

**COMMISSIONE PARLAMENTARE D'INCHIESTA**

**SUL FENOMENO DELLA MAFIA  
E DELLE ALTRE ASSOCIAZIONI CRIMINALI SIMILARI**

—————

**RESOCONTO STENOGRAFICO**

DELLA

**SEDUTA DI MARTEDÌ 13 MAGGIO 1997**

—————

**Presidenza del Presidente Ottaviano DEL TURCO**

—————

**INDICE****Comunicazioni del Presidente**

PRESIDENTE:

- DEL TURCO (*Misto*), *senatore* . . . . . Pag. 3**Audizione del Presidente della Consob,  
dottor Tommaso Padoa-Schioppa**

PRESIDENTE:

- DEL TURCO (*Misto*), *senatore* Pag. 3, 10, 11BORGHEZIO (*Lega Nord per l'indip. della  
Padania*), *deputato* . . . . . 21CURTO (*Alleanza Nazionale*), *senatore* . . . . . 12FIGURELLI (*Sin. Dem.-L'Ulivo*), *senatore* . . . . . 16MANCUSO (*Forza Italia*), *deputato* . . . . . 21, 22MUNGARI (*Forza Italia*), *senatore* . . . 14, 15, 16PELELLA (*Sin. Dem.-L'Ulivo*), *senatore* .. 16, 17  
18 e *passim*PADOA-SCHIOPPA . . . . . Pag. 3, 4, 5 e *passim***Convocazione della Commissione**

PRESIDENTE:

- DEL TURCO (*Rin. It.*), *senatore* . . . . . Pag. 22

*I lavori hanno inizio alle ore 9,30.*

*(La Commissione approva il processo verbale della seduta precedente).*

## **Presidenza del Presidente DEL TURCO**

### **Comunicazioni del Presidente**

PRESIDENTE. Diamo inizio alla seduta odierna.

Comunico alla Commissione che, per una serie di contrattempi che hanno condizionato la disponibilità delle autorità tedesche con cui avremmo dovuto tenere degli incontri nel corso della visita in Germania, la visita stessa è stata aggiornata a data da concordare. Nel frattempo, verrà in visita in Italia il Ministro degli esteri della Repubblica federale tedesca, che la Commissione incontrerà: in quella occasione probabilmente riconfermeremo la data del viaggio in Germania.

Comunico altresì che è a disposizione della Commissione (lo ha portato il generale Iannelli) l'elenco completo dei beni confiscati a Vincenzo Piazza. Si tratta della recente confisca effettuata a Palermo, quella che ha finalmente fatto comparire sui giornali una buona notizia – per dirlo con parole semplici – dopo le tante cattive notizie che in questo periodo abbiamo avuto in tema di mafia.

### **Audizione del Presidente della Consob, dottor Tommaso Padoa-Schioppa**

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca l'audizione del Presidente della Consob, dottor Tommaso Padoa-Schioppa, che è accompagnato dal direttore generale, avvocato Corrado Conti.

L'audizione si svolgerà secondo i criteri tradizionali: il dottor Padoa-Schioppa, che ringrazio per la sua partecipazione, svolgerà una breve introduzione e successivamente potranno intervenire i colleghi commissari per porre dei quesiti.

Do senz'altro la parola al dottor Padoa-Schioppa, avvertendo che da questo momento viene attivato il collegamento audiovisivo interno.

*PADOA-SCHIOPPA, presidente della Consob.* La richiesta di audizione che mi è stata rappresentata quale Presidente della Commissione nazionale per le società e la Borsa costituisce per me un onore oltre che

un doveroso richiamo ed un impegno. Anche come cittadino sono consapevole del lavoro di grande rilievo che la Commissione antimafia ha svolto, nel corso di più legislature, sui fenomeni della mafia e delle altre associazioni criminali.

Nel mio intervento illustrerò dapprima alcuni aspetti del rapporto tra criminalità e riciclaggio derivanti anche dalla progressiva internazionalizzazione della finanza. Accennerò poi alle relazioni tra economia illecita, comportamento degli operatori, azione dei pubblici poteri e declino di un sistema economico. Descriverò quindi i poteri di vigilanza e di controllo esercitati dalla Consob e concluderò con l'illustrazione di alcuni casi segnalati alla magistratura e indicativi di comportamenti sospetti.

Chi ha operato ed opera nel controllo pubblico dei sistemi monetari e finanziari non può non interrogarsi sulla relazione tra criminalità, per così dire, primaria e riciclaggio dei proventi di tali attività. Non c'è dubbio che la ripulitura del denaro acquisito con un'attività criminale o illecita sia parte integrante di quella stessa attività: se il denaro acquisito fosse inutilizzabile, lo scopo stesso di quella attività verrebbe meno. Pertanto, lotta al riciclaggio e lotta alla criminalità sono intimamente collegate. Esse tuttavia non sono coincidenti. In primo luogo perchè la fine dell'azione antiriciclaggio non è solo quello di combattere le attività criminali attraverso le quali si formano le ricchezze da riciclare, ma anche quello di tutelare la buona salute del sistema finanziario. In secondo luogo, perchè l'attività criminale e il riciclaggio dei suoi proventi non necessariamente si svolgono nelle stesse località o paesi. Su questo secondo punto occorre particolarmente soffermarsi.

In un mondo in cui capitali e persone si muovono con facilità è ben possibile che la ripulitura del denaro sporco sia fatta lontano da dove esso è stato acquisito. Un paese che fosse molto efficace nella lotta alla criminalità e poco efficace, o addirittura indulgente, in quella al riciclaggio, sarebbe un paese tranquillo per i cittadini, per le imprese, per l'ordine pubblico, ma il suo sistema finanziario, pur arricchito dall'afflusso di capitali illeciti, sarebbe venato dal sospetto - che inevitabilmente si estenderebbe alle sue autorità pubbliche - di inefficienza o connivenza; dunque sarebbe poco credibile e non meritevole di fiducia.

Di converso, non è con la sola lotta al riciclaggio, per quanto efficace, che si elimina da un paese la criminalità primaria: essa continuerà a pesare sulle imprese e sui cittadini, mentre il denaro sporco cercherà all'estero un modo di ripulirsi.

In conclusione, la lotta al riciclaggio in un paese non è sufficiente ad estirpare la criminalità primaria, tuttavia essa può (soprattutto colpendo il riciclaggio allo stadio della banconota) contribuire a reprimere la criminalità. In ogni modo, la lotta al riciclaggio tutela la salute e la credibilità del sistema finanziario.

Per le ragioni ora dette, il riciclaggio di denaro di provenienza illecita ha portata e dimensioni transnazionali. Sono note le stime secondo le quali il flusso mondiale annuo di ricchezza di provenienza illecita sarebbe compreso tra i 300 ed i 500 miliardi di dollari. Il carattere tran-

snazionale del fenomeno è stato poi amplificato dalla crescente integrazione dei mercati dei capitali e dal notevole grado di sofisticazione raggiunto dagli strumenti finanziari. A questi sviluppi non hanno fatto seguito un'ideale armonizzazione delle legislazioni in materia, nè la previsione di un sistema di sanzioni per i paesi che non aderiscono alle regole stabilite in sede internazionale.

Il coordinamento internazionale per la lotta al riciclaggio è stato avviato solo in anni recenti: una prima iniziativa di rilievo fu assunta dal Comitato di Basilea di vigilanza bancaria nel dicembre 1988, cui seguì l'azione del GAFI (Gruppo di azione finanziaria internazionale contro il riciclaggio del denaro di provenienza illecita costituito dai capi di Stato e di governo dei sette maggiori paesi industrializzati e dal Presidente dell'Unione europea nel luglio del 1989).

Anche la IOSCO, l'organizzazione internazionale che riunisce le Commissioni di valori mobiliari di oltre 60 paesi, è intervenuta in materia di riciclaggio nel luglio 1992 con alcune raccomandazioni che avevano l'obiettivo di estendere ai propri membri le raccomandazioni del GAFI, l'organismo che ho citato poco fa, al fine di diffondere una cultura fondata su alcune regole basilari volte a prevenire l'infiltrazione criminale nell'intermediazione mobiliare.

Le attività di riciclaggio del denaro di provenienza illecita, come è noto, possono essere suddivise in tre momenti. Vi è in primo luogo la fase di «collocamento» che riguarda l'ingresso nel sistema finanziario di flussi derivanti da attività illecite sotto la forma di denaro contante o di altri strumenti altamente liquidi; una seconda fase di «occultamento» vero e proprio, che consiste nel mascherare e dissimulare la provenienza illecita dei fondi; una terza fase di «integrazione», durante la quale i fondi sono reinvestiti nel sistema economico.

Lo sforzo delle autorità di vigilanza e del legislatore deve essere orientato a rendere più efficaci i controlli preventivi, perchè una volta che il denaro ha superato la fase del «collocamento», cioè è riuscito ad entrare nel circuito e ad assumere una veste legale, diventa molto più difficile verificarne la provenienza illecita.

All'origine, il denaro di provenienza illecita o criminale ha prevalentemente la forma della banconota, non quella della moneta scritturale. La catena del lavaggio inizia dalla banconota. E siccome le attività criminali maneggiano volumi di denaro di dimensioni molto superiori a quelle per le quali un'attività lecita troverebbe conveniente l'uso della banconota, vi è, per così dire, una «riconoscibilità iniziale» sulla quale la lotta al riciclaggio può far leva.

I flussi di denaro sporco causano distorsioni nell'allocazione delle risorse: gli operatori sani si trovano svantaggiati, in quanto il gioco della concorrenza è turbato da chi dispone di risorse finanziarie ingenti, acquisite in modo illecito. Il fatto fondamentale è che il denaro sporco vale meno del denaro pulito. Quindi, chi lo deve utilizzare, è disposto ad offrire prezzi che un operatore onesto non sarebbe disposto ad offrire, perchè il suo vero obiettivo è quello di pulire il denaro e non quello di partecipare ad un'attività economica. I capitali si spostano perciò, quando sono di origine illecita, non alla ricerca del maggior tasso di rendi-

mento, ma verso i punti del globo dove vigono controlli meno severi; i prezzi delle attività finanziarie, i tassi di interesse e i tassi di cambio vengono distorti; il loro contenuto informativo è indebolito. Fenomeni che provocano opacità dei mercati, riducono la fiducia nel sistema finanziario e, in ultima istanza, frenano la crescita dell'economia. Questo è il motivo per cui un'autorità di controllo ha interesse a combattere il riciclaggio non solo per fini di lotta alla criminalità, ma per fini di tutela del buon funzionamento del sistema finanziario.

Poichè la sicurezza e la buona salute di un sistema finanziario possono essere equiparate ad un bene pubblico, esse sono oggetto di tutela da parte dei pubblici poteri. Non per questo è meno necessario, però, che i partecipanti stessi al sistema assicurino che esso rimanga trasparente e credibile. Il contributo degli operatori è un momento fondamentale della lotta all'economia illecita, anche quando si confidi nella capacità dello Stato di prevenire e punire i comportamenti illegali.

Per far prevalere l'autorità della legge è necessario, come dicono gli economisti, accrescere la disutilità della sanzione. Tale disutilità dipende, come è ben noto, dalla severità della sanzione medesima e dalla probabilità che essa venga effettivamente applicata. La scala che conduce alla effettiva applicazione è costituita da almeno quattro gradini: la decisione di avviare le indagini, la scrupolosità con cui esse vengono condotte, la possibilità di dimostrare l'effettiva violazione della norma, il grado di certezza che la sanzione erogata sia poi effettivamente scontata. Con altre parole Giovanni Falcone affermò un concetto analogo: non basta introdurre le norme sulle indagini patrimoniali e bancarie; è necessario anche migliorare la capacità e l'organizzazione delle strutture chiamate ad applicarle.

Passo adesso ad illustrare l'azione della Consob in questo campo. Al nesso tra trasparenza nelle transazioni, efficacia della regolamentazione e sviluppo del mercato mobiliare si richiama l'azione di un'autorità di regolazione e controllo quale la Consob.

Nell'ambito del mercato finanziario, le autorità di vigilanza devono operare lungo due linee. In primo luogo, per eliminare dal sistema gli operatori inquinati, ossia quei soggetti che consapevolmente agiscono per conto delle organizzazioni criminali. In secondo luogo, per incentivare gli operatori sani alla collaborazione con le autorità. A tal fine è importante la disposizione contenuta nello schema di decreto legislativo di recepimento della direttiva n. 308 del 1991 dell'Unione europea, disposizione che tutela, per fini di interessi collettivi, l'anonimato dei soggetti che effettuano le segnalazioni.

L'azione antiriciclaggio dei Governi è portata innanzi tutto a rafforzare i controlli verso il sistema bancario, anche perchè è verso le banche che si dirige il flusso delle banconote. Tuttavia, il riciclaggio del denaro può utilizzare anche altre forme di intermediazione. Da questo punto di vista, appare più che opportuna la disposizione contenuta nel già citato schema di decreto legislativo con la quale verrebbe assegnata all'Ufficio italiano dei cambi la funzione propria di un'agenzia antiriciclaggio che instaura e coordina i rapporti di collaborazione tra le autorità.

La normativa antiriciclaggio vigente in Italia non assegna alla Consob compiti diretti. L'Istituto esercita la vigilanza sugli intermediari autorizzati allo svolgimento dei servizi di investimento, al fine di assicurare il rispetto degli obblighi di informazione al mercato, di correttezza professionale nei confronti dei risparmiatori, nonché la regolarità delle negoziazioni di valori mobiliari. A tale scopo, la Consob può chiedere la comunicazione anche periodica di dati e notizie nonché la trasmissione di atti e documenti, può assumere notizie e chiarimenti dagli amministratori, dai sindaci, dai direttori generali e dai dirigenti muniti di potere di rappresentanza, al fine di accertare l'esattezza e la completezza dei dati e delle notizie comunicate o pubblicate. Complementare a questi, è il potere di effettuare ispezioni presso gli stessi intermediari, chiedendo l'esibizione di tutti i documenti e gli atti occorrenti per l'esercizio delle funzioni di vigilanza.

Anche se non investita direttamente dalla legge di funzioni in questo campo, la Consob è interessata alla lotta al riciclaggio in considerazione del suo compito generale di tutela dei risparmiatori. Inoltre, curando la trasparenza, essa promuove il funzionamento di un mercato dove si formino prezzi non alterati da movimenti di denaro sporco.

In considerazione del nesso tra questo suo compito e l'esigenza di contrastare l'infiltrazione della criminalità nel sistema finanziario, la Consob prese una iniziativa contro il riciclaggio già nel 1989. In seguito alla raccomandazione di Basilea del 1988, che prima ho citato, essa emanò una comunicazione indirizzata agli intermediari di borsa (allora erano solo gli agenti di cambio) volta a contrastare l'intromissione di organizzazioni criminali nei mercati mobiliari. In quella comunicazione la Consob disponeva, tra l'altro, che gli agenti di cambio e le società commissionarie di borsa tenessero apposita evidenza della clientela che effettuava versamenti pari o superiori ai 10 milioni di lire.

Nel 1993, ispirandosi alle stesse considerazioni che la indussero alla comunicazione del 1989, la Consob ha instaurato una collaborazione con l'Ufficio italiano dei cambi attraverso la sottoscrizione di un protocollo di intesa. Il protocollo prevede che: gli ispettori Consob, nel corso delle ispezioni di carattere generale, effettuino controlli anche relativamente alle disposizioni della citata legge n. 197 del 1991; possano effettuarsi ispezioni congiunte Consob-Ufficio italiano dei cambi sullo stesso intermediario, ognuno per la parte di propria competenza; possano avvenire scambi di informazioni tra le due autorità.

Nel 1996 l'Ufficio italiano dei cambi ha formulato una proposta di integrazione al fine di rendere più intensa la collaborazione fra i due Istituti fissata da quel protocollo. Tra le proposte di maggior rilievo vi sono la predisposizione di un piano ispettivo annuale, tale da evitare duplicazioni negli accertamenti e da individuare i soggetti da ispezionare, l'intensificazione dello scambio di informazioni e la formazione di un gruppo di coordinamento tra i rispettivi organi deputati alla vigilanza.

Oggi, dunque, il coinvolgimento diretto della Consob in tema di antiriciclaggio promana essenzialmente dal protocollo di intesa con l'Ufficio italiano dei cambi. In particolare, la vigilanza ispettiva di tipo formale ai sensi della citata legge n. 197 si esplica in quattro punti: rispetto

delle regole in materia di organizzazione e controllo interno; istituzione e aggiornamento dell'archivio unico informatico; modalità di acquisizione, archiviazione e conservazione dei dati; predisposizione di procedure interne idonee a consentire l'assolvimento degli impegni di segnalazione all'Ufficio italiano dei cambi.

Se le attività dirette sono relativamente circoscritte e derivano, piuttosto che da esplicite disposizioni del legislatore, da iniziative della stessa Commissione o da accordi da essa stipulati, non per questo si deve sottostimare il contributo che alla lotta al riciclaggio indirettamente viene dalle attività «ordinarie» svolte dalla Consob nei confronti delle società di intermediazione mobiliare autorizzate a offrire servizi di investimento. Sono attività di controllo dei requisiti di onorabilità e professionalità di amministratori, sindaci e soggetti controllanti; di vigilanza informativa ed ispettiva sugli intermediari autorizzati ai servizi di investimento; di richiesta di informazioni sulle partecipazioni; di controllo del regolare svolgimento dell'attività aziendale.

Nello svolgimento di questa attività la Consob effettua anche un controllo dell'operatività in valori mobiliari al fine di individuare operazioni che creino, distruggano o trasferiscano ricchezza; effettua un'analisi dei flussi di denaro da e verso l'intermediario, da e verso clienti particolari, da e verso realtà *off shore*; effettua infine una verifica delle modalità di versamento-prelevamento di denaro e di titoli.

L'articolo 6 del recente decreto Eurosim conferisce poi alla Commissione, rispetto all'articolo 3 della precedente legge del 1991, poteri non più solo formali di verifica dell'intermediario: la predisposizione di un programma concernente l'attività iniziale; l'esplicitazione del concetto di sana e prudente gestione; la verifica, nella fase di autorizzazione all'esercizio dell'attività, dei requisiti di onorabilità e professionalità di amministratori, soci e sindaci. In attesa dell'emanazione dei regolamenti da parte del Tesoro, la Consob fa per ora ancora riferimento alla vecchia normativa.

Un altro campo di evidente interesse per la lotta al riciclaggio è l'accertamento di un'eventuale presenza di soggetti legati ad attività criminose tra gli azionisti o i controllori di società quotate. Per l'esercizio dei controlli sugli assetti proprietari delle società quotate, la Consob ha creato recentemente, ai sensi della legge n. 216 del 1974, una base informativa sulle partecipazioni di dette società. In particolare, dalle comunicazioni ottenute in base a questa legge, essa rileva le partecipazioni superiori al 2 per cento nelle società quotate, risalendo fino al controlante ultimo, sia esso persona fisica o giuridica. Inoltre, ai sensi dell'articolo 4-*bis* della legge citata, essa può richiedere l'indicazione dei soggetti partecipanti direttamente o indirettamente nelle società quotate.

Tuttavia, sebbene la base informativa sia estesa all'intera mappa delle interessenze societarie, i poteri della Consob di alzare i «veli societari», come si usa chiamarli, al fine di scoprire eventuali partecipazioni sottostanti flussi o soggetti di dubbia liceità sono limitati. Va infatti ricordato che la condizione necessaria per l'attivazione dei poteri stabiliti dalle norme citate è che vi sia un controllo, di fatto o di diritto: non sono perciò rilevate le partecipazioni frazionate ovvero quelle dete-

nute tramite controllo congiunto. Va aggiunto che i partecipanti possono essere di provenienza estera e che in alcuni paesi sono ammesse le azioni al portatore: poichè la Consob non ha poteri in materia di comunicazioni da parte di soggetti non residenti, l'effettiva identità dei controlli di società quotate in Italia può rimanere opaca. Una più stretta cooperazione internazionale potrà rafforzare questo tipo di controlli.

Procederò ora ad una breve esposizione delle segnalazioni effettuate dalla Consob. Per avere un'idea dell'impegno della Consob nell'esercizio delle sue funzioni di vigilanza, si consideri che negli ultimi tre anni, dal 1994 al 1996, sono state condotte 141 ispezioni nei confronti di intermediari e 27 ispezioni di società quotate e società di revisione. Nello stesso triennio 36 Sim e fiduciarie sono state commissariate; 18 di questi casi si sono tradotti in insolvenze.

Nel corso dell'attività ispettiva svolta dalla Consob, sono state individuate a carico di taluni intermediari (Sim, fiduciarie, agenti di cambio) modalità operative giudicate sospette, alle quali potrebbero essere sottese operazioni di riciclaggio di denaro di provenienza illecita; modalità operative non sempre in aperta violazione della normativa speciale in materia, ma comunque indicative di un comportamento sospetto da parte dell'intermediario. Non sono stati individuati, ad oggi, veri e propri episodi di patologia finanziaria del genere di cui si discute.

Quando, sulla base degli elementi a disposizione, le operazioni sospette presentavano il *fumus* del reato, la Consob ha provveduto a segnalarle all'autorità giudiziaria e all'Ufficio italiano dei cambi; nei casi di mero sospetto, ha trasmesso la relativa documentazione al solo Ufficio italiano dei cambi per le ulteriori attività investigative di competenza. Gli esiti delle ulteriori investigazioni sono stati comunicati dall'Ufficio italiano dei cambi alla Consob per l'eventuale seguito.

Nel quadriennio 1993-1996, la Commissione ha segnalato all'autorità giudiziaria due casi di operazioni sospette riguardanti altrettante Sim e 16 casi di omissione di obblighi di registrazione nell'Archivio unico informatico riguardanti 9 Sim, 3 agenti di cambio, 2 banche, una società fiduciaria iscritta nella sezione speciale dell'Albo delle Sim e una commissionaria ammessa negli antirecinti alle grida di borsa. In alcuni casi essa ha anche accertato, oltre all'omissione di tali obblighi, la falsa indicazione delle generalità del soggetto per conto del quale era stata eseguita l'operazione.

Va aggiunto che, nel corso di verifiche ispettive svolte nel medesimo periodo, in sette casi (riguardanti 4 Sim e 3 agenti di cambio) la Consob ha riscontrato transazioni aventi ad oggetto titoli di Stato e/o titoli obbligazionari effettuate a prezzi non in linea con quelli di mercato, finalizzate a creare riserve di liquidità presso uno o più soggetti coinvolti nelle stesse transazioni. Tale operatività è stata ritenuta anomala in quanto caratterizzata anche dalla sistematica imputazione di utili e/o di perdite in capo a determinate controparti, da elementi indicativi di finalità estranee a quelle tipiche dell'attività di intermediazione mobiliare, nonchè dalla consistenza dei risultati positivi conseguiti da alcuni dei soggetti coinvolti. Va sottolineato che l'operatività in questione non evidenzia in sè e per sè ipotesi di reato, nè, tanto meno, di riciclaggio. Es-

sa, tuttavia, è stata ritenuta sospetta e ha perciò formato oggetto di segnalazione all'autorità giudiziaria nell'ambito di rapporti afferenti anche altri fatti di possibile rilevanza penale.

Da ultimo vorrei ricordare un caso emerso proprio grazie alla cooperazione internazionale tra autorità. Si tratta di un caso di riciclaggio di denaro di dubbia provenienza, attuato da un'organizzazione internazionale che ha raccolto denaro tra il pubblico in Francia, Spagna, Italia, Belgio e Olanda. Il caso venne alla luce a seguito di specifiche indagini svolte dall'autorità giudiziaria del Belgio.

Quella organizzazione internazionale, la cui attività in Italia era stata segnalata dalla Consob all'autorità giudiziaria per ipotesi di sollecitazione abusiva del pubblico risparmio e di altri reati finanziari, ha perpetrato frodi nei diversi paesi, riciclando altresì denaro sporco attraverso il sistema delle *newsletters*, attività di raccolta di denaro tra il pubblico e altre forme.

In conclusione, come emerge da questa esposizione, i casi che ho ricordato si segnalano più per la loro tipicità che per la loro numerosità. L'azione della Consob nella lotta al riciclaggio resta collegata soprattutto alla generale tutela e promozione della trasparenza del mercato.

Lo sviluppo di un mercato mobiliare forte, efficiente, nel quale la correttezza e la trasparenza dei comportamenti sono pienamente affermate, costituisce esso stesso un forte presidio contro comportamenti illeciti o criminosi. In questo caso, infatti, in primo luogo il sistema istituzionale premia sempre più le attività di produzione di beni e servizi rispetto alle attività meramente redistribuite e alle attività illegali; in secondo luogo, gli operatori del settore finanziario divengono essi stessi attivi difensori della credibilità del settore finanziario; in terzo luogo, la fiducia è percepita come un bene comune tanto dai soggetti privati quanto da quelli pubblici. Nell'esercizio delle sue funzioni la Consob è pienamente impegnata nel conseguimento di questi obiettivi.

PRESIDENTE. Grazie, dottor Padoa-Schioppa per l'esauriente relazione da lei svolta.

Vorrei porre una prima domanda, rifacendomi ad un passaggio della sua relazione laddove ha affermato: «poichè la Consob non ha poteri in materia di comunicazioni da parte di soggetti non residenti, l'effettiva identità dei controllori di società quotate in Italia può rimanere opaca. Una più stretta cooperazione internazionale potrà rafforzare questo tipo di controlli».

Questo è un rilievo che lei fa circa norme che riguardano i rapporti di cooperazione internazionale dei nostri organi di controllo. Tra l'altro, a tal proposito lei ha svolto la seguente osservazione: «Tuttavia, sebbene la base informativa sia estesa all'intera mappa delle interessenze societarie, i poteri della Consob di alzare «veli societari» (...) al fine di scoprire eventuali partecipazioni sottostanti flussi o soggetti di dubbia liceità sono limitati».

Vuol dirci, dottor Padoa-Schioppa, quali sono le limitazioni imposte e quali a suo avviso potrebbero essere quei poteri allargati che consentono alla Consob di alzare questi cosiddetti «veli societari» con una

dose maggiore di chiarezza? Ma soprattutto: quali sono le possibili iniziative internazionali che il nostro paese deve assumere affinché la questione della più stretta cooperazione internazionale possa rafforzare i tipi di controllo cui lei faceva riferimento?

*PADOA-SCHIOPPA.* Signor Presidente, l'espressione «veli societari» è derivata da un dibattito che si è svolto nel corso di vari anni, soprattutto nei paesi anglosassoni, sulla trasparenza quanto alla struttura proprietaria effettiva ed ultima delle imprese.

Quando nella mia relazione osservo, nel passo che lei ha citato, che i poteri della Consob in questi campi sono limitati, mi riferisco essenzialmente a due limiti. Il primo è che i poteri previsti per la Consob riguardano la conoscenza dei soggetti che hanno il controllo della società, non la conoscenza dell'identità dei soggetti che hanno una partecipazione ma non il controllo.

Il secondo limite è che questi poteri sono limitati a soggetti residenti. Ora, concettualmente si potrebbe immaginare che entrambi questi limiti vengano rimossi: il primo potrebbe essere rimosso dal legislatore nazionale, mentre il secondo potrebbe essere rimosso solo da un accordo internazionale, perchè per definizione la Consob non ha autorità su soggetti al di fuori della sua giurisdizione.

A proposito del primo limite, cioè quello teoricamente superabile anche con decisioni nazionali, va detto che il suo superamento significherebbe la richiesta di identificazione di tutti i soggetti – persone fisiche e persone giuridiche – che hanno una qualsivoglia, anche minima, partecipazione in una società. Questo è un tema che è stato dibattuto lungo tutto il corso di questo secolo in Italia e in fondo concerne la questione della nominatività dei titoli e della dettagliata conoscenza di tutti i partecipanti al capitale di una società. Debbo aggiungere che vi sono importanti considerazioni che riguardano il funzionamento ordinario delle decisioni dei risparmiatori e della vita delle società che rendono difficile e costoso il superamento di questo limite.

Quindi, la mia annotazione su questo punto non significava che io ritenga, o che la Consob ritenga, che si possa incondizionatamente trascendere quel limite senza tener conto delle difficoltà che un suo superamento indiscriminato comporterebbe. Alla Consob vengono segnalate le partecipazioni superiori al 2 per cento, ma l'azione per risalire all'identità anche delle persone fisiche è limitata ai soggetti che detengono il controllo.

Molto di più si potrebbe fare sul secondo limite; infatti – e questo è il campo sul quale mi sono espresso all'inizio della mia relazione – sarebbe logico arrivare alla stipula di accordi internazionali in base ai quali la possibilità di risalire agli effettivi controllori non fosse limitata all'ambito di una giurisdizione nazionale, ma potesse essere estesa anche al di fuori dei confini. Purtroppo, vi sono oggi difficoltà a stipulare accordi internazionali di questo tipo. Bisogna tener presente che questi accordi sarebbero efficaci solo se veramente tutti i paesi vi partecipassero. L'Italia è sicuramente

favorevole ad un'evoluzione in questa direzione che però per ora non è giunta ad una piena accettazione in sede internazionale.

CURTO. Dottor Padoa-Schioppa, nella sua relazione lei ha affermato esistere una riconoscibilità iniziale delle operazioni di riciclaggio, e questa caratteristica l'ha individuata nell'uso della banconota. Ora, a me pare che l'uso della banconota rappresenti il momento elementare dell'operazione di riciclaggio, mentre oggi ci troviamo di fronte a scenari internazionali dove il trasferimento di disponibilità finanziarie illecite non avviene assolutamente con il sistema della banconota ma attraverso altri sistemi. Le vorrei quindi chiedere se questa riconoscibilità iniziale, questa caratteristica fondamentale e oggettiva cui ella fa riferimento ha ancora ragione di esistere in questo scenario internazionale.

La seconda domanda che le volevo sottoporre riguarda le partecipazioni societarie. Vorrei conoscere da lei, se possibile, se dalle analisi fatte dalla Consob vi sia stata una particolare attenzione riguardo alle partecipazioni societarie relative a quegli istituti di credito allocati in zone dove il rapporto tra reddito e depositi è estremamente anomalo. Infatti, vi sono zone del territorio nazionale dove il reddito è effettivamente al di sotto dei limiti di sussistenza, ma la grande anomalia è che a questo reddito estremamente basso corrisponde poi un livello di depositi eccezionalmente alto.

Allora, comprendere le transazioni in relazione alle partecipazioni societarie esistenti nell'ambito di questi istituti di credito, probabilmente ci permetterebbe di conoscere un po' meglio la mappa degli interessi che, ad un certo momento, vengono coperti da operazioni oscure o comunque poco chiare.

Le vorrei ora rivolgere un'ultima domanda concernente il metodo. Lei ritiene che la lotta al riciclaggio si possa condurre meglio con provvedimenti generalizzati, rivolti *erga omnes*, oppure che determinati risultati possono essere raggiunti in maniera assai più apprezzabile quanto più si affini lo strumento dell'investigazione riguardo alla possibilità di conoscere questi traffici che poi sono illeciti, in quanto si tratta di riciclaggio di denaro sporco, anche se poi il riciclaggio non è solo di denaro essendovi altre forme di riciclaggio mutate da altri paesi stranieri?

PADOA-SCHIOPPA. Senatore Curto, per quanto riguarda la mia affermazione sulla riconoscibilità iniziale legata all'uso della banconota e la sua giusta osservazione che il trasferimento internazionale di capitali di provenienza illecita avviene in altro modo, devo dire che condivido la sua considerazione, ma non la ritengo necessariamente in contraddizione con la mia affermazione per il seguente motivo. Una parte notevole dell'attività illecita avviene, all'origine, in banconota. Ad esempio, lo smercio della droga effettuato capillarmente viene praticato contro banconote: nessun consumatore di droga paga con assegni o con altri strumenti.

Quindi, la raccolta ultima del denaro, a mio avviso, avviene largamente in banconote: ho citato il caso della vendita di stupefacenti, ma ciò vale anche per altri fenomeni, compresi quelli di corruzione. La ban-

conota deve, il più presto possibile, convertirsi in moneta scritturale, proprio perchè è difficile che i trasferimenti internazionali avvengano nella forma della banconota. La mia osservazione, pertanto, tendeva soltanto a sottolineare che il momento da presidiare è quello in cui la banconota si converte in moneta bancaria. Per quale motivo? Perchè i volumi di banconote interessate a questa conversione sono molto spesso anormalmente rilevanti in quanto superiori a quelli che un'attività lecita deciderebbe di gestire nella forma della banconota. La banconota è preferita perchè non lascia traccia, è anonima; allora, molti fenomeni di riciclaggio devono essere in parte ricercati in attività nelle quali si registra un ampio giro di banconote, che avviene proprio per confondere in quel ricircolo le banconote pulite e quelle sporche. Ciò è molto importante e vi sono disposizioni che certamente sono servite, come quella di identificare chi porta in banca somme di banconote superiori a certi livelli, e servono a presidiare quel momento. D'altra parte a quel momento qualcosa nel processo della ripulitura è già avvenuto; i trasferimenti internazionali, come lei giustamente ha ricordato, in molti casi (anche se non in tutti, perchè vi sono naturalmente masse di banconote che varcano i confini) avvengono probabilmente in altra forma.

Per quanto riguarda la seconda domanda sugli istituti di credito dove il rapporto tra reddito e deposito è anomalo, devo dire che probabilmente questo è un possibile indizio della presenza di attività illecite, in quanto per reddito si intende quello prodotto nell'esercizio di attività lecite. Non so, però, se identificare questa anomalia possa portare facilmente alla rilevazione delle partecipazioni societarie, nel senso cui prima mi sono riferito. La Consob si occupa delle partecipazioni societarie delle società e dei gruppi quotati in borsa. Qui si tratta probabilmente di istituti bancari di dimensioni limitate, non quotati in borsa, nei confronti dei quali è importante risalire eventualmente ai controllori e ai proprietari ma per un canale che non è quello, da me citato, della identificazione dei controllori o delle partecipazioni di rilievo alle società quotate in borsa; piuttosto si tratta del canale della onorabilità e professionalità dei soci, che è seguito nell'ambito della vigilanza bancaria e non in quella esercitata dalla Consob.

Per quanto concerne la terza domanda, che non sono sicuro di aver colto in maniera precisa (se non erro il senatore Curto mi ha chiesto di pronunciarmi sulla distinzione tra strumenti generalizzati e strumenti specifici), c'è un momento nel quale si deve identificare l'esistenza di qualcosa di anomalo: tale momento probabilmente va colto nell'esercizio di un'attività di carattere generalizzato o di carattere ordinario, come può essere l'esercizio della vigilanza sulle banche che effettua la Banca d'Italia e l'esercizio della vigilanza sugli intermediari finanziari o su determinate operazioni effettuata dalla Consob. Probabilmente è questo il punto di incontro tra una attività generalizzata (che non ha, nel caso della Banca d'Italia o della Consob, la funzione primaria di indirizzarsi alla repressione dell'attività criminosa, ma che può comunque incontrare segnali significativi da questo punto di vista) ed indagini più specifiche, di cui molto spesso non sono istituzioni come la Consob ad avere tutto l'*expertise* necessario. Credo che la collaborazione, ad esempio, tra la

Consob e l'Ufficio italiano dei cambi, che è stata definita per loro iniziativa in aggiunta alla disposizione della legge nel protocollo che ho citato, sia il caso in cui si realizza questo punto di incontro.

MUNGARI. Signor Presidente, intervengo per una breve domanda di chiarimento.

Premesso che il presidente Padoa-Schioppa ha dichiarato che una delle funzioni demandate alla Consob è quella di eliminare tutti gli operatori sospetti, chiedo se non sia vero forse che la possibilità di un maggior controllo su fenomeni di riciclaggio di denaro sporco possa efficacemente contribuire all'esercizio di quella azione più generale che esercita la Consob, cioè di assicurare la trasparenza del mercato ed in particolare la tutela dei risparmiatori.

Inoltre, se è vero che la Consob ha, con felice intuizione, istituito una base informativa allargata anche alla rilevazione di tutti gli azionisti (cioè di tutti coloro che partecipano in sede di aumento del capitale sociale delle società quotate in borsa, oppure in sede di esercizio del diritto di voto, attraverso il deposito delle azioni effettuato cinque giorni prima presso gli istituti bancari che sono stati preventivamente elencati a tal fine) lei, come Presidente e quindi la sua istituzione, non potrebbe trovare una forma di accordo con il sistema bancario in particolare, oltre che con gli intermediari finanziari, gli agenti di borsa, per la indicazione di quei soggetti che possono presentare un qualche elemento di sospetto, considerato che la funzione di incentivare la collaborazione con i soggetti sani rientra nell'ambito dell'attività della Consob ed è complementare alla prima, cioè a quella di eliminare gli operatori sospetti?

PADOA-SCHIOPPA. Se non erro, le banche hanno esse stesse degli obblighi di segnalazione di casi o soggetti sospetti. Quindi, anche indipendentemente da una collaborazione diretta della Consob, le banche in questo campo hanno già una propria responsabilità ed una funzione.

Rifletterò su quello che lei ha suggerito; al momento non saprei dirle con certezza in quali forme potrebbe organizzarsi una collaborazione attiva. Se ho ben compreso, lei immaginerebbe un ruolo che le banche svolgerebbero nel segnalare i soggetti che partecipano alla vita delle società.

MUNGARI. Lei nella relazione ha giustamente scritto che, mentre per quanto riguarda la rilevazione delle partecipazioni che superano il 2 per cento del capitale sociale la Consob non ha difficoltà poichè tale funzione rientra tra i suoi doveri statutari, più complesso risulta il controllo per quanto riguarda la base azionaria che si colloca al di sotto della soglia del 2 per cento. Del resto, mi rendo conto come una simile azione non rientri tra i compiti fondamentali della Consob, che sono quelli di assicurare la trasparenza e l'esattezza dell'informazione a favore dei risparmiatori. Ma se, come lei giustamente ha detto nella sua relazione, la Consob ha il compito anche di eliminare gli operatori sospetti di partecipazione ad attività criminali o di titolarità di fondi sospetti, al-

lora non si può trovare il modo di collaborare con le banche per assicurare questo controllo, attualmente precluso, anche al di sotto della soglia del 2 per cento? Non so se questo sia possibile: il controllo potrebbe essere mirato almeno agli azionisti che destassero elementi di sospetto.

*PADOA-SCHIOPPA.* Se il punto fondamentale della sua osservazione è quello di consentire alla Consob di controllare anche al di sotto della soglia di partecipazione del 2 per cento del capitale sociale, bisogna tener presente che, al di sotto di tale soglia, ci sono persone come noi, piccoli azionisti che hanno quote modeste del risparmio nazionale parzialmente investite in azioni. Uno dei problemi nel sistema finanziario italiano è proprio quello di estendere l'investimento azionario da parte dei risparmiatori ordinari. Uno dei compiti principali della Consob è quello di tutelare gli interessi dei piccoli azionisti, quelli di minoranza, in modo che non si sentano trascurati nelle grandi operazioni societarie. Un sistema di controlli molto pervasivo, che volesse identificare questi piccoli azionisti in modo generalizzato, a prescindere dal presentarsi di sintomi di anomalia nei loro comportamenti, certamente scoraggerebbe il piccolo azionariato e andrebbe contro le finalità stesse per le quali opera la Consob.

Quando in Italia si è parlato – anche solo parlato – oppure operato nel senso di rafforzare la identificabilità dei piccoli azionisti, il risparmiatore si è allontanato dall'investimento azionario. Quindi penso che ci sarebbero difficoltà a procedere a controlli generalizzati. Dovrebbe essere invece possibile svolgere indagini qualora nel comportamento del piccolo risparmiatore si riscontrasse qualcosa di anomalo; peraltro non so se questo potrebbe farlo la Consob: forse più propriamente dovrebbero essere le banche, che di solito sono i soggetti con cui i risparmiatori interagiscono, a fare queste segnalazioni. Ad ogni modo, sarei molto esitante ad introdurre una azione pervasiva al di sotto della soglia che attualmente è fissata al 2 per cento del capitale sociale.

*MUNGARI.* Il dottor Padoa-Schioppa, nella sua chiara e perspicua relazione, ha fatto riferimento all'articolo 4-*bis* della legge n. 216 del 1974 istitutiva della Consob laddove, nel quadro dei poteri di sorveglianza, si affida all'istituto la possibilità di dare indicazioni agli azionisti ordinari che partecipano al capitale sociale di qualsiasi società o gruppo quotato in borsa. Se così è, se esiste questa funzione, dovrà pure essere esercitata anche in tale direzione: non potrebbe essere rafforzata ai fini della rilevazione di quei fenomeni sospetti di cui stiamo parlando e che sono oggetto della sua relazione? Se è prevista la possibilità di un allargamento del controllo anche a questa base azionaria più frastagliata rispetto alle partecipazioni per così dire qualificate, quelle superiori al 2 per cento, non si può operare per un'estensione in collaborazione con il sistema bancario? Infatti è vero quel che lei ci ha detto, ma sappiamo benissimo che oggi vige il sistema della nominatività, sia diretta che indiretta, delle azioni. Un soggetto che partecipa al capitale societario di una società quotata in borsa può andare a votare in quanto abbia depositato cinque giorni prima – e sappiamo che ciò avviene attraverso il si-

stema della girata dei titoli azionari - le azioni presso gli istituti incaricati.

*PADOA-SCHIOPPA.* Credo che il punto sia stato esaurito, poichè la questione di fondo rimane che la Consob ha questo tipo di poteri in relazione al problema del controllo societario e non in relazione all'identificazione dell'azionista in sè e per sè, chiunque esso sia. La soglia del 2 per cento è presa in considerazione proprio perchè si ritiene che al di sopra di essa si possano cominciare a manifestare comportamenti rilevanti ai fini del controllo della società. Per questo motivo c'è il sistema di norme che ho brevemente illustrato. L'idea di prescindere dal tema del controllo ed operare sull'identificazione dell'azionista, chiunque esso sia, indipendentemente dal fatto che la sua posizione possa essere rilevante ai fini del controllo societario, è una configurazione non presa in conto dalla legge.

*FIGURELLI.* Nel corso della sua esposizione lei ha affermato, a proposito dei casi di segnalazioni effettuate dalla Consob, che sono stati posti in evidenza più per la loro tipicità che per la loro numerosità. Per l'arco di tempo che va dal 1994 al 1996, lei ci ha parlato di 141 ispezioni ad intermediari e di 27 ispezioni a società varie. Quale apprezzamento dà di questi dati numerici? Sono da considerare in contraddizione con le dimensioni stimate dell'economia criminale?

Questa domanda pone il problema del carattere e della ragione di questa contraddizione. E qui vengo ad una sua affermazione, cioè che le attività di cui lei ha parlato derivano più da iniziative della Consob che da disposizioni legislative. Questa sua constatazione affaccia anche un altro problema: vuole essere una critica? Vuole significare che esistono limiti normativi? Ed in questo caso, quali innovazioni legislative a suo avviso si rendono necessarie o comunque lei ritiene di dover suggerire? Dico questo anche in relazione ad un'altra sua affermazione circa la necessità di intensificare e rendere più efficaci i controlli preventivi, laddove lei ha parlato delle tre fasi, collocamento, occultamento ed integrazione nel movimento del capitale. Come intensificare e rendere più efficaci i controlli preventivi? È necessaria qualche specifica innovazione normativa?

Rivolgo questa serie di domande, concatenate secondo un ragionamento, in considerazione anche di un problema che probabilmente si pone di ripensamento dell'articolazione, da un lato, e del coordinamento, dall'altro, dell'azione svolta da ciascuna istituzione che è in qualche modo preposta e coinvolta nella lotta contro la criminalità economica e soprattutto contro l'immissione del capitale criminale nell'economia legale.

*PELELLA.* Presidente Padoa-Schioppa, nella sua relazione lei afferma: «Non sono stati individuati, ad oggi, veri e propri episodi di patologia finanziaria del genere di cui si discute», ed ancora: «Quando, sulla base degli elementi a disposizione, le operazioni sospette

presentavano il *fumus* del reato, la Consob ha provveduto a segnalarle all'autorità giudiziaria e all'Ufficio italiano dei cambi».

Vorrei sapere, sulla base di questi sospetti e di quelli che, a suo giudizio, presentavano elementi tali da individuare e rappresentare l'esistenza del *fumus* del reato, quali di tali episodi hanno portato ad una concreta dimostrazione – sulla base anche di ulteriori accertamenti da parte dell'autorità giudiziaria – della presenza di questi capitali nelle attività oggetto della sua relazione. Bisogna anche tener conto, dottor Padoa-Schioppa, che nella sua relazione lei ha fatto riferimento ad un dato, ad un problema, che credo sia inquietante dal punto di vista di una vita non patologica dei mercati stessi e delle attività finanziarie, quando parla di «transazioni aventi ad oggetto titoli di Stato e/o titoli obbligazionari effettuate a prezzi non in linea con quelli di mercato». Al di là di quanto ho detto precedentemente, potrebbe essere anche questo un modo attraverso cui le organizzazioni criminali cercano non solo di normalizzare una loro presenza nelle attività, ma anche di mettere le mani – questo avverrebbe poi con azioni estremamente lesive per i piccoli risparmiatori – su attività di carattere anche industriale e così via?

*PADOA-SCHIOPPA.* Circa la notazione relativa al fatto che i casi si segnalano più per la loro tipicità che per la loro numerosità, è difficile dire se il numero di casi rilevanti ai fini della materia del riciclaggio nel complesso dell'attività di vigilanza e di ispezione svolta dalla Consob rifletta correttamente la proporzione esistente – questo credo fosse il senso della domanda – fra le dimensioni dell'economia illegale e quelle dell'economia legale o fra le dimensioni della finanza illegale e quelle della finanza legale. Non so esattamente quali siano queste proporzioni, ma può darsi che esse non siano tra loro correlate. Ciò innanzi tutto perchè l'economia illegale è abile a nascondersi e quindi, per definizione, esistono solo stime; ha, cioè, una visibilità inferiore. In secondo luogo, perchè certamente la Consob non è un'istituzione che dispone i propri piani ispettivi in funzione di ciò o che dia priorità preminente al problema della ricerca di fenomeni di illegalità finanziaria come quelli del riciclaggio. Essa ha come compito preminente quello di vegliare sul rispetto delle leggi per le quali la Consob ha una diretta responsabilità, ed è prestando attenzione a possibili fenomeni di riciclaggio ed essendo consapevole dell'esistenza di questi fenomeni che nel corso delle proprie indagini ispettive identifica casi degni di segnalazione. Ma il piano ispettivo va fatto innanzi tutto con riferimento alle funzioni primarie della Consob. Per queste ragioni è possibile che la proporzione che si può avere dei rapporti fra le stime della finanza illegale e quelle della finanza legale non sia precisamente riflessa nelle cifre che ho dato.

La seconda osservazione era quella relativa alle iniziative assunte dalla Consob anche indipendentemente dalla sollecitazione del legislatore e se esistano lacune legislative o poteri che sarebbe utile che il legislatore conferisse alla Consob stessa. Proprio il fatto che questa abbia assunto o partecipato, in sede nazionale con l'Ufficio italiano dei cambi e in sede internazionale nei vari circuiti di cooperazione internazionale in cui opera, ad iniziative non direttamente prescritte dal legislatore, è in

parte il segno del fatto che un'istituzione pubblica, se è consapevole dell'importanza per i suoi stessi fini e per un'esigenza di partecipazione ad un problema di rilevanza generale e nazionale come quello della repressione della criminalità organizzata, può operare anche oltre ciò che costituisce oggetto di una diretta prescrizione legislativa. In altre parole, non è detto che nuove disposizioni di legge siano l'unico modo affinché un'istituzione come la Consob si attivi; i fatti che ho citato lo confermano.

Comunque, se si dovesse pensare a qual è il fronte nel quale sarebbe necessario fare di più, credo che il primo sarebbe quello della cooperazione internazionale. Nella distinzione che ho fatto all'inizio del mio intervento fra criminalità primaria e riciclaggio intendevo sottolineare il fatto che, mentre la criminalità primaria ha un ancoraggio territoriale molto forte, il riciclaggio è molto più mobile internazionalmente. Dei vari campi nei quali la cooperazione internazionale è indispensabile per lottare contro la criminalità organizzata, quello del riciclaggio è sicuramente il primo, perchè tocca la parte in cui la mobilità è più forte. Sarebbe, quindi, molto utile che la cooperazione internazionale si rafforzasse e che a ciò contribuissero non solo le istituzioni e le agenzie specializzate come la Consob, ma i Governi nelle loro varie espressioni. Questo da parte italiana già avviene ed è importante che continui ad avvenire.

L'ultimo punto riguarda il coordinamento tra istituzioni all'interno di uno stesso paese; coordinamento che è in effetti molto stretto. Alla luce della mia precedente esperienza in Banca d'Italia, così come della mia esperienza nella Consob recentemente iniziata, mi rendo conto che il collegamento tra Consob, Banca d'Italia e Ufficio italiano dei cambi, per esempio, è molto stretto ed è essenziale che lo sia, non solo perchè ci sono comunicazioni di interesse che debbono poter passare da un'istituzione all'altra, ma anche perchè c'è un problema di economia di risorse, come nel caso del coordinamento ispettivo dove è importante che non ci sia dispersione di risorse.

Vi erano poi alcune osservazioni del senatore Pelella che citava un punto della mia relazione nel quale si parlava di episodi sospetti e chiedeva quale seguito avessero avuto le indagini che potrebbero essere scaturite dalle segnalazioni della Consob. La risposta è che non lo sappiamo perchè la Consob non è necessariamente tenuta al corrente delle indagini a cui una propria segnalazione può aver dato impulso. Potrebbe accadere che la Consob venga nuovamente interessata per una collaborazione o per fornire una consulenza tecnica su alcuni aspetti, ma non è perchè l'indagine è originata da una sua segnalazione al magistrato che la Consob poi segue gli sviluppi di quell'indagine.

PELELLA. Mi appare singolare che non si possa avere un riscontro su un'ipotesi di lavoro, nel senso che questo potrebbe anche aiutare ad affinare, a mettere a punto criteri di valutazione di alcune questioni molto più serie. Credo che questo debba far parte anche di un clima di collaborazione tra diversi momenti isti-

tuzionali. Se la Consob segnala casi che le sembrano sospetti all'autorità giudiziaria, mi sembrerebbe utile anche riceverne un riscontro.

*PADOA-SCHIOPPA.* Questo è senz'altro il caso per fenomeni nei quali l'ulteriore indagine dell'autorità giudiziaria riguarda profili di diretta competenza della Consob, ma se la Commissione segnala un fatto o una situazione che per i profili di propria competenza è stato accertato in maniera conclusiva e che può, per altri motivi, interessare il magistrato, non è detto che la sua segnalazione sia seguita da una costante informazione sugli sviluppi dell'attività di indagine da parte del magistrato.

Quanto al formarsi di prezzi non in linea con quelli di mercato e quindi alla possibilità che ci siano transazioni in cui lo scopo non è solo quello dello scambio di un titolo bensì del formarsi di una perdita o di un guadagno, quindi con un uso della transazione in titoli come un semplice strumento a quel fine, si tratta anche qui di casi sospetti, ma naturalmente non è vietato fare cattivi affari. Però c'è il sospetto che se l'affare è troppo cattivo per uno e troppo buono per un altro ci possa essere una motivazione di altro genere. Questo è il motivo per cui la Consob li segnala. Ed in effetti la motivazione di altro genere potrebbe essere essa collegata ad attività illecite importanti sotto altri profili. Certo, non si può dire che la Consob sanziona il cattivo affare in quanto tale, non è certamente questo il suo compito, ma le segnalazioni sono motivate da quel possibile collegamento di cui parlavo.

*PRESIDENTE.* Lei, Presidente, ad un certo punto della sua relazione parla di stime sul flusso mondiale di ricchezza di provenienza illecita che ammonterebbe ad una cifra tra i 300 e i 500 miliardi di dollari. Ora, a parte la difficoltà a tradurli in lire (credo che si dovrebbe trattare di oltre 500.000 miliardi di lire per la stima più bassa e oltre 850.000 miliardi di lire per quella più consistente), quando si arriva a cifre di questa natura i numeri diventano quasi entità virtuali. Lei ha fatto anche riferimento al problema della cooperazione internazionale rispondendo alle domande di alcuni colleghi. Pertanto le rivolgo la seguente domanda: è possibile immaginare tre livelli di intervento? Il primo livello è interno: esiste un problema di leggi che lo Stato italiano deve approntare per rendere più efficace l'azione di controllo della Consob per quanto concerne il fenomeno nelle sue manifestazioni all'interno del nostro territorio nazionale? In secondo luogo: esiste un problema di direttive della Comunità europea che possano uniformare i comportamenti dei paesi membri per la parte di controllo di questo fenomeno che riguarda appunto la Comunità europea? Terzo punto: non potendo immaginare che un fenomeno di queste dimensioni riguardi tutto il mondo allo stesso modo (non so come esprimermi, non vorrei usare espressioni che possano apparire offensive per qualcuno), ho l'impressione che questo traffico non riguardi quasi interi continenti; è difficile che l'Africa partecipi in modo decisivo alla crescita di questo fenomeno. In sostanza: se si può immaginare un livello nazionale e un livello europeo, esiste un livello internazionale di intervento su tali problematiche che possa richiamare l'uniformità dei comportamenti legislativi e anche di repressione del fe-

nomeno da parte di altri paesi? Esiste quindi la possibilità che gli Stati Uniti ed altri paesi importanti del Sud-Est asiatico (Giappone ed altri) possano partecipare, con la Comunità europea o i suoi singoli paesi membri, alla definizione di un accordo internazionale per mettere sotto controllo questo fenomeno?

*PADOA-SCHIOPPA.* Certamente, i tre livelli di cui lei parla (italiano, europeo e globale) sono quelli rilevanti. Le stime che io ho riportato sono fornite dal Fondo monetario internazionale e riguardano la ricchezza di provenienza illecita, non solo di provenienza criminale. Bisogna ben distinguere la parte che è riconducibile ad attività di organizzazioni di criminalità organizzata da una parte molto più ampia, ugualmente contraria alla legge ma non criminosa.

I tre livelli direi che si presentano in questo modo: per quel che concerne il livello europeo c'è sia un'esigenza, sia una possibilità molto più forte che per il livello globale di intervento; l'esigenza è più forte perchè la stessa legislazione nazionale oggi diventa largamente inefficace se rimane esclusivamente nazionale. Per esempio, nell'ambito dell'Unione europea è possibile oggi per un'impresa decidere in quale borsa quotarsi; è possibile per un risparmiatore decidere presso quale banca amministrare i propri risparmi e in quali paesi. È chiaro che le stesse disposizioni che tradizionalmente vigono all'interno di un paese diventano inefficaci se ogni soggetto può scegliersi il paese in cui operare. Quindi, se non c'è una legislazione europea è quasi come se non ci fosse una legislazione nazionale. Nello stesso tempo, diversamente da quello che avviene per il livello globale, la possibilità di avere una legislazione europea esiste: c'è un meccanismo istituzionale per il quale possono essere approvate norme comunitarie che hanno la stessa forza e sono applicate con gli stessi strumenti – se occorre repressivi – con cui vengono applicate le norme nazionali. Tutto questo a livello globale non esiste: l'esigenza è in parte meno forte, così come lo strumento per farvi fronte. Mentre a livello europeo si opera con strumenti pressochè identici a quelli del processo legislativo nazionale, a livello internazionale si opera per accordi volontari, e questi ultimi sono lentissimi da stipulare e non sono assistiti da sanzioni per chi non li sottoscrive o non li rispetta.

C'è un impulso che si può dare. Ad esempio, quando il Vertice dei Sette ha preso posizione su questi fenomeni, sicuramente si è messo in moto un meccanismo di cooperazione più forte di quello che vigeva prima. L'Italia ha una tradizione molto attiva in questo campo; io stesso ho vissuto per molti anni in tali circuiti di cooperazione internazionale e debbo dire che l'Italia è sempre stata attiva promotrice e molto rispettata nella sua azione di cooperazione internazionale.

In conclusione, esistono i tre livelli cui lei, signor Presidente, ha accennato e si opera a ciascuno di questi tre livelli; fra quello nazionale e quello europeo vi è ormai un nesso strettissimo, mentre a livello internazionale il meccanismo è altrettanto necessario ma opera con maggiore lentezza.

BORGHEZIO. Signor Presidente, vorrei sapere se vengono effettuati i controlli, di che genere sono e se in particolare, in direzione della presenza di capitali mafiosi o di operazioni riconducibili a gruppi e interessi della criminalità organizzata, essi vengano effettuati in riferimento alle privatizzazioni. In particolare, vorrei anche sapere se tali controlli vengono effettuati in relazione alle OPV. Per quanto riguarda le privatizzazioni, come caso di scuola di notevole interesse, indicherei quella dell'ENI.

PADOA-SCHIOPPA. Onorevole Borghezio, nella relazione introduttiva ho illustrato il tipo di controlli che la Consob effettua e ho sottolineato come essi siano riconducibili alle attività istituzionali di tutela della trasparenza e della correttezza nelle transazioni finanziarie, nonché di tutela del buon funzionamento dei mercati finanziari più che a una specifica finalità di identificazione e repressione delle attività di riciclaggio di denaro di provenienza illecita o criminale; un compito specifico quest'ultimo che la legge non assegna alla Consob.

Nell'effettuare i controlli istituzionali, la Consob è attenta a questi fenomeni e nel protocollo stipulato con l'Ufficio italiano dei cambi, mossa da una propria sensibilità verso tali fenomeni, ha previsto alcune attività che ho illustrato nella mia relazione. Non vi è una specifica attività che collega ai controlli della Consob le privatizzazioni e la lotta al riciclaggio. Le prime, da un punto di vista tecnico, sono vendite di azioni e ricadono in una categoria generale soggetta ai controlli effettuati dalla Consob. Dubiterei poi che il momento della privatizzazione sia particolarmente delicato a questo fine; ho illustrato a lungo, nel rispondere alle domande precedenti, l'azione della Consob per l'identificazione di soggetti partecipanti al capitale di società, e il fatto che l'azione che la Consob svolge viene indirizzata alla questione dell'identificazione di chi controlla la società la esclude da accertamenti fatti sulla miriade dei piccoli azionisti-investitori. È abbastanza difficile che nel controllo di questi soggetti si possano individuare capitali di provenienza illecita; se ci sono, probabilmente essi arrivano a quella fase già ripuliti e quindi è impossibile identificarli. Debbo dire che mi sarebbe anche difficile immaginare controlli di tipo nuovo direttamente riferiti a questo particolare caso.

La conclusione, come dicevo nella mia relazione, è che il fenomeno del riciclaggio deve essere, se possibile, aggredito nelle sue fasi iniziali, quando ancora le tracce della provenienza criminosa sono più facili da identificare.

MANCUSO. Signor Presidente, vorrei dare un rispettoso consiglio al dottor Padoa-Schioppa, presidente della Consob, con riferimento alla sua riserva circa l'opportunità di seguire più o meno intensamente lo svolgimento dei procedimenti i quali, in un modo o nell'altro, generano da segnalazione della sua istituzione o che con essi si colleghino in virtù di correlazioni di interessi funzionali. Il mio consiglio è in questo senso. È opportuno che l'istituzione determini una struttura la quale, sia che l'affare sorga da una propria iniziativa, sia che sorga altrimenti, sia

che inerisca strettamente alla funzionalità dell'organo, sia che comunque possa costituire o una fonte utile direttamente o una fonte utile indirettamente, abbia a rendere costante il rapporto con l'autorità giudiziaria per trarre linee di informative e linee di ammodernamento dalla cognizione delle proprie funzioni che sicuramente, anche laddove dovesse dissentire dai risultati giudiziari, non potranno che tornare a vantaggio della funzione.

*PADOA-SCHIOPPA.* Ringrazio l'onorevole Mancuso per questo consiglio che sarà attentamente considerato. La Consob ha una Divisione affari legali che naturalmente è molto impegnata proprio su questo fronte. La mia precedente osservazione si riferiva ad un aspetto molto particolare, e cioè ai casi in cui il magistrato ordinario è stato destinatario di una segnalazione della Consob che non richiede, ad avviso di quest'ultima in quel momento, di essere ulteriormente seguita da lei stessa. Vi è uno scrupolo anche di rispetto verso la funzione che il magistrato ordinario deve svolgere autonomamente, ma indubbiamente i rapporti sono molto stretti e corrono nei due sensi; il consiglio dell'onorevole Mancuso è molto importante a tal riguardo.

*PRESIDENTE.* Ringrazio lei, dottor Padoa-Schioppa, ed il direttore generale della Consob, dottor Conti, per questa occasione di verifica e di incontro.

Si conclude qui l'odierna audizione, ma è probabile che nel prosieguo della nostra attività nel corso dei prossimi mesi, man mano che approfondiremo le questioni relative al riciclaggio del denaro derivante da attività malavitose, avremo ancora bisogno di sentire la sua opinione. Per intanto, lo ripeto, la ringraziamo per il contributo che ci ha offerto questa mattina.

#### **Convocazione della Commissione**

*PRESIDENTE.* Avverto che la Commissione tornerà a riunirsi martedì 20 maggio, alle ore 9,30, con all'ordine del giorno l'audizione del Commissario straordinario del Governo per il coordinamento delle iniziative antiracket e antiusura, prefetto Luigi Rossi, nonché l'audizione del Presidente del Comitato del fondo di solidarietà per le vittime delle estorsioni, avvocato Luigi Pallesi. Comunico infine che l'Ufficio di Presidenza integrato dai rappresentanti dei Gruppi è convocato per giovedì 15 maggio, alle ore 9.

*I lavori terminano alle ore 11,45.*



