

Commissione Parlamentare di inchiesta
sul sistema bancario e finanziario

**Audizione del Direttore Generale della Banca d'Italia
Luigi Federico Signorini**

Parte pubblica

Palazzo San Macuto
Roma, 8 febbraio 2022

Gentile Presidente Ruocco, onorevoli Commissari,

ringrazio per la richiesta di audizione, che mi dà l'occasione di fornire ulteriori elementi per chiarire e inquadrare correttamente il ruolo che la Banca d'Italia ha svolto nella vicenda "diamanti", cioè della segnalazione alla clientela, da parte delle banche, della possibilità di acquisto di diamanti, presso i propri sportelli, da società terze specializzate¹.

In quanto segue presenterò innanzitutto il quadro normativo di riferimento; illustrerò i rapporti intrattenuti con altre Autorità e le iniziative assunte dalla Banca d'Italia anche a seguito delle lamentele pervenute dalla clientela; darò conto dell'operatività complessiva delle banche; fornirò una ricostruzione dettagliata della vicenda legata a MPS.

1. Il quadro normativo di riferimento

Nell'ambito della propria attività, le banche offrono vari servizi, direttamente o per conto di terzi. Il regime di protezione della clientela applicabile caso per caso, così come l'identificazione dell'autorità incaricata di effettuare i controlli previsti, dipendono fundamentalmente dalla natura del prodotto o servizio offerto. Più precisamente:

- per i servizi tipicamente bancari e la prestazione di servizi di pagamento, il regime è stabilito dal Titolo VI del Testo Unico Bancario (TUB)² e i controlli spettano alla Banca d'Italia;

¹ La Banca d'Italia ha già pubblicato sul sito note sulla questione e indirizzato comunicazioni alle banche. Cfr.
- gennaio 1998: https://www.bancaditalia.it/pubblicazioni/bollettino-vigilanza/1998-01/bolvig_01_98.pdf
- 14 aprile 2017: <https://www.bancaditalia.it/media/approfondimenti/2021/diamanti/segnalazione.pdf>
- 7 marzo 2018: <https://www.bancaditalia.it/media/approfondimenti/2021/diamanti/attivita-connesse.pdf>
- 14 marzo 2018: <https://www.bancaditalia.it/media/notizia/operazioni-di-compravendita-di-diamanti-effettuate-attraverso-gli-sportelli-bancari/>
- 15 dicembre 2021: <https://www.bancaditalia.it/media/approfondimenti/2021/diamanti/index.html>

² Cfr. artt. 115 e ss. del Testo Unico Bancario (TUB); Disposizioni della Banca d'Italia in materia di "Trasparenza delle operazioni e dei servizi bancari e finanziari. Correttezza delle relazioni tra intermediari e clienti" del 29 luglio 2009 e successive modifiche.

- per i servizi e le attività di investimento e strumenti finanziari, il regime è stabilito dal Testo Unico della Finanza (TUF)³ e i controlli spettano alla Consob;
- per i prodotti assicurativi, il regime è stabilito dal Codice delle Assicurazioni private⁴ e i controlli spettano all'Ivass.

Inoltre, il TUB prevede espressamente che le banche, in aggiunta alle attività bancarie e finanziarie, possono svolgere attività ad esse “strumentali⁵ o connesse⁶”. Sono le seconde che rilevano in questa sede. Esse consistono in attività diverse da quella bancaria e finanziaria, che non presentano un collegamento funzionale rispetto ad esse e che sono esercitate dalle banche in via non principale⁷; un esempio è la consulenza alle imprese in materia di struttura finanziaria. Anche la segnalazione alla clientela della possibilità di effettuare operazioni di compravendita di diamanti presso i propri sportelli da parte di società terze specializzate va ricondotta a questa categoria.

Queste attività, anche se avvengono tramite il canale bancario, non sono soggette né alla disciplina in materia di trasparenza delle condizioni contrattuali e dei rapporti con i clienti prevista dal TUB, né alla disciplina di trasparenza e correttezza sui servizi di investimento prevista dal TUF. Questo non significa affatto che i clienti siano privi di tutela: essi infatti sono protetti dalla normativa generale sulle pratiche commerciali scorrette e ingannevoli,

³ Cfr. artt. 5 e 6, nonché artt. 21 e ss. del Testo Unico Finanza (TUF); Delibera Consob n. 20307/2018 (“Regolamento intermediari”).

⁴ Artt. 107-bis e ss. Decreto legislativo 7 settembre 2005 n. 209 e relative disposizioni attuative.

⁵ Le attività strumentali sono da identificare con quelle ausiliarie allo svolgimento dell’attività bancaria o finanziaria, ad esempio la gestione dei sistemi informatici e degli immobili adibiti all’attività della banca.

⁶ Art. 10.3 TUB.

⁷ In mancanza di una definizione esplicita di “attività connesse” da parte del TUB, con una comunicazione al sistema del 1998 la Banca d’Italia ha precisato che “si considerano ‘connesse’ le attività non finanziarie che, creando occasioni di contatto con il pubblico, consentono alle banche di promuovere e sviluppare l’attività principale; in tal senso, deve trattarsi di attività aventi ad oggetto la fornitura di un servizio alla clientela, compatibile con le normali modalità organizzative e di funzionamento degli sportelli bancari”. Affinché lo svolgimento delle attività connesse non assuma carattere di prevalenza rispetto ad altri ambiti di operatività della banca, nella comunicazione della Banca d’Italia viene precisato che “le attività in discorso devono altresì costituire una componente soltanto marginale e accessoria della complessiva attività svolta presso le singole dipendenze”.

il cui rispetto è verificato dall'AGCM, autorità quindi competente nel caso di cui stiamo parlando⁸.

L'eventuale svolgimento di attività “connesse” richiede l'adozione da parte delle banche di specifiche cautele volte a mitigare i rischi legali e reputazionali che ne possono discendere. A questo scopo, in coerenza con la disciplina prudenziale dettata a livello europeo⁹ e con le più recenti disposizioni di attuazione emanate dall'EBA, le norme italiane disciplinano il governo societario e il sistema dei controlli interni, indicando il ruolo e i compiti degli organi aziendali, le caratteristiche e i compiti delle funzioni aziendali di controllo.

2. Il coordinamento tra autorità e i provvedimenti dell'AGCM

Sulla questione dei diamanti, nell'ottobre del 2016 vi è una prima trasmissione di *Report*; in novembre un'associazione di consumatori presenta un esposto formale ad AGCM, Banca d'Italia e Consob. Nel gennaio del 2017 la Banca d'Italia avvia contatti con le altre due autorità per esaminare la portata del fenomeno e valutare i rispettivi ambiti di intervento.

La Consob, ribadendo i contenuti di una precedente [comunicazione del maggio 2013](#), conferma che la disciplina di trasparenza sui servizi di investimento – per la quale essa è responsabile – non è applicabile alla vendita di diamanti o di altri beni materiali, anche quando questa avvenga attraverso il canale bancario [https://www.consob.it/documents/46180/46181/rischi_diamanti.pdf].

⁸ La competenza dell'AGCM a intervenire sul fenomeno della commercializzazione dei diamanti ha trovato conferma nella giurisprudenza amministrativa. Il TAR del Lazio, infatti, nel confermare le sanzioni irrogate dall'Autorità antitrust di cui si parlerà più avanti, ha escluso che sia in capo alla Banca d'Italia il ruolo di Autorità di regolazione competente con riferimento alla vendita di diamanti realizzata attraverso il canale bancario. Nella sentenza n. 10967 del 14.11.2018 il TAR afferma che “nel caso in esame, l'attività oggetto di sanzione, definita dalla stessa Banca d'Italia in un parere del 2010 [*rectius* 2011?] come meramente ‘connessa’ all'attività bancaria, non rientra nell'ambito di regolamentazione della stessa. Si tratta, infatti, di attività estranea al settore creditizio o finanziario, che solo in via occasionale viene svolta dagli istituti di credito. Trova dunque applicazione nel caso in esame l'orientamento giurisprudenziale secondo cui il coinvolgimento dell'Autorità di regolazione è necessario solo quando, diversamente da quanto accade nel caso in esame, la fattispecie sulla quale AGCM interviene, in applicazione della disciplina a tutela del consumatore di cui al Codice del Consumo, insista o coinvolga il settore bancario in senso proprio”.

⁹ Direttiva 2013/36/UE sui requisiti di capitale delle banche.

L'AGCM invece – direttamente competente per il caso in questione, come ho detto, sulla base delle norme a tutela della correttezza commerciale – aveva già avviato un procedimento per pratiche commerciali scorrette nei confronti di due società operanti nel commercio di diamanti (IDB spa e DPI spa), successivamente esteso alle banche maggiormente coinvolte.

Il procedimento dell'AGCM si concluse nell'ottobre 2017 con l'irrogazione di significative sanzioni pecuniarie: 4 milioni per Unicredit; 3,35 milioni per Banco BPM; 3 milioni per Banca Intesa; 2 milioni per Banca MPS. Furono sanzionate anche le due società operanti nel commercio di diamanti (IDB per 2 milioni e DPI per 1 milione). L'AGCM ritenne gravemente ingannevoli e omissive le modalità di offerta dei diamanti; ritenne inoltre che sussistessero responsabilità anche in capo agli istituti di credito con i quali le società operavano [<https://www.agcm.it/media/comunicati-stampa/2017/10/alias-8980>].

Nel giugno 2019 si tenne un ulteriore incontro tra la Banca d'Italia e l'AGCM, per scambiarsi informazioni sullo stato dei giudizi di ottemperanza avviati dalla stessa autorità, su eventuali evidenze riguardanti intermediari diversi da quelli già sanzionati, sugli esposti pervenuti dalla clientela e sulle politiche di rimborso praticate dagli intermediari. Tornerò su questi ultimi punti.

3. L'attività della Banca d'Italia

Come ho già detto, anche se la tutela dei clienti nel caso delle attività connesse non spetta alla Banca d'Italia, la Vigilanza prudenziale ha la responsabilità di richiamare le banche a mantenere adeguati presidi organizzativi e gestionali.

È opportuno ricordare che dal novembre del 2014, con la creazione del Meccanismo di vigilanza unico europeo, è la Banca Centrale Europea (BCE) a essere responsabile della vigilanza prudenziale sugli intermediari bancari di grandi dimensioni ("significativi"), compresi i quattro intermediari sanzionati dall'AGCM. La Banca d'Italia – che è parte del meccanismo europeo – ha interagito con la BCE in varie occasioni sul fronte dei diamanti, al fine di portare alla luce i risvolti prudenziali (rischi legali e di reputazione) dell'attività.

Inoltre la Banca d'Italia conserva una diretta responsabilità per alcune funzioni, tra cui quella relativa alla prevenzione e contrasto del riciclaggio.

La Banca d'Italia aveva peraltro avuto occasione di esprimersi sul tema della commercializzazione dei diamanti già nel 2009, in risposta a un quesito trasmesso dalla Banca Popolare di Puglia e Basilicata, che chiedeva chiarimenti in merito alla possibilità per la banca di offrire alla clientela il servizio di acquisto diamanti attraverso un accordo di collaborazione con una società specializzata. Nella risposta la Banca d'Italia, nel richiamare proprie indicazioni generali del 1998 in merito alle caratteristiche e alle condizioni delle “attività connesse” [https://www.bancaditalia.it/pubblicazioni/bollettino-vigilanza/1998-01/bolvig_01_98.pdf], sottolineò che la banca avrebbe dovuto: *i*) valutare specificamente i rischi reputazionali ed operativi legati alla commercializzazione di diamanti, con specifica attenzione a eventuali comportamenti irregolari ovvero percepiti dalla clientela come poco attenti ai suoi interessi; *ii*) rivolgere particolare attenzione al rispetto della normativa antiriciclaggio; *iii*) selezionare adeguatamente lo “standing” della società con cui si intendeva stipulare accordi e definire clausole che consentissero l'interruzione del rapporto in caso di irregolare o insoddisfacente svolgimento dell'attività. La banca, a quel che risulta, abbandonò il progetto.

Successivamente, in risposta ad un quesito sottoposto nel 2011 dalla Diamond Private Investments – una delle società coinvolte nella vicenda – la Banca d'Italia ribadì tra l'altro che l'attività di commercializzazione attraverso il canale bancario poteva considerarsi attività “connessa” a quella bancaria e che restava nella completa discrezionalità e responsabilità degli intermediari scegliere se svolgerla o meno in base a precise valutazioni (in sostanza quelle richiamate in risposta al quesito della Banca Popolare di Puglia e Basilicata).

Questioni simili emersero anche durante una ispezione svolta presso Banca Aletti dal maggio all'ottobre 2013. A seguito dell'accertamento ispettivo, che evidenziava tra l'altro come alcune operazioni effettuate dalla Banca potessero rispondere a finalità poco trasparenti, nel gennaio del 2014 la Banca d'Italia effettuò una segnalazione alla Procura della Repubblica di Milano e comminò una sanzione di 62.500 euro per violazione di norme antiriciclaggio. Come risulta dal rapporto ispettivo, nel 2013 l'operatività della IDB con Banca Aletti si era intanto ridotta drasticamente.

Più avanti, a seguito di alcune segnalazioni di associazioni di consumatori e dell'avvio del procedimento sanzionatorio avviato dall'AGCM, la Banca d'Italia – con una [comunicazione dell'aprile 2017](#) rivolta a tutti gli intermediari bancari – rammentò che l'attività di segnalazione alla clientela della possibilità di effettuare operazioni di compravendita di diamanti con società terze convenzionate non ha di per sé natura bancaria o finanziaria e perciò non rientra nel perimetro di applicazione delle disposizioni e dei controlli previsti dal TUB in materia di trasparenza, ma richiede tutte le cautele necessarie a tutela della sana e prudente gestione. La Banca d'Italia chiese al sistema bancario di fornire puntuali riferimenti sull'attività eventualmente svolta e sui presidi organizzativi assunti per verificare se i rischi connessi fossero fronteggiati adeguatamente¹⁰.

Tra i maggiori gruppi, quelli che avevano avuto un'operatività più rilevante e (in alcuni casi) un elevato numero di reclami risultarono essere Banco BPM, Unicredit, Banca MPS, Intesa Sanpaolo – cioè le quattro banche oggetto del procedimento dell'AGCM – e in misura più limitata UBI, oltre ad alcune banche di minore dimensione. Il risultato più importante della ricognizione, comunque, fu che la maggior parte degli intermediari aveva nel frattempo sospeso o interrotto l'attività.

Con una ulteriore [comunicazione del marzo 2018](#) rivolta al sistema bancario, la Banca d'Italia tornò a richiamare l'attenzione degli intermediari sul fatto che l'attività di segnalazione alla clientela della possibilità di acquisto di diamanti può generare rischi operativi e di reputazione che devono essere presidiati in una prospettiva di sana e prudente gestione, rispettando le disposizioni di vigilanza, in particolare le norme sul sistema dei controlli interni. Si sottolineava l'esigenza per le banche, in assenza di un pieno presidio dei rischi, di astenersi dallo svolgimento di questa tipologia di attività.

Sempre nel marzo 2018 la Banca d'Italia pubblicò sul proprio sito internet un [comunicato sulla commercializzazione di pietre preziose](#) attraverso il canale bancario, allertando la clientela.

¹⁰ In particolare, furono richieste le seguenti informazioni: (i) le valutazioni condotte dalle funzioni competenti a supporto della decisione di offrire il servizio, anche ai fini della individuazione degli elementi di connessione o strumentalità con l'attività bancaria e finanziaria; (ii) il contenuto degli accordi con le società specializzate in diamanti; (iii) i volumi operativi, in termini di controvalore e di numero clienti, realizzati nell'ultimo anno, i criteri di selezione della clientela e gli eventuali effetti sulle politiche di remunerazione del personale; (iv) i presidi organizzativi e di controllo, ivi compresi quelli antiriciclaggio, adottati per il contenimento dei rischi legali e reputazionali che potrebbero derivare alla banca dall'attività in argomento.

La Banca d'Italia (sotto la responsabilità della BCE per le istituzioni “*significant*”) condusse approfondimenti mirati con le singole banche in sede di controlli a distanza, coinvolgendo gli organi amministrativi e le strutture di controllo interno al fine di ricostruire l'operatività aziendale e sollecitare le valutazioni del caso.

Questioni attinenti ai rischi legali e reputazionali derivanti dall'attività in diamanti emersero anche nel corso di dieci ispezioni, svolte nel periodo 2016-2020, di differente tipologia: tre accertamenti “a spettro esteso” (cioè riguardanti la complessiva situazione dell'intermediario); tre mirate su profili antiriciclaggio; tre su profili attinenti rispettivamente rischi operativi, organizzazione e rischi legali; una sul processo ICAAP, guidata da BCE. Inoltre, il tema emerse anche in un'ispezione condotta su mandato della CONSOB.

Le criticità emerse in sede ispettiva sono state oggetto di segnalazione all'Autorità giudiziaria in sei casi e di riferimento alla BCE in un caso. Nei confronti di Banca MPS fu avviata una procedura sanzionatoria, che, al termine del relativo iter, ha comportato l'irrogazione di sanzioni 1,3 milioni di euro. Preciso che i rilievi ispettivi e i comportamenti sanzionati attengono alla violazione di norme che disciplinano l'attività bancaria (profili antiriciclaggio), e quindi riguardano l'operatività in diamanti indirettamente.

Abbiamo inoltre esercitato nel tempo specifiche, in alcuni casi pressanti, azioni di *moral suasion* nei confronti delle singole banche coinvolte. Anche a seguito di queste iniziative gli intermediari hanno effettuato rimborsi nei confronti dei clienti (tornerò su questo tema in quanto segue).

Esposti e ricorsi all'Arbitro Bancario Finanziario. – Tra il gennaio del 2017 e il gennaio del 2022 la Banca d'Italia ha ricevuto circa 1400 esposti da privati concernenti la vendita dei diamanti, con una concentrazione nel biennio 2018-2019¹¹. Gli intermediari più interessati dagli esposti sono risultati Banco BPM (79,5%), MPS (9,3%) e Unicredit (6,8%).

¹¹ Nel 2017 le segnalazioni sui diamanti sono state poco più di 30; anche a seguito dell'istruttoria avviata nello stesso anno da parte dell'AGCM per pratiche commerciali scorrette nei confronti delle banche maggiormente coinvolte e dell'azione svolta dalla Banca d'Italia si è registrato un aumento del numero degli esposti nel 2018 (oltre 700) e nel 2019 (550). Successivamente, in connessione con la cessazione dell'operatività e il buon esito delle politiche di ristoro da parte delle banche interessate, il fenomeno si è progressivamente ridimensionato sino a esaurirsi quasi del tutto (45 esposti nel 2020 e 14 nel 2021). A fine gennaio 2022 non risultano pervenute nuove segnalazioni.

Nel rispondere alle segnalazioni, a partire dal 2018, parallelamente alle iniziative pubbliche assunte nel frattempo, si è provveduto a fornire a ciascun segnalante un inquadramento della tematica e chiarimenti sulle competenze della Banca d'Italia; pur non potendo intervenire direttamente sulle scelte riguardanti le politiche di rimborso adottate dalle singole banche e sulle modalità attuative delle stesse, nelle risposte ai mittenti degli esposti sono stati inseriti, dove possibile, elementi informativi sulle iniziative di ristoro adottate dalla banca interessata dalla lamentela. Allo stesso tempo si invitavano gli intermediari interessati a prendere in esame la specifica posizione del cliente, rispondendo allo stesso in modo chiaro ed esaustivo, e inviando la risposta anche alla Banca d'Italia per conoscenza.

Dal 2016 ad oggi sono invece stati solo dieci i ricorsi presentati all'Arbitro Bancario e Finanziario (ABF) in materia di commercializzazione di diamanti da investimento. L'ABF ha ritenuto tutti i ricorsi inammissibili, in quanto la commercializzazione di diamanti attraverso il canale bancario, in quanto attività di natura non strettamente bancaria, non è inclusa tra le attività che rientrano nella sua competenza.

Collaborazione con la magistratura. – Sulla vicenda la Banca d'Italia ha fornito ampia collaborazione alle indagini svolte dall'Autorità Giudiziaria, poi sfociate nella richiesta di rinvio a giudizio per truffa, autoriciclaggio, ostacolo alle funzioni di vigilanza e corruzione fra privati che la Procura della Repubblica di Milano ha chiesto nei confronti di 105 persone fisiche e 5 società, di cui 4 banche (Unicredit, Banco-BPM, Banca Aletti, MPS). La Banca d'Italia ha collaborato con la Procura di Milano in ogni fase del procedimento, fornendo tutta la documentazione in proprio possesso: i documenti acquisiti nell'ambito dell'indagine condotta nel 2017 presso il sistema bancario, tutti gli esposti all'epoca ricevuti sul tema e altra documentazione rilevante, incluse le relazioni conclusive di accertamenti ispettivi.

Nel periodo 2017–2020 sono state inviate o consegnate in incontri alla Procura di Milano 17 comunicazioni informative, comprendenti in particolare la documentazione acquisita dalle banche coinvolte nel procedimento mediante accertamenti ispettivi o in via cartolare, in alcuni casi includendo anche documentazione acquisita dalla BCE. Analoghe informazioni sono state inviate ad altre 4 Procure (Roma, Siena, Ferrara, Cassino), d'iniziativa o su richiesta delle stesse.

Riguardo a Banco BPM, gli elementi acquisiti hanno messo in evidenza un diretto e significativo coinvolgimento della banca nell'attività di commercializzazione di diamanti, non correttamente riportato nell'ambito delle informazioni trasmesse in esito alle richieste di chiarimenti della Banca d'Italia. In relazione a ciò, la Banca d'Italia ha presentato alla Procura di Milano denuncia formale ai sensi dell'art. 331 c.p.p. A supporto della denuncia è stata resa nota alla magistratura, previo assenso della BCE, l'interlocuzione tra il Banco BPM e la stessa BCE sulla vicenda della commercializzazione di diamanti. La Banca d'Italia si è costituita parte civile in relazione alle condotte di ostacolo alle sue funzioni di vigilanza nel procedimento penale attualmente in fase di udienza preliminare dinanzi al Tribunale di Milano. Tuttavia, lo scorso 21 gennaio il processo è stato diviso in più tronconi; in particolare le condotte di ostacolo alle funzioni di vigilanza della Banca d'Italia sono state trasferite a Verona da dove il processo dovrà ripartire¹².

4. La dimensione dell'operatività in diamanti e i rimborsi

È utile fornire qualche informazione quantitativa sulla dimensione del fenomeno, sulla base delle informazioni raccolte dalla Banca mediante indagini mirate. Anche se i dati che fornirò non sono del tutto sistematici, in quanto non derivano da rilevazioni di natura statistica, essi danno un'idea abbastanza chiara dell'insieme.

La ricognizione fatta dalla Vigilanza con la comunicazione al sistema dell'aprile 2017 mise in evidenza che l'operatività si concentrava su un numero non elevato di intermediari.

Una rilevazione aggiornata al 30 settembre scorso per valutare lo stato delle iniziative di rimborso ha interessato gli intermediari risultati in passato più attivi. I clienti coinvolti sono stati circa 71.000, pari allo 0,23% del numero medio di clienti attivi durante il periodo di collocamento delle pietre. Le commissioni incassate, pari a € 273 mln, corrispondono allo 0,3% delle commissioni attive complessive globalmente percepite nell'arco temporale considerato.

¹² A seguito delle eccezioni di incompetenza territoriale sollevate da alcune difese, lo scorso 21 gennaio il Tribunale di Milano ha affermato la propria competenza solo per una parte del procedimento, mentre la parte rimanente è stata redistribuita fra le Procure di Verona, Siena e Roma in relazione alle rispettive competenze territoriali.

Come ho detto, la Banca d'Italia ha esercitato specifiche azioni di moral suasion nei confronti delle singole banche coinvolte; gli intermediari hanno comunicato l'avvio di iniziative di rimborso nei confronti dei clienti che avessero presentato un reclamo; qualche banca ha disposto i rimborsi anche senza passare per uno specifico reclamo. In alcuni casi le pietre in precedenza collocate sono state ritirate, con rifusione di quanto speso; in altri i clienti hanno potuto conservare le pietre e ricevere un indennizzo per la differenza di valore.

Alla data del 30 settembre 2021, per gli intermediari coinvolti nella summenzionata rilevazione, l'ammontare dei rimborsi effettuati dagli intermediari risulta prossimo a € 1,2 miliardi; a questo importo si aggiunge il valore di mercato effettivo delle pietre per quei clienti che hanno ottenuto un ristoro e trattenuto quanto acquistato¹³. Il 93% delle richieste di rimborso ricevute dai clienti sono state accolte dalle banche. La seguente tabella offre alcune cifre di rilievo.

Tabella 1 - Ammontare dei rimborsi

Numero clienti coinvolti	Controvalore delle pietre collocate (€/mln)	Totale commissioni percepite (€/mln)	Numero clienti rimborsati	Controvalore oggetto di rimborso (€/mln)
71.108	€ 1.878,1	€ 272,7	52.440	€ 1.160,8

Fonte: rilevazione condotta dalla Banca d'Italia

In definitiva, in forza dell'azione congiunta dell'autorità preposta alla tutela del consumatore (AGCM), e di quella preposta al controllo della stabilità (Banca d'Italia), che si sono raccordate tra loro:

- i comportamenti scorretti sono stati puniti;
- le banche hanno interrotto l'attività;
- la clientela è stata in larga misura rimborsata.

Dove sono emerse ipotesi di reato, la magistratura è stata interessata, indaga, e ha avviato, come abbiamo visto, un procedimento penale.

¹³ In caso di rimborso con ritiro delle pietre (il più ricorrente: 850 milioni), di norma è stato corrisposto al cliente l'intero ammontare investito o comunque una percentuale molto elevata. In caso di rimborso senza ritiro delle pietre, è stata restituita al cliente una percentuale inferiore, variabile tra le banche.

5. Il caso MPS

Desidero ora fornire alcuni dettagli in più sul caso specifico della Banca MPS.

Nel gennaio 2016 pervenne alla Banca d'Italia un esposto anonimo, sottoscritto da "un onesto impiegato del Monte dei Paschi di Siena", concernente l'operatività in diamanti. Trattandosi di una banca "significativa", il documento fu inviato il 9 maggio 2016 alla Enforcement and Sanctions Division (ESA), la struttura della BCE competente per l'esame e la gestione delle segnalazioni di possibili irregolarità. La Divisione ESA concluse che la segnalazione avesse un rilievo per l'esercizio dei compiti di supervisione della BCE e che pertanto andasse inoltrata al gruppo di vigilanza congiunto (*Joint Supervisory Team, JST*)¹⁴ competente per i successivi approfondimenti.

Sul piano prudenziale, il JST del gruppo MPS ha tenuto conto nel corso del tempo delle questioni relative all'attività in diamanti nell'ambito complessivo delle valutazioni sulla banca, inclusa la determinazione di requisiti di capitale aggiuntivi¹⁵. Tra il giugno 2017 e l'inizio del 2019 la vicenda è stata approfondita anche tramite riunioni e teleconferenze dedicate con la banca, con particolare riguardo al profilo del governo societario e dei controlli interni, nonché dei rischi operativi e legali.

Nel corso del 2018 Banca MPS fu anche sottoposta a un'ispezione della Banca d'Italia mirata sul comparto antiriciclaggio (materia che, come ho prima ricordato, è rimasta di competenza delle autorità di vigilanza nazionali). L'ispezione si concluse con giudizio complessivo "parzialmente sfavorevole". In quest'ambito fu svolto un approfondimento specifico sull'attività di segnalazione per l'acquisto di diamanti da investimento da società terze.

¹⁴ Per ogni soggetto o gruppo vigilato "significativo" è costituito un "gruppo di vigilanza congiunto" (*Joint Supervisory Team, JST*). Ciascun JST (istituito dalla BCE) opera sotto il coordinamento di un membro del personale della BCE (*JST coordinator*), ed è composto da personale della BCE e delle autorità di vigilanza nazionali; queste esprimono un coordinatore locale che risponde direttamente al JST coordinator e quindi alla BCE.

¹⁵ Nel dettaglio, il JST ha utilizzato le informazioni nell'ambito dei cicli di valutazione SREP 2017-18 (con particolare riferimento ai profili di *governance* e all'esposizione ai rischi operativi e legali) e 2018-19 (con riguardo ai rischi operativi e legali) e ha monitorato nel tempo l'evoluzione degli accantonamenti. Le valutazioni svolte hanno concorso alla determinazione dell'entità dei requisiti patrimoniali aggiuntivi richiesti alla banca nell'ambito del cosiddetto "secondo pilastro" prudenziale.

I risultati dell'ispezione furono oggetto di valutazione collegiale nell'ambito dell'apposito Gruppo per l'esame delle irregolarità (GEI), la struttura dello staff che valuta quale seguito dare alle irregolarità emerse in sede ispettiva; in particolare, il GEI valuta l'avvio di procedure sanzionatorie e/ o l'invio della documentazione alla magistratura ovvero ad altre autorità¹⁶.

In primo luogo, si decise di trasmettere l'intero rapporto ispettivo all'Autorità giudiziaria per le valutazioni di competenza.

In secondo luogo, il GEI decise di avviare una procedura sanzionatoria nei confronti della banca per violazione delle disposizioni in materia di antiriciclaggio¹⁷; in tale ambito fu contestato anche un rilievo relativo al carente presidio dei profili antiriciclaggio nell'attività di segnalazione di diamanti da investimento. La procedura si è conclusa il 10 dicembre 2019 con l'irrogazione nei confronti di Banca MPS, come ho già detto, di una sanzione pecuniaria.

Per quanto riguarda i profili prudenziali, spetta alla BCE decidere su eventuali sanzioni¹⁸; l'autorità nazionale può eventualmente sollecitarle, ma questa sollecitazione non è condizione né necessaria né sufficiente per l'avvio. Tenuto anche conto delle sanzioni già comminate dall'AGCM¹⁹, nonché di quelle antiriciclaggio, il GEI, dopo ampia riflessione, non ritenne di prendere iniziative in merito; però inviò alla BCE tutta la parte del rapporto che riguardava la vicenda dei diamanti, per ogni valutazione che essa volesse fare. L'invio avvenne il 1° marzo del 2019.

¹⁶ Al GEI partecipano di norma la funzione ispettiva (gli incaricati dell'ispezione e della revisione del rapporto), che esprime anche il presidente del Gruppo, nonché i rappresentanti delle strutture responsabili della vigilanza sull'intermediario, dei procedimenti sanzionatori, dei rapporti con le altre Autorità, della UIF ove sussistano profili di interesse, e della Consulenza Legale.

¹⁷ Dal punto di vista tecnico, le contestazioni hanno riguardato carenze negli obblighi di adeguata verifica della clientela, di individuazione del titolare effettivo e di collaborazione attiva.

¹⁸ Nei confronti delle banche "significative" spetta alla BCE, ai fini dell'assolvimento dei propri compiti di vigilanza prudenziale, irrogare sanzioni pecuniarie a persone giuridiche per le violazioni di norme europee direttamente applicabili (regolamenti dell'Unione Europea, regolamenti o decisioni della stessa BCE); negli altri casi, come quello in esame, attinenti a possibili violazioni di norme nazionali che traspongono direttive europee, la sanzione a persone giuridiche è irrogata dall'Autorità Nazionale, ma sempre ed esclusivamente su richiesta della BCE (art. 18 Regolamento SSM). Nel caso di specie non furono ravvisati i presupposti per sollecitare la richiesta della BCE, facoltà prevista dall'art. 134, comma 2, della *Framework Regulation* (Regolamento UE n. 468/2014 della Banca Centrale Europea del 16 aprile 2014).

¹⁹ Si consideri inoltre che i fatti in questione erano oggetto anche di una indagine penale da parte della Procura di Milano per reati di truffa aggravata e continuata e autoriciclaggio.

In aggiunta a ciò, il 26 marzo 2019 il *Local Coordinator* trasmise al *JST Coordinator* di Francoforte una bozza di “*referral*”²⁰, evidenziando possibili violazioni, nell’attività in diamanti, della normativa in materia di governo societario e controlli interni e in materia di informativa alle autorità di vigilanza. Nel gennaio 2020 il *JST Coordinator* della BCE trasmise la segnalazione all’unità che nella BCE è deputata alla valutazione delle potenziali irregolarità rilevate nell’attività di supervisione (*ESA Division*). Tale unità ha ritenuto di non dare seguito alla segnalazione.

Tra il gennaio e l’aprile 2019 Banca MPS era stata intanto sottoposta a un’ispezione della BCE sui processi di misurazione, gestione e controllo dei rischi legali (compresi quelli connessi con l’operatività in diamanti). Dall’ispezione emersero carenze nei processi e un’insufficiente consapevolezza del consiglio di amministrazione con riferimento all’esposizione della banca a rischi legali. Non furono formulati in questo caso ulteriori rilievi specifici sull’operatività in diamanti.

Come accertato dalla Vigilanza nell’interlocuzione con Banca MPS, quest’ultima ha adottato ampie iniziative di ristoro nei confronti dei clienti. Al 30 settembre 2021 risultava che la banca, a fronte di una potenziale contestazione per un totale di 344 mln, aveva rimborsato alla clientela 310 mln.

6. Sono necessarie ulteriori regole?

Come ho spiegato all’inizio, l’attività di segnalazione alla clientela della possibilità di acquistare diamanti da società terze presso i propri sportelli non costituisce, a termini di legge, né un’attività bancaria o finanziaria, né un servizio d’investimento. Da questa attività possono, d’altra parte, derivare rischi sia per i consumatori, sia per la sana e prudente gestione degli intermediari attivi in questo mercato.

Per quanto riguarda il primo profilo, la tutela del consumatore è presidiata (al pari di ogni attività commerciale) dalla disciplina sulle pratiche commerciali scorrette contenuta nel Codice del Consumo, che individua nell’AGCM l’autorità competente a vigilare su queste pratiche. Quando la pratica commerciale è posta in essere nell’ambito di settori regolati, come

²⁰ Si tratta di una segnalazione di potenziali violazioni normative da parte del JST alla struttura della BCE competente per i profili sanzionatori.

quello bancario, il coordinamento tra le autorità di vigilanza costituisce un ulteriore presidio per assicurare l'efficacia della tutela.

Con riguardo agli impatti sulla sana e prudente gestione delle banche, le regole europee e nazionali già attribuiscono rilevanza al presidio dei rischi legali e reputazionali sottesi allo svolgimento delle attività in discorso.

Ho illustrato nel corso della mia esposizione il modo in cui i poteri delle autorità sono stati esercitati nel caso specifico, in particolare dalla Banca d'Italia, come si è attuato il coordinamento tra le varie autorità interessate, e quali sono stati i risultati conseguiti. L'attività è stata identificata e sanzionata dall'autorità competente (AGCM). La Vigilanza, nel sollecitare le banche a presidiare i rischi legali e di reputazione, ha contribuito a determinare il rimborso della gran parte delle somme contestate o contestabili.

Sottolineo infine che in questa vicenda sono venuti in rilievo aspetti di natura penale, che non è possibile affrontare direttamente con strumenti e regole di natura prudenziale.

Mi pare, in conclusione, che sulla base della normativa vigente la ripartizione delle responsabilità tra autorità sia chiara e che il relativo coordinamento abbia nel complesso funzionato. Tuttavia, è sempre possibile riflettere ancora sull'assetto ottimale delle regole e dei controlli, anche in un'ottica di prevenzione. Mi riservo qualche considerazione in più per eventuali domande; la Banca d'Italia sarà comunque a disposizione per eventuali contributi tecnici, nel caso che il Parlamento intendesse valutare ulteriori misure.

