



*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 europea¹, 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"² si intende qualsiasi azione, omissione, condotta, dichiarazione o comunicazione commerciale, ivi compresa la pubblicità diffusa

¹ 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.

² 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 professionale³, 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 professionista⁴.

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 mercato⁵.

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

⁴ 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; [...]”

⁵ 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 Consumo⁶, 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 procedurali della reciproca collaborazione, nel quadro delle rispettive competenze⁷.

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'altra⁸.

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

⁶ Cfr. l'art. 27, comma 1-bis.

⁷ 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.

⁸ *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 credito⁹.

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 bene¹⁰ ed in una risposta fornita a DPI S.p.A. nel 2013 con precipuo riferimento all'acquisto di diamanti per investimento tramite intermediazione bancaria¹¹.

⁹ 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.

¹⁰ 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".

¹¹ 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 precedenza¹², 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 istruttori¹³ 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.

¹² 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.

¹³ 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 istruttorie¹⁴, la Comunicazione del termine di chiusura della fase istruttoria, 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 chiusura¹⁵ 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), 22¹⁶ e 23, lett. t), del Codice del Consumo, in quanto contraria alla diligenza

¹⁴ Cfr. Delibera 1° aprile 2015, n. 25411.

¹⁵ 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).

¹⁶ 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 (IDEX 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'ordine¹⁷; organizzavano inoltre e presenziavano ad incontri tra clienti e società di vendita IDB/DPI, nonché alla consegna della pietra

¹⁷ 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 istanza¹⁸.

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

¹⁸ 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.

Lazio¹⁹, 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 Lazio²⁰ 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 Stato²¹ 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 rideterminazione²² 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

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

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

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

²² 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.