposta possa essere fatta ai risparmiatori sia assolutamente sotto controllo dal punto di vista della sicurezza. Questo tra l'altro aiuta anche lo stesso sistema bancario a fronte del fenomeno delle *shadow banking*, su cui poi torneremo, che non essendo sottoposti alla stessa normativa, non possono dare le stesse garanzie. Quindi è interesse della Commissione far sì che questi fenomeni nell'ambito del sistema bancario, quello pulito, trasparente, vengano assolutamente fugati.

Grazie ai nostri ospiti e ci vediamo presto. Dispongo che la documentazione libera consegnata dalla dottoressa Tuccillo sia allegata al resoconto stenografico della seduta odierna. Dichiaro conclusa l'audizione.

**La seduta termina alle 15.25.**

*Licenziato per la stampa  
il 4 ottobre 2022*

ALLEGATO

**Documentazione in regime libero trasmessa dal Capo di Gabinetto  
dell'Autorità garante della Concorrenza e del Mercato.**



*Autorità Garante  
della Concorrenza e del Mercato*

**COMMISSIONE PARLAMENTARE DI INCHIESTA  
SUL SISTEMA BANCARIO E FINANZIARIO**

**AUDIZIONE DEL CAPO DI GABINETTO DELL'AUTORITÀ GARANTE  
DELLA CONCORRENZA E DEL MERCATO  
CONS. MARIA TUCCILLO**

Palazzo San Macuto  
Roma, 8 marzo 2022

*Onorevole Presidente*

*Onorevoli Commissari*

L'Autorità ringrazia per la richiesta di audizione dinanzi a codesta Commissione poiché consente di illustrare l'importante ruolo svolto dall'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato nella vicenda relativa alla promozione e commercializzazione dei diamanti c.d. da investimento attraverso il canale bancario, nell'esercizio delle proprie competenze in materia di tutela del consumatore.

Nella presente relazione, dopo aver accennato al quadro normativo di riferimento nell'ambito del quale si colloca l'intervento dell'Autorità al fine di interrompere e sanzionare le condotte scorrette nella vendita di diamanti presso alcuni importanti istituti di credito, si illustreranno le segnalazioni pervenute e le conseguenti interazioni con le altre Autorità di vigilanza per valutare la portata del fenomeno e i rispettivi ambiti di intervento.

Successivamente, si descriverà l'*iter* dei procedimenti istruttori adottati dall'Autorità nei confronti delle banche coinvolte nella vicenda, dando conto delle ulteriori segnalazioni pervenute, delle tempistiche di svolgimento e dei contenuti dei provvedimenti sanzionatori. Infine, si rappresenterà l'esito del contenzioso amministrativo e la complessa fase di ottemperanza da parte delle banche ai provvedimenti sanzionatori.

### **1. Il quadro normativo di riferimento in materia di pratiche commerciali scorrette di competenza dell'AGCM**

Per quanto concerne i profili di interesse della presente audizione, giova ricordare in via preliminare che l'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato (di seguito, Autorità) a partire dal 2007, in virtù del recepimento di una direttiva europea<sup>1</sup>, è competente in materia di tutela del consumatore contro tutte le pratiche commerciali scorrette delle imprese nei confronti dei consumatori e delle microimprese.

L'organica disciplina della materia è contenuta nel Codice del Consumo.

Per “pratica commerciale”<sup>2</sup> si intende qualsiasi azione, omissione, condotta, dichiarazione o comunicazione commerciale, ivi compresa la pubblicità diffusa

---

<sup>1</sup> Direttiva 29/2005/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 maggio 2005 relativa alle pratiche commerciali sleali tra imprese e consumatori nel mercato interno e che modifica la direttiva 84/450/CEE del Consiglio e le direttive 98/7/CE, 98/27/CE, 2002/65/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, e il regolamento (CE) n. 2006/2004 del Parlamento europeo e del Consiglio.

<sup>2</sup> Si veda l'articolo 18, lettera d) del Codice del Consumo.



con ogni mezzo (incluso il *direct marketing* e la confezione dei prodotti) e il *marketing*, che un professionista pone in essere in relazione alla promozione, alla vendita o alla fornitura di beni o servizi ai consumatori. La pratica commerciale è “scorretta” quando, in contrasto con il principio della diligenza professionale<sup>3</sup>, falsa o è idonea a falsare in misura apprezzabile il comportamento economico del consumatore medio che raggiunge o al quale è diretta.

Il Codice del Consumo distingue le pratiche commerciali ingannevoli e aggressive. In estrema sintesi, rilevano in questa sede le norme relative alle pratiche commerciali ingannevoli (articoli 21-23 del Codice del Consumo), ossia le azioni od omissioni idonee a indurre in errore il consumatore medio, falsandone il processo decisionale. L'induzione in errore può riguardare le caratteristiche principali del prodotto, la portata degli impegni del professionista, il prezzo o il modo in cui questo è calcolato o l'esistenza di uno specifico vantaggio quanto al prezzo e la natura, le qualifiche e i diritti del professionista<sup>4</sup>.

Il medesimo Codice indica, inoltre, le pratiche commerciali che devono essere considerate in ogni caso ingannevoli o aggressive; con specifico riferimento alle condotte oggetto dell'odierna discussione, connesse alla vendita di diamanti attraverso il canale bancario, sono di per sé ingannevoli, ad esempio, i comportamenti attraverso i quali l'operatore economico comunica informazioni inesatte sulle condizioni di mercato allo scopo d'indurre il consumatore all'acquisto a condizioni meno favorevoli di quelle normali di mercato<sup>5</sup>.

---

<sup>3</sup> Cfr. articolo 20 del Codice del Consumo, recante “*Divieto delle pratiche commerciali scorrette*”.

<sup>4</sup> Si riportano di seguito le disposizioni normative di cui all'articolo 21 del Codice del Consumo (“Azioni ingannevoli”) applicate dall'Autorità nei procedimenti in discussione: “1. E' considerata ingannevole una pratica commerciale che contiene informazioni non rispondenti al vero o, seppure di fatto corretta, in qualsiasi modo, anche nella sua presentazione complessiva, induce o è idonea ad indurre in errore il consumatore medio riguardo ad uno o più dei seguenti elementi e, in ogni caso, lo induce o è idonea a indurlo ad assumere una decisione di natura commerciale che non avrebbe altrimenti preso: [...]”

b) le caratteristiche principali del prodotto, quali la sua disponibilità, i vantaggi, i rischi, l'esecuzione, la composizione, gli accessori, l'assistenza post-vendita al consumatore e il trattamento dei reclami, il metodo e la data di fabbricazione o della prestazione, la consegna, l'idoneità allo scopo, gli usi, la quantità, la descrizione, l'origine geografica o commerciale o i risultati che si possono attendere dal suo uso, o i risultati e le caratteristiche fondamentali di prove e controlli effettuati sul prodotto;

c) la portata degli impegni del professionista, i motivi della pratica commerciale e la natura del processo di vendita, qualsiasi dichiarazione o simbolo relativi alla sponsorizzazione o all'approvazione dirette o indirette del professionista o del prodotto;

d) il prezzo o il modo in cui questo è calcolato o l'esistenza di uno specifico vantaggio quanto al prezzo; [...]

f) la natura, le qualifiche e i diritti del professionista o del suo agente, quali l'identità, il patrimonio, le capacità, lo status, il riconoscimento, l'affiliazione o i collegamenti e i diritti di proprietà industriale, commerciale o intellettuale o i premi e i riconoscimenti; [...]

<sup>5</sup> Ai sensi dell'art. 23, lettera t) del Codice del Consumo: “1. Sono considerate in ogni caso ingannevoli le seguenti pratiche commerciali: [...] t) comunicare informazioni inesatte sulle condizioni di mercato o sulla possibilità di ottenere il prodotto allo scopo d'indurre il consumatore all'acquisto a condizioni meno favorevoli di quelle normali di mercato; [...]”.

In base a quanto previsto dall'articolo 27, comma 1 bis, del Codice del Consumo<sup>6</sup>, l'Autorità ha competenza esclusiva ad intervenire nei confronti delle condotte dei professionisti che integrano una pratica commerciale scorretta anche nei settori regolati e, quindi, nei settori delle banche e dei servizi finanziari e d'investimento, fermo restando il rispetto della regolazione vigente e previa obbligatoria acquisizione del parere dell'Autorità di regolazione competente.

Ai sensi della medesima norma, le Autorità possono disciplinare, con protocolli di intesa, gli aspetti applicativi e procedimentali della reciproca collaborazione, nel quadro delle rispettive competenze<sup>7</sup>.

In coerenza con tale previsione normativa, l'Autorità e la Banca d'Italia hanno sottoscritto nell'ottobre 2014 un protocollo d'intesa che regola i relativi rapporti in materia di tutela dei consumatori nel mercato bancario e finanziario, disciplinando, tra l'altro, le modalità di cooperazione tra le due Istituzioni laddove nello svolgimento delle rispettive funzioni emergano profili di interesse per l'altra<sup>8</sup>.

## **2. Le segnalazioni pervenute prima dell'avvio dei procedimenti e il coordinamento con le altre Autorità di Vigilanza per esaminare la portata del fenomeno e valutare i rispettivi ambiti di intervento.**

L'attività di indagine dell'Autorità sulla nota vicenda della commercializzazione dei diamanti c.d. da investimento ha preso le mosse da un servizio andato in onda nel corso della trasmissione *Report* del 17 ottobre 2016 e dalla segnalazione inviata dall'associazione Altroconsumo il 16 novembre 2016 in relazione alle modalità di presentazione dell'offerta di diamanti da parte delle società IDB-Intermarket Diamond Business

---

<sup>6</sup> Cfr. Art. 27, comma 1-bis.

<sup>7</sup> Occorre al riguardo precisare che l'Autorità non deve sempre acquisire il parere dell'Autorità di regolazione competente allorché sanzioni un soggetto operante “nei settori regolati”, in quanto ciò che rileva, ai sensi della richiamata previsione normativa, non è la natura del soggetto destinatario del provvedimento finale e il fatto che esso operi anche nell'ambito di un settore regolato, ma che la specifica attività oggetto del procedimento dell'AGCM rientri tra le attività regolate, poiché solo in tale eventualità si verifica una potenziale sovrapposizione tra i due enti vigilanti.

<sup>8</sup> *Protocollo d'intesa tra l'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato e la Banca d'Italia in materia di tutela dei consumatori nel mercato bancario e finanziario*, 14 ottobre 2014. V., in particolare, l'art. 2 (“Attività di cooperazione”) prevede: “1. L'AGCM e la Banca d'Italia cooperano nelle seguenti forme: a) coordinamento degli interventi istituzionali su settori di comune interesse; b) segnalazione dell'AGCM alla Banca d'Italia di casi in cui, nell'ambito di procedimenti di competenza dell'AGCM medesima, emergano ipotesi di eventuali violazioni da parte degli operatori delle norme alla cui applicazione è preposta la Banca d'Italia; c) segnalazione della Banca d'Italia all'AGCM di casi in cui, nell'ambito di procedimenti di competenza della Banca d'Italia medesima, emergano ipotesi di eventuali fattispecie di pratiche commerciali scorrette relative ai settori creditizio e finanziario” Il medesimo articolo, al comma 2, aggiunge “In particolare, la Banca d'Italia e l'AGCM cooperano nello svolgimento delle rispettive funzioni istituzionali attraverso i seguenti strumenti: a) costituzione di un gruppo di lavoro permanente sull'attuazione del presente Protocollo, anche al fine di promuovere il confronto tra le Autorità su tematiche di comune interesse inerenti alla tutela dei consumatori nei rapporti con gli intermediari bancari e finanziari; b) scambio reciproco di documenti e informazioni - secondo modalità pratiche da concordare - sui procedimenti avviati da ciascuna Autorità nell'esercizio dei poteri indicati in premessa”.

S.p.A./IDB Intermediazioni S.r.l. (di seguito, IDB) e DPI Diamond Private Investment S.p.A. (di seguito, DPI), attraverso i rispettivi siti *internet* e nelle agenzie bancarie di alcuni istituti di credito<sup>9</sup>.

In fase pre-istruttoria gli Uffici hanno valutato, sulla base degli elementi agli atti, se le condotte segnalate da Altroconsumo, e oggetto anche della citata puntata di *Report*, rientrassero nell'ambito di competenza dell'Autorità in tema di tutela del consumatore.

Nella citata trasmissione di *Report* era infatti emerso che la vendita di diamanti tramite intermediazione di istituti di credito non fosse soggetta al controllo della CONSOB, secondo la quale l'investimento in diamanti non rientrava nella nozione di prodotto finanziario.

Ad esito degli approfondimenti istruttori svolti, emergeva che tale impostazione trovava invero fondamento in una comunicazione del 1997 in cui la CONSOB stessa ha affermato, in termini generali, che non rientrano nella nozione di “prodotto finanziario” le operazioni di investimento in beni e servizi che sono dirette a procurare all'investitore il godimento del bene<sup>10</sup> ed in una risposta fornita a DPI S.p.A. nel 2013 con precipuo riferimento all'acquisto di diamanti per investimento tramite intermediazione bancaria<sup>11</sup>.

---

<sup>9</sup> Le principali aree di criticità segnalate riguardavano: la pretesa convenienza dell'investimento, trattandosi di un bene rifugio e di libera circolazione, dal valore crescente, non tassato e dotato di liquidità certa in tutto il mondo; l'enfasi attribuita nel materiale pubblicitario alla presunta redditività dell'investimento, in ragione del trend della quotazione del diamante sempre in crescita rispetto ad alcuni indici (Eurostoxx 5.0, inflazione e oro); l'asserito guadagno ricavato dai clienti che hanno disinvestito dopo alcuni anni nonché dai clienti che hanno conservato i diamanti per un certo periodo (IDB); i valori delle quotazioni dei diamanti di gran lunga superiori alle quotazioni internazionalmente riconosciute (listino Rapaport di New York o piattaforma IDEX); il servizio di ricollocamento offerto dalle società IDB e DPI.

<sup>10</sup> Nello specifico, con la Comunicazione n. 97006082 del 10 luglio 1997, la CONSOB ha statuito che non rientrano nella nozione di prodotto finanziario “*le operazioni di investimento in attività reali o di consumo, cioè le operazioni di acquisto di beni e di prestazioni di servizi che, anche se concluse con l'intento di investire il proprio patrimonio, sono essenzialmente dirette a procurare all'investitore il godimento del bene, a trasformare le proprie disponibilità in beni reali idonei a soddisfare in via diretta i bisogni non finanziari del risparmiatore stesso*”.

<sup>11</sup> Cfr. comunicazione n. DTC/13038246 del 6-5-2013, Bollettino CONSOB n. 5.1/2013, in cui si affermava “*per configurare un investimento di natura finanziaria, non è sufficiente che vi sia accrescimento delle disponibilità patrimoniali dell'acquirente (cosa che potrebbe realizzarsi attraverso talune modalità di godimento del bene come ad esempio con la rivendita del diamante) ma è necessario che l'atteso incremento di valore del capitale impiegato (ed il rischio ad esso correlato) sia elemento intrinseco all'operazione stessa*”. Nel caso di specie, “*(i) con la sottoscrizione dei contratti di acquisto dei diamanti, si determina il trasferimento di un pieno diritto di proprietà della res materiale in capo all'acquirente, atteso che quest'ultimo è immediatamente immesso nel pieno ed esclusivo diritto di disporre e godere del bene, non essendoci peraltro vincoli o limitazioni al godimento dello stesso; (ii) non si ravvisa la sussistenza di certificati rappresentativi dei diritti dei titolari, destinati eventualmente a circolare nell'ambito di un “mercato secondario” appositamente organizzato; (iii) non è previsto un patto di riacquisto da parte delle società di cui trattasi. [...] In particolare [...] non è prospettata, a favore dell'acquirente che decida di dismettere i diamanti, una specifica forma di rendimento diversa, collegata e/o ulteriore rispetto al valore del bene acquistato. In buona sostanza, nel caso di specie, l'acquirente del diamante ha il pieno diritto di godere e disporre del bene e, dunque, la facoltà di alienarlo o utilizzarlo altrimenti. L'eventuale provento percepito con la (proficua) rivendita del bene rappresenta, dunque, solo una delle possibili modalità di godimento del bene stesso da parte del proprietario [...] Non si riscontra, come sopra accennato, la prospettazione, da parte delle società fautrici dell'iniziativa, di uno specifico rendimento. Difatti, sebbene la res materiale possa apprezzarsi (o anche deprezzarsi) per effetto dell'andamento delle quotazioni del bene nel tempo, tale circostanza non è di per sé sufficiente per affermare che l'eventuale apprezzamento del bene in parola possa de facto costituire una forma di “rendimento di natura finanziaria”. Ciò che rileva (ai fini dell'individuazione dell'investimento di natura finanziaria) è*

In ogni caso, l'Autorità, nel gennaio 2017 - prima dell'avvio dei procedimenti avvenuto il 25 gennaio - ha interloquuto con Banca d'Italia e con CONSOB per esaminare la portata del fenomeno e valutare i rispettivi ambiti di intervento.

La CONSOB ha ribadito la posizione espressa nella citata comunicazione del maggio 2013, secondo cui la disciplina di trasparenza sui servizi di investimento - per la quale è responsabile - non è applicabile alla vendita di diamanti o ad altri beni materiali, anche quando avvenga attraverso il canale bancario; al contempo, CONSOB manifestava la volontà di esercitare i propri poteri di sorveglianza in materia di risparmio, mediante la pubblicazione di un avviso che invitasse i risparmiatori alla prudenza nella valutazione di tali forme di investimento (avviso pubblicato il 6/2/2017 nella newsletter "Consob Informa").

Secondo Banca d'Italia, la segnalazione alla clientela della possibilità di effettuare operazioni di compravendita di diamanti con società specializzate attraverso il canale bancario non è un'attività finanziaria e, dunque, ad essa non si applicano le disposizioni e i controlli previsti dal Testo Unico Bancario (D. Lgs. n. 385/93) in materia di trasparenza e correttezza. Trattandosi di un'attività connessa all'attività bancaria o finanziaria, esercitata dalle banche in misura marginale, essa si pone al di fuori dell'attività di vigilanza di Banca d'Italia.

Ad esito delle indagini preistruttorie e ricorrendone i presupposti oggettivi e soggettivi di applicazione della disciplina di cui al Codice del Consumo, l'Autorità avviava due procedimenti nei confronti di IBD e DPI.

Il 14 febbraio 2017, CONSOB ha trasmesso una memoria, evidenziando talune rilevanti peculiarità del mercato dei diamanti.

Occorre rilevare che l'opportunità di estendere l'accertamento istruttorio anche ai quattro Istituti di credito maggiormente coinvolti è emersa in un secondo momento, solo a valle cioè dell'esame della documentazione ispettiva acquisita presso le menzionate società DPI e IDB, dopo l'avvio dei rispettivi procedimenti.

Prima di procedere all'ampliamento soggettivo delle istruttorie, l'Autorità ha in ogni caso tempestivamente informato sia Banca d'Italia che CONSOB in merito agli elementi più significativi emersi nel corso delle istruttorie, i quali facevano emergere una corresponsabilità degli istituti di credito nella vendita dei diamanti, tenuto conto del ruolo svolto e delle significative commissioni ricevute per l'attività di collocamento dei diamanti da investimento.

---

*piuttosto l'effettiva e predeterminata promessa, all'atto dell'instaurazione del rapporto contrattuale, di un rendimento collegato alla res. Detta caratteristica, come riferito, non è rinvenibile nel caso di specie?*

Nel condividere la ricostruzione dell'Autorità, Banca d'Italia, in particolare, ha confermato la posizione, già espressa in precedenza<sup>12</sup>, secondo cui le attività svolte dalle banche in relazione alla vendita dei diamanti (consistenti nel divulgare alla clientela il materiale informativo, profilare e valutare la propensione al rischio della clientela interessata, raccogliere gli eventuali ordini e ricevere i pagamenti) costituiscono attività “connesse a quella bancaria” ai sensi del Testo Unico Bancario e, quindi, non rientrano nell'ambito della propria vigilanza.

In considerazione di quanto sopra esposto, l'Autorità ha quindi esteso i due procedimenti nei confronti degli istituti di credito maggiormente coinvolti nell'attività in questione.

### **3. I procedimenti sanzionatori svolti dall'Autorità nei confronti delle banche coinvolte nella vicenda: segnalazioni, tempistiche e contenuti.**

#### *Le tempistiche di svolgimento dei procedimenti*

Alla luce delle informazioni acquisite ai fini dell'applicazione del Codice del Consumo, in data 25 gennaio 2017 l'Autorità ha avviato due procedimenti istruttori<sup>13</sup> nei confronti, rispettivamente, di IDB e DPI, in relazione alla pratica commerciale consistente nel presentare l'acquisto di diamanti come un'alternativa agli investimenti tradizionali di sicura, certa e ampia convenienza. In particolare, offrendo una rappresentazione ingannevole, fuorviante, incompleta e poco trasparente in merito:

a) alla convenienza dell'investimento proposto, anche in relazione alla presentazione dell'andamento dei prezzi di vendita come quotazioni di mercato confrontate con altri parametri e investimenti;

b) al prezzo e al modo in cui viene calcolato;

c) alle caratteristiche dell'investimento in termini di liquidità e rivendibilità e all'affidamento generato in merito alla facilità di disinvestimento.

In aggiunta a tali profili di ingannevolezza, è stato altresì contestato anche il mancato rispetto di alcune norme in materia di diritti dei consumatori nei contratti fuori dai locali commerciali.

Nella stessa data, l'Autorità ha deliberato di autorizzare ispezioni presso le sedi delle predette società, che si sono svolte il 26 gennaio 2017.

---

<sup>12</sup> Comunicazione Banca d'Italia n. 277652/11 del 30/3/2011, riguardante la risposta ai quesiti sottoposti da Diamond Private Investment S.p.A. in relazione alla possibilità che le banche vendessero diamanti per suo conto.

<sup>13</sup> PS10677 IDB-Intermarket Diamond Business-Diamanti Da Investimento e PS10678 DPI-Diamond Private Investment-Diamanti Da Investimento.

Come anticipato, in data 14 febbraio 2017, la CONSOB ha trasmesso una corposa relazione in merito alla vendita di diamanti al pubblico da parte di società specializzate anche per il tramite di istituti bancari, nella quale si dava conto del fatto che erano pervenute segnalazioni da parte di alcune associazioni di consumatori che evidenziavano la scarsa trasparenza della documentazione contrattuale delle operazioni riguardo: *a)* alla “struttura” del prezzo pagato dal consumatore per l’acquisto del bene, che sarebbe influenzata da elevate e non trasparenti politiche commissionali praticate dalle banche in accordo con le società venditrici; *b)* ai rischi di perdite di valore del bene nel tempo di cui il consumatore non avrebbe la percezione in ragione della sostenuta inattendibilità delle quotazioni dei diamanti (*trend* di crescita dei prezzi) pubblicate dalle società venditrici rispetto alle quotazioni dei listini più comunemente accettati (“Rapaport”). La CONSOB ha inoltre prodotto un’analisi sui prezzi applicati dalle società specializzate nella vendita di diamanti.

In data 26 aprile 2017 i due procedimenti sono stati estesi soggettivamente nei confronti dei 4 istituti di Credito che rappresentavano i principali canali di vendita dei predetti professionisti, generandone una parte assolutamente preponderante del fatturato, ovvero Unicredit S.p.A. e Banco BPM S.p.A. per IDB, e Intesa Sanpaolo S.p.A. e Monte dei Paschi di Siena S.p.A. per DPI.

Dall’attività istruttoria svolta era emerso, infatti, il ruolo attivo svolto dalle predette banche nell’attività di promozione e vendita dei diamanti da investimento commercializzati da IDB e DPI, in virtù di accordi commerciali sottoscritti con i professionisti coinvolti, che prevedevano la corresponsione alle banche di una importante commissione sulle vendite. In pari data, è stata comunicata alle parti la proroga di 60 giorni del termine di conclusione del procedimento, avente originariamente la durata di 150 giorni.

Nel corso dell’istruttoria, sono state ammesse a partecipare a ciascun procedimento due associazioni di consumatori, oltre ad Altroconsumo che aveva inizialmente segnalato tali pratiche, segnatamente *Codacons* e *Movimento Difesa del Cittadino*.

Il 28 giugno 2017, l’Autorità ha deliberato il rigetto degli impegni presentati in ciascun procedimento dalle società IDB e DPI, nonché dalle quattro banche Unicredit S.p.A. e Banco BPM S.p.A. (per IDB), Intesa Sanpaolo S.p.A. e Monte dei Paschi di Siena S.p.A. (per DPI), sussistendo l’interesse a procedere all’accertamento, nonché la proroga di 30 giorni del termine di scadenza del procedimento.



In data 25 luglio 2017 è stata inviata a tutte le Parti, ai sensi dell'articolo 16, comma 1, del Regolamento sulle procedure istruttorie<sup>14</sup>, la Comunicazione del termine di chiusura della fase istruttorie, fissato per il 16 agosto 2017.

In data 17 agosto 2017, in ragione della diffusione della pratica commerciale avvenuta a mezzo stampa e attraverso *Internet*, è stato richiesto il parere dell'Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni, pervenuto per entrambi i procedimenti il 15 settembre 2017 e limitato alla valutazione dell'attitudine dello specifico mezzo di comunicazione utilizzato per diffondere la pratica commerciale.

L'Autorità ha deliberato in data 20 settembre 2017 i provvedimenti di chiusura<sup>15</sup> dei procedimenti istruttori, accertando - tra l'altro - una pratica commerciale scorretta ascrivibile alle società IDB e DPI, nonché ai quattro istituti di credito coinvolti, ai quali sono state irrogate le seguenti **sanzioni**: 4 milioni di euro per Unicredit S.p.A., 3 milioni e 350 mila euro per Banco BPM S.p.A., 3 milioni di euro per Intesa San Paolo S.p.A. e, infine, 2 milioni di euro per Banca Monte dei Paschi di Siena S.p.A.

#### I contenuti dei provvedimenti sanzionatori

Con specifico riguardo ai profili di illiceità sanzionati nei citati provvedimenti, l'Autorità ha ritenuto che le due società di vendita dei diamanti, unitamente alle due principali e rispettive banche distributrici, abbiano posto in essere una pratica commerciale scorretta in violazione dei citati articoli 20, 21, comma 1, lettere b), c), d), f), 22<sup>16</sup> e 23, lett. t), del Codice del Consumo, in quanto contraria alla diligenza

---

<sup>14</sup> Cfr. Delibera 1° aprile 2015, n. 25411.

<sup>15</sup> Cfr. Provvedimento n. 26757 del 20 settembre 2017 (nei confronti di IDB, Unicredit e Banco BPM) e Provvedimento n. 26758 del 20 settembre 2017 (nei confronti di DPI, Intesa San Paolo e Banca Monte dei Paschi di Siena).

<sup>16</sup> Ai sensi dell'art. 22 "Omissioni ingannevoli" del Codice del Consumo:

*"1. E' considerata ingannevole una pratica commerciale che nella fattispecie concreta, tenuto conto di tutte le caratteristiche e circostanze del caso, nonché dei limiti del mezzo di comunicazione impiegato, omette informazioni rilevanti di cui il consumatore medio ha bisogno in tale contesto per prendere una decisione consapevole di natura commerciale e induce o è idonea ad indurre in tal modo il consumatore medio ad assumere una decisione di natura commerciale che non avrebbe altrimenti preso.*

*2. Una pratica commerciale è altresì considerata un'omissione ingannevole quando un professionista occulta o presenta in modo oscuro, incomprensibile, ambiguo o intempestivo le informazioni rilevanti di cui al comma 1, tenendo conto degli aspetti di cui al detto comma, o non indica l'intento commerciale della pratica stessa qualora questi non risultino già evidente dal contesto nonché quando, nell'uno o nell'altro caso, ciò induce o è idoneo a indurre il consumatore medio ad assumere una decisione di natura commerciale che non avrebbe altrimenti preso.*

*3. Qualora il mezzo di comunicazione impiegato per la pratica commerciale imponga restrizioni in termini di spazio o di tempo, nel decidere se vi sia stata un'omissione di informazioni, si tiene conto di dette restrizioni e di qualunque misura adottata dal professionista per rendere disponibili le informazioni ai consumatori con altri mezzi.*

*4. Nel caso di un invito all'acquisto sono considerate rilevanti, ai sensi del comma 1, le informazioni seguenti, qualora non risultino già evidenti dal contesto:*

*a) le caratteristiche principali del prodotto in misura adeguata al mezzo di comunicazione e al prodotto stesso;*

*b) l'indirizzo geografico e l'identità del professionista, come la sua denominazione sociale e, ove questa informazione sia pertinente, l'indirizzo geografico e l'identità del professionista per conto del quale egli agisce;*

professionale ed idonea a indurre in errore i consumatori, in ragione dell'esistenza di plurime carenze informative rispetto ai seguenti profili:

- a) le modalità di prospettazione delle caratteristiche dell'investimento in diamanti - presentato quale investimento in un "bene rifugio" in grado di conservare ed accrescere il suo valore nel tempo, di agevole liquidabilità e alienabilità;
- b) le modalità di determinazione del prezzo (sia in caso di acquisto, che in caso di rivendita) prospettato come quotazione di mercato;
- c) la rappresentazione dell'andamento del mercato dei diamanti;
- d) la qualifica di IDB e DPI come "leader di mercato".

Nello specifico, l'Autorità ha ritenuto che il materiale illustrativo - predisposto da IDB e DPI e riprodotto anche nei siti internet di quest'ultimi - divulgato agli istituti di credito, nonché da questi ultimi utilizzato al fine di offrire una prima informativa al cliente sull'investimento fosse ingannevole, atteso che presentava i prezzi dei diamanti come "quotazioni". Tale presentazione lasciava intendere al consumatore che si trattava di rilevazioni oggettive di mercato raccolte dal professionista a beneficio del consumatore che avrebbe potuto in tal modo monitorare l'andamento del proprio "investimento".

Al contrario, dalle istruttorie svolte dall'Autorità è emerso che le asserite quotazioni in realtà non corrispondevano ad una rilevazione sull'effettivo andamento di mercato risultante dall'andamento della domanda e dell'offerta di diamanti:

Si trattava, invece, dei prezzi di vendita dei diamanti offerti da IDB e DPI, autonomamente fissati e progressivamente aumentati nel corso degli anni dalle stesse società. La pubblicazione periodica di tali "quotazioni" su un quotidiano economico finanziario di larga diffusione e reputazione quale "Il Sole 24 Ore", e successivamente su "MilanoFinanza", ne avrebbe confermato l'autorevolezza, inducendo nei consumatori l'erronea percezione che si trattasse di oggettive quotazioni dei diamanti sul mercato.

Ad alimentare l'equivoco dato dalla impropria definizione del prezzo come quotazione dei diamanti concorrevano la combinazione di ulteriori elementi quali: la stessa terminologia impiegata nella presentazione dell'acquisto dei diamanti come

---

c) il prezzo comprensivo delle imposte o, se la natura del prodotto comporta l'impossibilità di calcolare ragionevolmente il prezzo in anticipo, le modalità di calcolo del prezzo e, se del caso, tutte le spese aggiuntive di spedizione, consegna o postali oppure, qualora tali spese non possano ragionevolmente essere calcolate in anticipo, l'indicazione che tali spese potranno essere addebitate al consumatore;

d) le modalità di pagamento, consegna, esecuzione e trattamento dei reclami qualora esse siano difformi dagli obblighi imposti dalla diligenza professionale;

e) l'esistenza di un diritto di recesso o scioglimento del contratto per i prodotti e le operazioni commerciali che comportino tale diritto.

5. Sono considerati rilevanti, ai sensi del comma 1, gli obblighi di informazione, previsti dal diritto comunitario, connessi alle comunicazioni commerciali, compresa la pubblicità o la commercializzazione del prodotto".

investimento; le reiterate indicazioni presenti nel materiale illustrativo/promozionale dei diamanti volte a affermare che le quotazioni dei diamanti fossero destinate ad aumentare per il progressivo esaurimento dei diamanti. Inoltre, il raffronto nei grafici con la quotazione dell'indice Eurostoxx 50 - che rappresenta una media ponderata delle quotazioni ufficiali di Borsa delle azioni delle 50 società dell'Eurozona con maggiore valore del capitale flottante - avvalorava nel consumatore l'idea che le "quotazioni" fossero riferite al valore intrinseco dei diamanti, o comunque a valori assai vicini ad essi, alla stregua di altri beni o titoli acquistati a scopo di investimento.

In sostanza, l'andamento del prezzo dei diamanti non rifletteva quello dei listini internazionalmente usati nel commercio dei diamanti (I dex e Rapaport) ed era riconducibile solo per circa la metà al valore della gemma, essendo il rimanente rappresentato dalle elevate commissioni pagate agli intermediari creditizi, dai costi di vendita e gestione dei diamanti e da significativi margini di profitto. In tale contesto, sarebbe stato impossibile – se non nel lunghissimo periodo – per gli acquirenti ottenere un guadagno, o anche solo rientrare del prezzo versato, rivendendo le pietre sul mercato, senza affidarsi ai servizi di ricollocamento offerti da IDB e DPI. Questi ultimi, tuttavia, non assicuravano la vendita dei beni né si impegnavano a riacquistarli, bensì assumevano unicamente un mandato a vendere senza obbligo di risultato.

Per quanto in particolare concerne gli istituti di credito, l'Autorità ne ha accertato la compartecipazione all'illecito, avendo con il loro contegno contribuito, in qualità di co-autori, alla realizzazione dell'infrazione e avendo essi svolto un "ruolo attivo" - non di mero segnalatore - nella dinamica contrattuale complessiva in cui il consumatore era coinvolto e nelle diverse fasi dell'acquisto.

Le predette banche, infatti, non si sono limitate a trasmettere alla clientela un prodotto e un materiale divulgativo interamente predisposto da altri, ma hanno invece contribuito attivamente nell'ambito della dinamica contrattuale complessiva in cui il consumatore era coinvolto, attraverso le seguenti condotte:

i) in forza dell'accordo di collaborazione sottoscritto tra le società di vendita e le banche, queste ultime mettevano a disposizione dei clienti, nei propri locali, il materiale divulgativo predisposto dalle prime e fornivano assistenza nelle diverse fasi dell'acquisto, ivi inclusa la compilazione del modulo d'ordine<sup>17</sup>; organizzavano inoltre e presenziavano ad incontri tra clienti e società di vendita IDB/DPI, nonché alla consegna della pietra

---

<sup>17</sup> Nel caso di Unicredit e Banco BPM, i funzionari dell'istituto provvedevano anche a raccogliere e inoltrare a IDB gli ordini di acquisto sottoscritti dai clienti, previa informativa resa, dai medesimi funzionari, in ordine all'esatto ammontare dell'operazione, nonché gestivano i flussi finanziari necessari al perfezionamento dell'acquisto. Anche nel caso di richieste di ricollocamento, la banca assumeva un ruolo di intermediazione, mettendo in contatto i clienti con IDB.

che avveniva nei locali della filiale (laddove il cliente non avesse chiesto la custodia presso i *caveaux* di IDB);

ii) per l'attività svolta, ogni banca conseguiva una provvigione pari ad una percentuale dell'operazione conclusa (tra il 10% e il 20%, valore il cui importo non si concilia con la pretesa natura indennitaria). Inoltre, è emerso che l'istituto di credito si prefiggesse, a mezzo dell'accordo con IDB o DPI, di fidelizzare la clientela e conseguire un aumento delle vendite di servizi bancari aggiuntivi;

iii) dai reclami dei clienti e dalle segnalazioni delle associazioni, è emerso che “*i funzionari bancari ai quali normalmente i clienti si rivolgevano per la consulenza sui propri investimenti proponevano alla propria clientela ... l'acquisto dei diamanti come forma di investimento alternativa*”.

È dunque indubbio che il cliente - come confermato dal contenuto di molte segnalazioni e reclami - al momento dell'acquisto fosse persuaso del fatto che l'operazione nel suo complesso e le informazioni rese sull'investimento fossero verificate, e quindi “garantite”, dalla banca. L'affidamento derivante dalla circostanza che l'opportunità dell'acquisto dei diamanti venisse presentata al cliente come forma di investimento dalla propria banca - e dal proprio referente di fiducia - emerge anche dal fatto che i reclami, in gran parte, sono stati presentati alle banche, proprio in quanto percepite come controparti di prima istanza<sup>18</sup>.

#### **4. La fase successiva alla chiusura dei procedimenti: le pronunce del giudice amministrativo, la valutazione dell'ottemperanza da parte delle banche e la collaborazione con la magistratura**

##### *Il contenzioso e le pronunce del giudice amministrativo*

Con riguardo al contenzioso relativo alla vicenda in oggetto, si rappresenta in estrema sintesi che le quattro banche coinvolte nei procedimenti sanzionatori hanno impugnato i provvedimenti dell'Autorità innanzi al giudice amministrativo.

Il giudizio promosso da Intesa San Paolo S.p.A. risulta ancora pendente. Il ricorso di Banca Monte dei Paschi di Siena S.p.A. è stato respinto nel novembre 2018 dal TAR

---

<sup>18</sup> Si evidenzia che l'Autorità, nel corso del 2018, ha svolto un ulteriore intervento istruttorio in relazione all'attività di commercializzazione dei diamanti attraverso il canale bancario (PS10784 DLB-DIAMOND LOVE BOND - DIAMANTI). In particolare, con provvedimento n. 27362 del 25 settembre 2018, l'Autorità ha concluso l'istruttoria avviata nei confronti di un'altra società di vendita (DLB - Diamond Love Bond S.p.A) e del rispettivo canale di vendita (Gruppo UBI Banca - Unione di Banche Italiane S.p.A.); tale procedimento si è concluso senza accertamento dell'infrazione, rendendo obbligatori gli impegni presentati da entrambi i professionisti in quanto idonei a chiarire le principali caratteristiche dell'acquisto dei diamanti, precisando ai clienti-consumatori che i diamanti rappresentano beni che non garantiscono all'acquirente la conservazione del proprio valore né sono facilmente liquidabili.

Lazio<sup>19</sup>, che ha confermato pienamente la responsabilità dell'istituto di credito, in qualità di co-autore. Avverso tale sentenza non risulta proposto appello al Consiglio di Stato.

Anche per quanto concerne Unicredit S.p.A. e Banco BPM S.p.A., il TAR Lazio<sup>20</sup> ha respinto i relativi ricorsi, confermando la responsabilità degli stessi, in qualità di co-autori, nella realizzazione dell'illecito. A seguito di appello promosso dalle due banche, il Consiglio di Stato<sup>21</sup> nel marzo 2021 ha confermato integralmente l'accertamento svolto dall'Autorità in relazione: i) alla sussistenza di un illecito consistente in una pratica commerciale scorretta; ii) alla compartecipazione delle banche all'illecito, avendo con il loro contegno contribuito, in qualità di co-autori, alla realizzazione dell'infrazione e avendo svolto le stesse un "ruolo attivo" - non di mero segnalatore - nella dinamica contrattuale complessiva in cui il consumatore era coinvolto e nelle diverse fasi dell'acquisto.

Il Giudice amministrativo di secondo grado ha tuttavia accolto i ricorsi delle banche limitatamente alla determinazione dell'importo delle sanzioni (quantificate in misura pari a 3 milioni e 350 mila euro per Banco BPM e a 4 milioni di euro per Unicredit), stabilendo che la sanzione di ciascuna banca dovesse essere ridotta del 30% rispetto a quella complessivamente irrogata.

Ciò in ragione del fatto che, nella ricostruzione del Consiglio di Stato, la Banca ha svolto un ruolo meno marcato rispetto a quello della società di vendita dei diamanti, che hanno ideato e implementato il meccanismo con il quale si è di fatto realizzata la pratica scorretta.

In esecuzione delle predette pronunce del Consiglio di Stato, l'Autorità ha deliberato ad aprile 2021 due provvedimenti di rideterminazione<sup>22</sup> della sanzione amministrativa pecuniaria irrogata alle due banche per i comportamenti accertati, che è stata rideterminata nella misura di 2 milioni e 345 mila euro per Banco Bpm S.p.A. e di 2 milioni e 800 mila euro per Unicredit S.p.A.

#### La valutazione dell'ottemperanza da parte delle banche ai provvedimenti sanzionatori

A seguito della chiusura dei procedimenti istruttori, l'Autorità ha svolto un'intensa attività di monitoraggio e impulso nei confronti degli istituti di credito sanzionati affinché, oltre a interrompere i rapporti di collaborazione con le società di vendita dei diamanti, adottassero misure idonee a mitigare gli effetti patrimoniali della pratica

<sup>19</sup> Sentenza n. 10969/2018, pubblicata il 14 novembre 2018.

<sup>20</sup> Sentenze n. 10966/2018 e n. 10967/2018, pubblicate entrambe il 14 novembre 2018.

<sup>21</sup> Sentenze n. 2081/2021 e n. 2085/2021, pubblicate in data 11 marzo 2021.

<sup>22</sup> Cfr. provvedimenti n. 29647 e n. 29648, 27 aprile 2021.



commerciale scorretta subita dai consumatori. IDB e DPI hanno invece prima interrotto e poi cessato l'attività.

Per quanto concerne Intesa San Paolo e Unicredit, le misure di ottemperanza si sono sostanziate nell'attuazione di un processo di riacquisto dei diamanti, *[omissis]* in favore di tutta la clientela che avesse inoltrato richiesta di rivendita, rispettivamente, a DPI e IDB, senza ottenere il ricollocamento della pietra trascorso il termine convenzionalmente stabilito in 30 giorni. L'Autorità ha costantemente seguito, per circa un anno, lo stato di attuazione da parte delle due banche di tali iniziative di ristoro, nell'ambito di una serie di interlocuzioni volte ad acquisire continui aggiornamenti sull'andamento dell'attività di riacquisto dei preziosi e di liquidazione dell'importo originariamente pagato dai clienti. In esito a tale monitoraggio, l'Autorità, *[omissis]* in data 18 febbraio 2019 ha inviato a Intesa San Paolo e a Unicredit una lettera di presa d'atto in merito alle misure adottate per ottemperare al provvedimento sanzionatorio.

La verifica dell'ottemperanza da parte degli altri due istituti di credito, MPS e BPM, ha comportato tempistiche più lunghe e maggiori attività di impulso da parte dell'Autorità.

Nei confronti dei predetti istituti di credito, infatti, l'attività di monitoraggio circa le misure di ristoro poste in essere nei confronti dei consumatori danneggiati dall'illecito si è protratta per oltre due anni, nel corso dei quali le due banche sono state più volte sollecitate a fornire periodici aggiornamenti - con cadenza trimestrale - in merito all'andamento e agli effetti della complessiva operazione di ristoro posta in essere al fine di ottemperare al provvedimento sanzionatorio.

In relazione a Banca Monte dei Paschi di Siena, le iniziative di ristoro sono consistite nel riacquisto dei diamanti, *[omissis]*, in favore dei clienti che ne facessero richiesta dopo aver esperito infruttuosamente in tentativo di ricollocare le pietre sul mercato tramite mandato conferito a DPI.

Con riferimento a Banco BPM, *[omissis]* le attività di ristoro si sono concretizzate, nella maggior parte dei casi, nella corresponsione al cliente, che manteneva la proprietà del diamante, di un ristoro economico *[omissis]*.

Solo in data 2 dicembre 2020, dopo oltre tre anni dalla chiusura del procedimento ed alla luce dei risultati conseguiti dagli istituti di credito, l'Autorità ha inviato una lettera di presa d'atto delle misure adottate in ottemperanza del provvedimento sanzionatorio.

Vale rilevare come l'interlocuzione con Banca d'Italia sia proseguita anche nella fase della valutazione delle misure adottate dalle banche sanzionate ai fini dell'ottemperanza alle diffide contenute nei provvedimenti finali. In particolare, nel mese di giugno 2019 si è tenuto un incontro con Banca d'Italia nel corso del quale è stato rappresentato lo stato di attuazione delle misure di ottemperanza da parte degli istituti di

credito coinvolti negli illeciti, evidenziando come Intesa San Paolo e Unicredit avessero compiutamente già ottemperato ai provvedimenti sanzionatori, mentre Monte dei Paschi di Siena e Banco BPM fossero ancora sotto osservazione; è stato inoltre rappresentato che si era proceduto a inviare richieste di informazioni ad altri istituti per i quali erano pervenute sporadiche segnalazioni.

In tale occasione, Banca d'Italia ha informato della conclusione di un'attività di vigilanza su Banco BPM sulle informazioni fornite nell'attività di collocamento dei diamanti, i cui esiti sarebbero stati trasmessi alla Procura di Milano. Inoltre, Banca di Italia ha rappresentato di aver svolto un'iniziativa generale nei confronti di tutti gli istituti di credito coinvolti nella vendita di diamanti presso le proprie filiali per stimolare l'attività di rimborso.

#### L'ordine di esibizione documentale e le istanze di accesso agli atti

A seguito della pubblicazione dei provvedimenti sanzionatori in esame, l'Autorità ha dato seguito a un ordine di esibizione documentale *ex art. 256 c.p.p.* emesso in data 22 novembre 2017 dalla Procura della Repubblica presso il Tribunale di Milano, volto all'acquisizione - nel procedimento penale in corso - di tutta la documentazione istruttoria acquisita dall'Autorità nell'ambito delle attività ispettive/informative svolte in relazione ai procedimenti PS10677 e PS10678.

L'Autorità ha inoltre gestito un elevatissimo numero di istanze di accesso agli atti dei procedimenti in questione, provenienti da consumatori coinvolti nella compravendita di diamanti da investimento presso alcune filiali bancarie e interessati all'istaurazione di eventuali giudizi risarcitori.

#### **Osservazioni conclusive**

Da quanto fin qui esposto emerge chiaramente come l'attuale assetto normativo del Codice del Consumo e, in particolare, la disciplina sulle pratiche commerciali scorrette, per la cui applicazione è competente questa Autorità, anche nei settori regolati, possa costituire - ed effettivamente ha costituito - uno strumento valido ed efficace al fine di assicurare un'adeguata tutela ai consumatori danneggiati dalla vicenda della commercializzazione dei diamanti anche attraverso il canale bancario.

L'attività istruttoria svolta dall'Autorità ha infatti consentito di identificare, accertare e sanzionare la pratica commerciale scorretta posta in essere anche dagli istituti di credito nella vendita di diamanti presso le proprie filiali.

La successiva attività di monitoraggio e impulso condotta dall'Autorità nella fase di verifica delle misure di ottemperanza attuate dalle banche ha permesso altresì di

conseguire risultati ampiamente soddisfacenti nei confronti dei consumatori coinvolti negli illeciti accertati, in termini di iniziative di ristoro volte a mitigare gli effetti della condotta illecita perpetrata dagli istituti di credito.

Vi ringrazio per l'attenzione.

PAGINA BIANCA



\*18STC0180070\*