COMMISSIONE PARLAMENTARE DI INCHIESTA SULLA TUTELA DEI CONSUMATORI E DEGLI UTENTI

RESOCONTO STENOGRAFICO

AUDIZIONE

12.

SEDUTA DI MERCOLEDÌ 9 MARZO 2022

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE **SIMONE BALDELLI**

INDICE

PAG.

Sulla pubblicità dei lavori.

Baldelli Simone, *presidente* 3

Audizione del presidente della CONSOB, Paolo Savona.

Baldelli Simone, *presidente* ... 3, 8, 9, 11, 12, 13

Caiata Salvatore (FdI) 8

Rizzone Marco (CI) 8

Savona Paolo, *presidente della CONSOB* 3, 9, 11, 12

PAGINA BIANCA

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE SIMONE BALDELLI

La seduta comincia alle 14.05.

Sulla pubblicità dei lavori.

PRESIDENTE. Avverto che, se non vi sono obiezioni, la pubblicità dei lavori della seduta odierna sarà assicurata anche attraverso l'attivazione di impianti audiovisivi a circuito chiuso, nonché via *streaming* sulla *web-tv* della Camera dei deputati.

(Così rimane stabilito).

Audizione del presidente della CONSOB, Paolo Savona.

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca l'audizione del presidente della Commissione nazionale per le società e la borsa (CONSOB), Paolo Savona. Ricordo che la seduta odierna si svolge nelle forme della audizione libera ed è aperta alla partecipazione da remoto dei componenti della Commissione.

Prima di procedere con l'audizione segnalo che il presidente dell'Autorità Garante per la protezione dei dati personali ha inviato il 7 marzo scorso una lettera contenente gli elementi informativi richiesti dalla Commissione nel corso della sua audizione svoltasi lo scorso 16 febbraio, in ordine all'attività sanzionatoria del Garante nelle materie d'interesse per la Commissione. La lettera è stata acquisita agli atti della Commissione ed è in distribuzione.

Saluto e ringrazio il presidente di CONSOB, il professor Savona per aver accettato il nostro invito e gli do la parola per la sua relazione sui temi di competenza della Commissione. Al pari delle altre audizioni ci regoleremo in questa maniera. Il presidente Savona svolgerà la sua relazione, che peraltro ci ha anticipato informalmente. Al termine dell'intervento del professor Savona i colleghi potranno porre eventuali domande e richieste di approfondimento dopodiché valuteremo, insieme al professor Savona, se fornire risposte sintetiche nell'immediato oppure aggiornarci a una seduta successiva. Prego, professor Savona.

PAOLO SAVONA, *presidente della CONSOB*. Grazie presidente, grazie signori parlamentari. È per noi un piacere, oltre che un dovere, esporre ai parlamentari la nostra attività. Interveniamo quotidianamente per combattere i casi di abusivismo finanziario, che assumono principalmente due forme: da un lato, offerte al pubblico di prodotti finanziari senza prospetto informativo e, dall'altro, prestazione senza autorizzazione di servizi di investimento, come il collocamento di strumenti finanziari, la gestione di portafogli, la negoziazione di strumenti finanziari, la consulenza in materia di investimenti. Per questa attività la CONSOB ha istituito nel 2011 un ufficio dedicato: l'Ufficio vigilanza sui fenomeni abusivi, nell'ambito della Divisione tutela del consumatore. L'Ufficio si avvale di dieci persone – noi siamo molto pochi – più un terzo del personale totale assegnato alla Divisione, che si occupa anche di esposti e di rapporti con il pubblico, con un totale di ventisette addetti, nonché della collaborazione dell'Ufficio ispettivo dedicato ai fenomeni abusivi e all'antiriciclaggio, nel quale operano sei persone. In dieci anni, cioè da quando è stato creato, l'Ufficio vigilanza sui fenomeni abusivi ha svolto circa 2.500 indagini, 250 all'anno in media, che hanno portato a oltre mille azioni tra avvertimenti

ai risparmiatori – che definiamo tecnicamente *warning* –, ordini di cessazione dell'attività, quasi cento sospensioni cautelari, quasi cento divieti, oltre mille segnalazioni all'autorità giudiziaria e oltre duecento sanzioni. Per quanto riguarda l'ultimo triennio, dal 2019 sono state irrogate 70 sanzioni per attività abusive per un controvalore di oltre 9 milioni di euro. Oltre il 60 per cento delle sanzioni riguardano le offerte senza prospetto e la relativa attività pubblicitaria. In particolare, sono state irrogate tredici sanzioni nel 2019, per oltre 4 milioni di euro, quindici nel 2020, per un milione e mezzo di euro, e sedici nel 2021, per oltre due milioni e mezzo di euro.

Per la prestazione abusiva di servizi di investimento, i provvedimenti sanzionatori sono stati dodici, sia nel 2019 sia nel 2020, per controvalore rispettivamente di 745.000 euro e di 266.000 euro. Nel 2021 vi è stata una decisa flessione, con due provvedimenti sanzionatori, per un controvalore di 26.000 euro. Non saprei dire se ciò sia dovuto alle difficoltà e ai contatti del personale in presenza del Covid-19. Ci siamo posti il problema, ma non sono in grado di darvi una risposta precisa. Però il problema esiste, come esistono altri problemi che sono di dimensione modesta. Ciò si spiega con il venir meno delle sanzioni amministrative per questi casi, per opera di una modifica legislativa del 2016. La prima risposta è che dunque c'è stata una *deregulation*, per cui risultava impresa molto complessa e poco efficace raggiungere con le notifiche soggetti con sedi *off shore*, il che costituisce un problema. Nonostante operiamo in ambito ESMA, ovvero la CONSOB europea, la collaborazione con le altre istituzioni è sovente difficile. I procedimenti amministrativi sono andati ad esaurimento. Rimane ovviamente la sanzione di natura penale e i poteri interdittivi della CONSOB. Questi dati si inseriscono in un contesto che vede nel triennio oltre 30 milioni di euro di sanzioni, complessivamente irrogate dalla CONSOB, nei confronti di circa trecento soggetti. Le sanzioni per abusivismi sono quindi circa un terzo delle sanzioni totali nel triennio 2019-2021.

Alle azioni sanzionatorie si affianca l'attività che ha portato all'oscuramento di 650 siti internet in poco meno di due anni e mezzo, cioè da quando dal Parlamento è stato attribuito questo potere alla CONSOB, salutato con grande soddisfazione da parte nostra, e gli accertamenti svolti su siti on line degli ispettori della CONSOB, oltre 1.300 nel 2021. I dati ci dicono che ogni funzionario, impegnato nella lotta agli abusivismi, riesce in un anno a realizzare oltre quaranta azioni di indagine e di *enforcement* a tutela dei consumatori e ogni ispettore circa 200 accertamenti l'anno sui contenuti di siti internet. Sottolineo – e si tratta probabilmente di uno degli scopi che vi proponete – che le procedure sono di una pesantezza e lentezza piuttosto notevole, nel senso che dobbiamo contattare la persona, promuovere le accuse, aspettare la risposta, controdedurre, andare in commissione, discutere il perché, e così via. Però, rispettivamente 40 e 200 a persona sono numero piuttosto rilevanti. Bisogna anche ricordare che CONSOB ha ricevuto più di mille esposti su presunti fenomeni abusivi nel 2021, erano meno di duecento nel 2015 e meno di ottocento nel 2020, a conferma della rapida espansione del fenomeno e dei danni in cui sono incorsi i risparmiatori. Gli esposti sugli abusivismi rappresentano ormai la metà di tutti gli esposti ricevuti dalla CONSOB e anche qui va segnalato l'ufficio che li gestisce, ovvero Ufficio *consumer protection*, il quale opera con soli cinque addetti, ciascuno dei quali esamina in media 450 esposti all'anno, di cui la metà per fenomeni abusivi.

L'esperienza di vigilanza – tornerò su questo punto – fa emergere anche alcuni comportamenti ricorrenti. Le modalità per raggiungere il potenziale investitore implicano ormai quasi sempre tecniche di *marketing* molto aggressive e furbe, come e-mail, chat, *social network*, oltre alle più tradizionali telefonate. I soggetti abusivi sono spesso società fittizie, che dichiarano di avere sede in Paesi extra europei, apparentemente localizzate in Unione europea ma di fatto irreperibili. Ricorrere alla collaborazione con le ambasciate è difficile in quanto sono già cariche di lavoro. Ultima-

mente stiamo passando per i consolati. Facciamo un'enorme fatica: se chiudiamo i siti, essi poi vengono riaperti con nomi simili e le procedure ricominciano. È un lavoro molto lungo e poi dirò la soluzione a questo problema.

Le attività proposte al consumatore riguardano spesso servizi di *trading* su piattaforme web e strumenti finanziari di complessa comprensione, come derivati con sottostanti valute, indici di Borsa, materie prime e, sempre più frequentemente, criptovalute. I prodotti offerti abusivamente sono sempre più atipici e collegati al mondo delle cripto-attività, ambito nel quale è possibile subire perdite integrali del proprio investimento.

Lo schema truffaldino è molto spesso riconducibile al noto schema Ponzi, che assicura alti rendimenti ai primi clienti, creando un'illusione di guadagno per attrarre ulteriori clienti, che subiranno invece perdite pesanti nel momento in cui la catena si interrompe. Noi la chiamiamo catena di Sant'Antonio o schema Ponzi, in letteratura prende un altro nome. Inoltre, agli investitori viene spesso prospettato un guadagno supplementare per il procacciamento di ulteriori clienti e ciò costituisce un problema. Non siamo riusciti a raccogliere informazioni sistematiche, ma le commissioni di raccolta raggiungono anche il 20 per cento. Anche il problema delle commissioni di raccolta può essere uno dei temi da affrontare dal punto di vista legislativo.

I rischi per gli investitori nel mondo digitale delle cripto-attività hanno peraltro caratteristiche nuove, di cui è necessario tenere conto. Come sapete, dicono che sia una mia fissazione, ma invece si tratta di una realtà che dobbiamo affrontare. I valori sono estremamente volatili, vi è totale assenza di tutele legali, vi è il miraggio di commissioni zero, le informazioni sono rese inintelligibili ad arte, i prezzi sono opachi e manipolabili, si è esposti a enormi rischi di pirateria informatica e di discontinuità operativa, l'attività assume spesso forma di un gioco, si è coinvolti grazie all'uso spregiudicato e modaiolo dei *social*. Per questi motivi la CONSOB ha in altre occasioni segnalato l'urgenza di introdurre disposizioni che includano tutele specifiche nella fase che precede l'informativa precontrattuale, essendo proprio la pubblicità *on line* il primo strumento tramite cui si intercetta l'attenzione del risparmiatore inesperto, che viene indotto a compilare moduli *on line*. Tenete presente che il discorso della pubblicità lo sta affrontando l'Unione europea – e quindi anche la CONSOB europea, l'ESMA – ultimamente con una certa precisione, e si spera che nel giro di non più di sei mesi si arrivi alla regolamentazione della pubblicità, un potere che le istituzioni, dalla Banca d'Italia a noi, hanno e non hanno, per così dire. Secondo la vecchia legge bancaria le banche non potevano fare pubblicità per i crediti, la filosofia di questa affermazione è parallela e naturalmente insorgerebbero subito i liberisti sostenendo che non si possa limitare l'attività pubblicitaria. Si potrebbe valutare l'introduzione di specifici limiti all'attività pubblicitaria di cripto-attività, unitamente all'attribuzione di specifici poteri di contrasto sul modello di quanto già previsto per le offerte abusive di prodotti e strumenti finanziari, tenuto conto che l'operatività su cripto è svolta in misura significativa da soggetti non vigilati. Recentemente, tuttavia, il Parlamento ha fatto un passo avanti, perché ha attribuito alla Guardia di finanza il compito di avere almeno la lista di chi si interessa di queste attività – questo è un altro dei passaggi che penso aiuteranno a un perfezionamento della legislazione in materia. Attualmente la pubblicità è intercettata dai poteri CONSOB solo nei casi di offerta abusiva al pubblico di prodotti finanziari. In materia di servizi di investimento le competenze della CONSOB si fermano alle fasi di commercializzazione e distribuzione dei prodotti e dei servizi di investimento, alla disciplina dell'offerta fuori sede e mediante tecniche di comunicazione a distanza di servizi di investimento e di prodotti e strumenti finanziari. Altri Paesi hanno recentemente adottato nuove disposizioni in questo settore. Vi elenco quelle sulle quali noi abbiamo appuntato la nostra attenzione e il mio suggerimento, se lo ritenete opportuno, è di concentrarvi su

cosa fanno i Paesi che vi sto per indicare. In Spagna sono stati attribuiti nuovi poteri alla CONSOB spagnola, ovvero la CNMV (*Comisión Nacional del Mercado de Valores*) per sottoporre a controllo la pubblicità di cripto e altre attività e strumenti che non sono regolati dalla legge spagnola e che sono offerti come investimenti. Nel Regno Unito, nel gennaio 2022, quindi recentemente, il ministero del Tesoro ha annunciato l'intenzione di affidare alla CONSOB britannica, la FCA, la vigilanza degli annunci di cripto. Sono stati contati, in soli sei mesi, 40.000 cartelloni pubblicitari in cripto-attività sui mezzi del trasporto pubblico di Londra, metro e bus, e la CONSOB britannica ha riferito che circa due milioni e mezzo di britannici possiedono cripto-attività. Fondamentale, per la tutela dei consumatori in questo mondo in trasformazione, è la collaborazione tra istituzioni e tra queste e i rappresentanti dei consumatori. Abbiamo i rappresentanti dei consumatori all'interno del Comitato degli operatori di mercato e degli investitori (COMI), ma non c'è un collegamento costante con queste istituzioni e questo è dovuto al fatto che siamo tutti praticamente al pieno impiego.

C'è soddisfazione per i risultati raggiunti dall'Arbitro per le controversie finanziarie (ACF), che costituisce l'altra figura creata, e che è stata di grande utilità anche per la deflazione del contenzioso giudiziario. Il 2021 ha visto il record dei risarcimenti riconosciuti ai risparmiatori con 35,88 milioni di euro. Sale a oltre 120 milioni di euro l'ammontare complessivo dei rimborsi decisi dall'ACF nel suo primo quinquennio di attività. Cresce nel 2021 anche il tasso di accoglimento dei ricorsi, 69,4 per cento a fronte dei 30,4 per cento respinti. Nel complesso, nel quinquennio 2017-2021, sono pervenuti 8.695 ricorsi, con richieste risarcitorie per oltre 480 milioni di euro riconducibili però, per quasi la metà, a cittadini residenti al nord – la concentrazione della ricchezza è soprattutto nel Nord. Il tasso di adempimento delle decisioni dell'Arbitro, non vincolanti, resta fortunatamente elevato. La percentuale di spontanea esecuzione delle decisioni dell'ACF da parte degli intermediari sfiora il 97 per cento dei casi ed è in tendenziale e costante crescita. Il dato è al netto delle decisioni riferite alle banche poste in liquidazione o risolte nel biennio 2015-2017 per le quali sono state previste forme di intervento pubblico, nonché di alcune banche popolari che emettono azioni illiquide.

Due parole conclusive sulla necessità di aumentare le competenze digitali dei cittadini, anche con l'obiettivo di migliorare l'autotutela nel mondo delle truffe finanziarie. Secondo l'indice DESI *(Digital Economy and Society Index)* del 2021 della Commissione europea, indice di digitalizzazione dell'economia e delle società, l'Italia è al ventesimo posto su 27 Paesi UE e scende addirittura al ventitreesimo per la connettività e al venticinquesimo per quanto riguarda il capitale umano. Il PNRR, nell'ambito dei fondi destinati alla transizione digitale, assegna circa 7 miliardi di euro al settore del capitale umano, con iniziative destinate alla popolazione in generale, alla pubblica amministrazione, alla scuola e al mercato del lavoro. Secondo le rilevazioni mirate della CONSOB la conoscenza delle cripto-valute di alcuni servizi digitalizzati è poco diffusa, la quota di investitori che afferma di averne almeno sentito parlare oscilla tra il 19 per cento per la consulenza automatizzata, e il 39 per cento per le cripto-valute. Sembra utile dare ulteriore impulso e risorse anche alle iniziative di educazione finanziaria che riguardano il mondo digitale, prima che il fenomeno assuma, anche nel nostro Paese, le allarmanti dimensioni che ha ormai in altre economie avanzate. Come è noto la CONSOB svolge un ruolo attivo e impegnato in materia, abbiamo un piccolo gruppo di persone che se ne occupa, che non solo svolgono il loro lavoro, ma lo fanno con passione, il che è fondamentale.

La breve presentazione dell'azione che svolge la CONSOB, per la tutela del consumatore e il risparmiatore finanziario, denota una marcata asimmetria verso forme di intervento *ex post*, questa è la grande debolezza dei controlli, che hanno un significato concreto solo se le sanzioni pro-

ducono effetti dissuasivi, un punto sul quale lo scetticismo risale alle riflessioni di Cesare Beccaria, secondo il quale non è la punizione che riduce i reati. Il primo passaggio consiste dunque nell'educare, il secondo passaggio, che io considero fondamentale, è che abbiamo a disposizione le nuove tecniche informatiche che, se ci pongono i problemi indicati, ci offrono anche opportunità di elaborare algoritmi che, navigando tra l'enorme mole di informazioni finanziarie, ci consentirebbero di sperimentare forme di maggiore tutela *ex ante*, come pure spingerebbero verso un miglior utilizzo del capitale umano, oggi impegnato a procedere con strumenti soggettivi che sono *time expensive*, ossia a elevato uso del tempo e conseguenti costi e ritardi, che sono all'origine di molte delle insoddisfazioni che vengono indirizzate verso la CONSOB. Il futuro della protezione del consumatore è quindi legato a un innalzamento del rapporto capitale – lavoro, questo è il nostro obiettivo, che ha già dato buoni frutti per l'attività reale. Le imprese italiane si sono salvate, perché hanno raggiunto – perché poi questa è la realtà – un equilibrio con le organizzazioni sindacali, che hanno capito che l'aumento di capitale aumenta la produttività, rende più stabile il posto di lavoro e più aperta la possibilità per l'imprenditore di remunerare meglio le prestazioni. Il futuro della protezione del consumatore è quindi legato a un innalzamento del rapporto capitale-lavoro, mi scuso di ripetere, che ha già dato buoni frutti per l'attività reale, ma attendo la sua attuazione per le gestioni mobiliari private e pubbliche e un innalzamento del livello di conoscenza dei modi in cui opera il mercato e dei relativi rischi, affidate all'azione di educazione già in corso. Un passaggio molto delicato, che riguarda il tipo di legislazione e che abbiamo confrontato con i nostri colleghi della SEC americana, la *Securities and Exchange Commission*, è che questi esperimenti non necessariamente portano a un algoritmo che consenta di raggiungere dei risultati. Che cosa è successo all'interno della nostra istituzione? Che sono riemersi i vecchi criteri di contabilizzazione per cui, se tu investi, questo è un passaggio delicato, in uno strumento che con il senno di poi, si dimostra insidioso ci può essere qualcuno che ti chiama: è la questione delle responsabilità che stiamo discutendo nell'ambito del Ministero dell'Economia e delle Finanze. Si tratta di un punto fondamentale per la pubblica amministrazione. È inutile dire che il responsabile di tali attività nella SEC, è un italiano. Quando gli ho chiesto se volesse venire a lavorare in Italia, mi ha risposto di averne nessuna intenzione, a motivo della remunerazione che potevamo garantirgli. Il problema della cooptazione di queste forze indispensabili, non solo nel campo della tutela del consumatore, ma nell'attività in generale è fondamentale, ovvero cercare di trovare un modo che legittimi, facendo dell'*outsourcing*, le istituzioni a commissionare all'esterno – il CNR (o anche primarie società con capitale pubblico) – lo studio di un algoritmo nella speranza che poi quell'algoritmo funzioni bene. Abbiamo concluso un accordo sia con l'Università di Pisa sia con l'Università di Roma e abbiamo messo a punto due algoritmi per cercare di avere un'informazione *ex ante* sui prospetti – ormai la lettura dei prospetti e la trasformazione in un linguaggio da computer è facilissimo – e abbiamo iniziato a elaborare un algoritmo che stiamo usando. I 650 siti che abbiamo chiuso, li abbiamo chiusi con denunce *ex post*, i soldi erano già scomparsi, questo è il punto fondamentale. Se potessimo navigare nel mare delle informazioni con un algoritmo che ci dia un indicatore del rischio di una possibile truffa, probabilmente potremmo migliorare. L'applicazione è molto delicata e passa attraverso una legislazione che consenta di investire in questi settori. Lo stesso problema sarà col PNRR, quando si investirà in nuove tecnologie: non è detto che se si sceglie una tecnologia essa porterà al risultato che si intende raggiungere. Occorre dunque contabilità a latere, per tener conto del fatto che ci si è comportati bene dando un incarico di consulenza su questi temi al primo che passa per la strada. Le caratteristiche del tipo della qualità degli incarichi devono essere fissate *ex ante*, come è successo per noi nei due contratti di Pisa

e di Roma. Abbiamo due collaboratori bravissimi, tecnologi che operano in quelle università, che di fatto ci hanno portato a un risultato. Adesso lo dobbiamo applicare e dobbiamo essere convinti che quel risultato vada bene. Se non dovesse andare bene dobbiamo ristudiare l'algoritmo, questo è un compito continuo, immane. Questa è la mia posizione. Ho finito, grazie presidente.

PRESIDENTE. La ringrazio presidente Savona. Hanno chiesto di intervenire per porre domande o richieste di chiarimento i colleghi Rizzone e Caiata. Prego, onorevole Rizzone.

MARCO RIZZONE. Grazie per essere qui a parlarci di questo fenomeno crescente, che purtroppo sarà ancora più rilevante nei prossimi anni. Prendiamo atto del fatto che c'è poco personale e quindi probabilmente sarebbe opportuno incrementare le risorse a disposizione della CONSOB per sopperire a questo problema. Io sono rimasto colpito dalla sua rappresentazione, perché sembra quasi che si voglia contenere un oceano, quello del web e della finanza, con un bicchiere, cosa praticamente impossibile. Ci diceva che si trovano forse i siti, quando ormai il danno è già stato fatto e allora io mi chiedo se, anziché provare a contenere un oceano, non si debba avvertire meglio il consumatore del fatto che fare il bagno in questo oceano è estremamente pericoloso, non solo per le onde che ti portano via, ma anche per gli squali che ci navigano. Chiarire in maniera molto forte e quindi informando il consumatore, come avviene ad esempio nel mondo delle sigarette, dove c'è scritto: « Nuoce gravemente alla salute ». Facendo campagne promozionali in maniera attiva, che cripto, molto spesso, significa schema Ponzi, che cripto o anche le nuove forme, ad esempio i *non-fungible token*, possono prestarsi a truffe colossali. L'altro giorno, in Commissione d'inchiesta sulle banche, abbiamo affrontato il problema delle banche che erano, fra virgolette, complici nel piazzare diamanti con una truffa analoga a quella che, io vedo, potrebbe essere in futuro una cosa simile fatta con questi strumenti. È chiaro che gli intermediari che svolgono attività su piattaforme *on line*, senza neanche una territorialità rintracciabile, sono difficili da combattere però, giusto l'altro giorno, dalla mia banca in Italia è arrivata una comunicazione relativa al cambiamento di una condizione relativa alla contrattazione di CFD *(Contract for Difference)* su cripto-valute. Ora le cripto-valute di per sé sono uno strumento, non solo estremamente rischioso, ma fondato, non dico sul nulla, perché sarebbe negare il fatto che esiste un mondo nuovo che va conosciuto, ma su cose estremamente rischiose, perché si prestano a speculazioni basate su *Multi-level marketing* (MLM) più che sull'effettiva corrispondenza nel mondo reale di *asset* effettivi. Allora mi chiedo se questi intermediari, che hanno sede in Italia, siano potenzialmente da considerare come corresponsabili del piazzamento di questi prodotti e quindi anche se sia opportuno regolamentare l'introduzione di « *penny stock* » all'interno di prodotti finanziari, che, in quanto piazzati dalla banca, potrebbero essere considerati sicuri. Queste sono le mie domande. Ho apprezzato molto il suo intervento.

PRESIDENTE. Do la parola al vicepresidente Caiata.

SALVATORE CAIATA. Grazie presidente e grazie professore per questa relazione. Mi permetto di fare una riflessione. Condivido perfettamente quello che diceva lei, cioè che in questo mondo bisogna agire anche *ex ante*, perché *ex post* si tratta una consolazione, in quanto ormai il danno è fatto. Ritengo che, purtroppo lo sappiamo tutti, la tentazione del sogno è più forte del timore della truffa ed è quello che poi porta troppe persone a voler credere e a imboccare queste strade che, troppo spesso, conducono a perdite consistenti. Allora noi che cosa possiamo fare ? Possiamo sicuramente, come diceva lei, agire sul filtro preventivo di quello che si muove nel mondo del web e l'algoritmo purtroppo è la risposta che oggi dobbiamo cercare in tutti i modi, poi è chiaro che può darsi che la

prima strada che prendiamo non sia corretta, ma dobbiamo continuare a percorrerla, perché solo se abbiamo degli *alert*, degli allarmi che ci arrivano dalla rete possiamo individuare preventivamente quello che sta per succedere.

L'altro aspetto fondamentale, quello che diceva il collega, è che gli annunci purtroppo funzionano poco in questo mondo e quello che potrebbe funzionare di più è una diffusione della cultura, l'alfabetizzazione. Lei professore ricorda bene che ai primi anni Novanta le truffe erano quasi tutte concentrate sui derivati, perché i derivati erano uno strumento poco conosciuto in quel momento, poi è diventato uno strumento di uso comune per cui la gente ha cominciato a essere più attenta. Il mondo cripto è un mondo totalmente sconosciuto ai più, per cui credo che dovremmo spingerci molto nell'alfabetizzazione, nella cultura, in messaggi chiari e semplici di che cosa è il mondo cripto, questo sarebbe una sorta di scudo e difesa per alcuni, per non iniziare queste strade che sono fortemente pericolose. Per cui, lei ci ha detto bene quello che state facendo e pensate di fare, io le chiedo che cosa possiamo fare noi. Che cosa possiamo fare noi come Parlamento per incrementare e supportare, o con l'attività legislativa o di altro tipo, per dare anche a lei e alla sua organizzazione degli strumenti più utili per rendere questa battaglia più efficace ?

PRESIDENTE. Non essendoci altre richieste di intervento mi pare di capire, presidente, che le questioni siano principalmente relative al *trading on line*, alle cripto-valute e alle iniziative di educazione finanziaria, che sono un aspetto preventivo importante. Anche nel corso di altre audizioni che abbiamo svolto – la più recente delle quali è stata quella dell'IVASS proprio in relazione alla educazione sui prodotti assicurativi – è emerso che ciò permette una maggiore consapevolezza e quindi un utilizzo concreto, effettivo, di questi prodotti che va a migliorare il rapporto premio e ottenimento di risultato e anche in questo caso, probabilmente, sappiamo come funzionano per tanti aspetti i casi di abusivismo di *trading on line*, in cui una singola associazione a delinquere, con singolo soggetto, acquista un numero imprecisato di domini che variano, magari soltanto per la desinenza, e quindi una volta che ne viene cancellato uno immediatamente ne appare, carsicamente, in maniera immediata, da un'altra parte della rete, ma sempre con gli stessi canali pubblicitari. Per cui, è di tutta evidenza che le indicazioni e le proposte che costruttivamente lei vorrà sottoporci, saranno oggetto di una valutazione anche della Commissione.

Vista la casistica che mi sembrava piuttosto rilevante, mi chiedo se si potessero conoscere nello specifico le tipologie di interventi che operate, i tipi di truffe o di abusivismi – utilizzo il termine da lei adoperato – più frequenti. Così come per altri versi altre istituzioni fanno già un lavoro educativo importante sui prodotti finanziari, credo sia necessario, e questo la Commissione lo rileva per diversi aspetti, una pubblicizzazione per utenti giovani e adulti e in particolare utenti deboli e più anziani, rendendo fruibili informazioni che mettano in guardia sulla cripto-valuta e su tutta una quantità di prodotti che vengono venduti come investimenti finanziari e magari sono pericolosamente dubbi. Prego professore.

PAOLO SAVONA, *presidente della CONSOB*. Un passaggio apparentemente delicato. Ho sottolineato che siamo in pochi, però, attenzione. Abbiamo bandito un concorso per sette tecnici informatici. È andato deserto. Questo è un punto fondamentale: la cifra che offriamo non è competitiva sul mercato. Noi facciamo concorsi per laureati con il minimo di 105, questo è un punto fondamentale: i più bravi in questo campo, cioè i nativi digitali, non hanno neanche la laurea. Insisto che bisogna regolare questo mondo, non ho proposto di aumentare il personale, perché il capitale costa meno. Infatti ho detto che bisogna cambiare il rapporto capitale-lavoro con regole che consentano di farlo, perché se lo si fa all'interno si incappa nel fatto che se le spese erogate non danno un risultato concreto, si può essere sottoposti a inchieste da parte dell'autorità di controllo. Quindi è questo il passaggio delicato, siccome non

mi illudo che lo Stato possa improvvisamente decidere di pagare queste persone più del Presidente della Repubblica o del primo presidente di Corte di Cassazione, che voi sapete essere il livello si riferimento della remunerazione che riguarda tutti i vertici dello Stato. È possibile farlo, infatti vi ho dato i due esempi degli accordi con le Università che abbiamo concluso. Lei ha manifestato delle perplessità e ha usato l'espressione: « Svuotare l'oceano con un bicchiere ». Però, volevo attirare l'attenzione sul fatto che se io ordino un libro su Amazon perché mi arriva all'indomani e non ho tempo di andare a comprarlo in libreria, da quel momento in poi siamo già schedati e praticamente ci continuano ad arrivare pubblicità continue, grazie alle moderne tecnologie. Ecco la risposta che do, perché partendo dalla lista delle persone che si iscrivono come intermediari, cioè che decidono di evidenziare che sono intermediari poi, imbroglino o meno, la Guardia di finanza non ha poteri, non abbiamo poteri neanche noi, quindi bisogna colmare questo vuoto. Penso che la strada sia quella, non c'è né altra, d'altronde bisogna andare verso questa forma di modernizzazione che prima o poi esploderà, perché l'Europa vuole il *database* comune, l'Europa vuole regolamenti comuni, ma anche il collegamento con gli altri Paesi sarà sempre più importante. La comunicazione avviene su internet, una rete di miliardi di computer, e tutte le informazioni che finiscono nel *cloud* e queste informazioni vengono elaborate tramite interne: io sono convintissimo che noi arriveremo a quel punto, almeno un esperimento può essere fatto da questo punto di vista.

Lei ha introdotto concetti che non ho toccato, che sono diversi. Ho parlato di credito in forme di *cryptocurrency*, senza entrare nei *bitcoin*. La tokenizzazione delle attività finanziarie è già alla portata delle nostre possibilità, purché la legge ci consenta di entrare nei *blockchain*, cioè ci consenta di avere quella che si chiama *Proof of Authority* (PoA), per avere le informazioni degli scambi. Attualmente non è possibile. Abbiamo trasmesso un progetto di normativa al MEF che secondo noi supera questo ostacolo. Se ci danno questo potere siamo pronti a partire con la tokenizzazione. La Francia l'ha già fatto con la Société Générale, l'ha fatto addirittura in un modo complesso perché ha creato – non so come abbia fatto sulla base delle norme esistenti – 200 milioni di cripto-euro, li ha messi in circolazione e la gente li ha usati per comprare delle obbligazioni della BEI (Banca europea per gli investimenti) tokenizzate e quando i soldi sono rientrati ha cancellato i cripto-euro. L'operazione era ancora più complessa e non so esattamente sulla base di quali norme, però l'hanno fatto, cioè la tokenizzazione è già partita, però è diversa, non è il sito *web* che offre *cryptocurrency*, ma società autorizzate dallo Stato. Le *cryptocurrency* sfuggono perché non hanno dietro niente. La tokenizzazione ha dietro un'obbligazione, che si sa da chi è stata emessa. Infatti, abbiamo in mente che tra le grandi società italiane si possano tentare un paio di esperimenti, ma soprattutto per preparare i miei dipendenti a seguire quelle operazioni su internet nella « nuvola », quindi per educare nuove generazioni, se riusciamo ad assumere persone di pari livello. Abbiamo raggiunto un accordo con il ministero della Università e con la Conferenza dei Rettori, indicando quali sono i nostri interessi nel settore e, o le università o il Ministero, ci indicheranno quali sono i dottorati di ricerca che possono fare questa attività e farlo per noi a costo zero. Sì, c'è la necessità di seguirli, di fornire loro il *database*, di ospitarli fisicamente, ma non è come comprare un dottorato pagando loro il dottorato di ricerca. Lo Stato ci ha dato 15 milioni e adesso cerchiamo di avere uno o due interventi simbolici di questo tipo. Allora noi paghiamo esattamente la cifra che pagano le Università per il dottorando, però vogliamo ad esempio un gruppo di ricerca o un dottorando in grado di studiare il modo in cui agiamo nel campo degli abusi, proprio con sanzione e direi comunicazione alla magistratura. Aiuteremo anche la magistratura, perché la magistratura di fronte a questi problemi impiega molti anni e questa è l'altra debo-

lezza del sistema. Quindi, alla fine, la tokenizzazione è diversa dalla raccolta di cripto-valute, perché dietro ha un'emittente con nome e cognome, e quindi un bene reale. Se la Cassa Depositi e Prestiti, che è quella più *eligible* tra tutte, fa un'emissione di questo tipo, dietro c'è la Cassa Depositi e Prestiti, se invece è un privato come Elon Musk che emette proprie obbligazioni o la propria *cryptocurrency* e spinge il valore di queste *cryptocurrency* a livelli tali che un *dogecoin* (così si chiama la moneta di Musk) sia pari al costo di una sua potentissima auto elettrica, quello è un dollaro. C'è stato un mio collega che ha scritto: « Quando sono nati, al massimo con una *cryptocurrency* riuscivi a comprare una pizza, adesso con una sola compri la pizzeria ». È un fenomeno gigantesco, che dobbiamo cercare di seguire.

La domanda che mi rivolgono più di frequente è su cosa spinga qualcuno a farsi truffare. Non ci pensano neanche, lei ha perfettamente ragione, è il sogno di guadagni eccezionali che porta a comprare le speranze di guadagno. Il mio verduriere ha dato 200 mila euro a un tizio, ma noi avevamo già chiuso quel sito e lui gli ha dato i soldi lo stesso. Allora gli ho chiesto: « Ma scusa, non potevi andare nel sito della CONSOB, dove noi mettiamo la lista dei nomi dei siti che sono stati chiusi ? » Lui – ed ecco il problema dell'educazione – non lo sapeva ! Non sanno che prima di dare dei soldi a qualcuno devono almeno sapere se è uno dei siti chiusi oppure – quando ci sarà tra breve l'albo presso la Guardia di finanza – almeno che la società sia iscritta. Condivido il fatto che l'alfabetizzazione sia fondamentale e badate che a tal proposito con l'indagine che noi abbiamo fatto sul risparmio abbiamo verificato che chi ci casca più facilmente e inevitabilmente, sono gli anziani che non sono preparati a usare questi strumenti, mentre i nativi digitali non ci cascano, e sono queste le indagini che ci servono per orientare la nostra attività. Quindi tra le cose ancora da fare, oltre a cambiare il rapporto capitale-lavoro attraverso legislazioni che ci consentano di farlo, ho sottolineato tre aspetti: responsabilità dei funzionari che devono interessarsi della messa a punto degli algoritmi, con regole che li accompagnino; regolare la pubblicità e vi ho detto che l'Unione Europea sta facendo enormi passi in questa in questa direzione; infine, integrare l'operazione che sta facendo la Guardia di finanza con le Autorità di vigilanza. Sarei pure d'accordo, se vogliono dare anche la vigilanza alla Guardia di finanza, lo si faccia pure, però in linea di massima la tenuta dell'albo è propedeutica a una ridefinizione delle competenze di vigilanza. Voi sapete della disputa se le cripto *card* siano moneta o attività finanziaria ? Se sono moneta la responsabilità è della Banca d'Italia, se sono attività finanziaria la responsabilità è di CONSOB e IVASS, però uscirebbe sempre un altro a dire che è l'opposto. Quindi, anche qua, decidere che cosa siano è molto importante. Io personalmente non ho dubbi sul fatto che siano moneta, almeno possono essere usati come moneta, poi se non lo usano come tale non c'è problema. L'unico punto, e io l'ho sottolineato, che non sono *legal tender*, cioè non c'è dietro una legislazione dello Stato che ti protegge, e credo che sia quello che voi meritoriamente stiate cercando di fare.

PRESIDENTE. Nei protocolli che potete realizzare con le università, al netto di tutte le difficoltà di trovare personale qualificato da assumere, adeguatamente remunerato, c'è una qualche clausola di riservatezza in relazione alle iniziative digitali che sperimentate ?

PAOLO SAVONA, *presidente della CONSOB*. Lo segni tra i problemi da risolvere, perché occorre riconoscere il diritto di usare l'algoritmo per queste persone.

PRESIDENTE. Sì e poi anche probabilmente non divulgarlo a terzi, una volta terminata l'esperienza universitaria, altrimenti uno che mette a punto, in maniera non professionale e non vincolata da nessun rapporto professionale, un algoritmo che può servire a regolare e indagare su temi così sensibili, rischia poi di mettere

questa conoscenza a servizio di qualcun altro.

PAOLO SAVONA, *presidente della CONSOB*. L'importante è che troviamo qualcuno che ci aiuti a compiere questa operazione di riconversione dal capitale a lavoro, dal lavoro al capitale, questo è il punto fondamentale. Tenete presente che abbiamo due esempi illustri: si decise di dare internet gratis a tutti perché contavano sugli effetti moltiplicativi della ricerca scientifica; l'altro è la posizione che prese il governo americano, perché ci mise un bel po' di soldi, sulla mappatura del DNA, e i risultati furono dati dopo anni e anni di ricerca e messi a disposizione del prossimo. Quindi, certo, esaminare esattamente il problema, non voglio fare di ogni erba un fascio, però se una ricerca finisce nel sistema, intanto viene conosciuta e tutti lo usano e quindi anche chi fa le truffe incomincia a essere un po' più cauto, è evidente, no? La logica della truffa è proprio un difetto di civiltà, perché alla fine prima o poi li beccano questi qua.

PRESIDENTE. Questa era la mia seconda domanda: al netto degli interventi di chiusura dei siti, gli esiti degli interventi di natura giudiziaria – che immagino non possiate perseguire materialmente, a maggior ragione per un sito di un Paese extraeuropeo – hanno un loro percorso con degli esiti oppure voi vi limitate – per quanto riguarda voi immagino di sì – a tamponare l'emersione del sito truffa che chiudete volta per volta, malgrado poi sbuchi da altre parti? Ma poi, contemporaneamente, c'è un'attività di indagine che porta all'arresto di vere e proprie associazioni, nuclei criminali o comunque persone fisiche o giuridiche? Questa cosa alla fine lascia l'imputato libero?

PAOLO SAVONA, *presidente della CONSOB*. Esatto, perché è *ex post*. *Ex ante* si può fare qualcosa. Quindi è fondamentale il passaggio da *ex post* a *ex ante*. Poi, come le ho detto, cambiano ed è un inseguimento continuo, bisogna arrivare prima, quando cambiano la dizione del sito. Abbiamo avuto due casi e la Guardia di finanza ci aveva segnalato l'esistenza di 50 siti, che erano in sospetto di illecito. Noi abbiamo fatto una indagine immediata e abbiamo deciso che 38 erano truffe e li abbiamo chiusi. I risultati quando arrivano, arrivano, questo è il punto fondamentale. Infatti, oggi nel darvi i risultati ho detto: « Facciamo ciò che dobbiamo fare, ma non vantiamoci troppo, perché non è che, in effetti, il consumatore sia realmente protetto ». Sì, c'è qualcosa, un minimo di deterrenza, ma tutta l'organizzazione che va messa a punto. Vi ho indicato gli elementi, ma questo è un tema che io chiamo il trasferimento dell'attività ordinaria finanziaria nell'infosfera. Questo è quello che ci aspetta. Tutto dovrà avvenire. Dobbiamo fare un *database*, dobbiamo elaborare questi dati con metodi scientifici, questo riduce le scelte soggettive dei dipendenti Consob e ci rende più sereni, perché oggi quello che loro fanno è di valutare se il caso che stanno esaminando incappi nei divieti della legge o meno, processo che come vi ho detto è lungo. Un algoritmo, che invece dà una prima risposta, già fa concentrare la propria attività soggettiva sugli elementi essenziali del problema. È la grande rivoluzione, fino a un paio d'anni fa non l'avevamo, soprattutto quando lo Stato ci metterà a disposizione il *cloud*, ma ci devono dire se il *cloud* lo dobbiamo fare noi o lo fanno loro e noi entriamo nel loro, non lo sanno neanche loro come funzionerà, perché lo devono ancora mettere in piedi. Ed ecco il discorso che le facevo, che se si segue un itinerario che, cambiando le regole del *cloud* e del *quantum computing*, potrebbe essere soggetto a variazioni, succede che, pur utilizzando strumenti avanzati, si debba cambiare in continuazione. È un problema dinamico, un inseguimento continuo che porta a un principio, che per quanto riguarda la tutela del consumatore, l'inseguimento tra guardie e ladri è costante, perenne e porta magari a delle soddisfazioni, ma comunque non riesce a raggiungere il vero risultato, che è quello di proteggere

soprattutto chi è meno preparato, ovvero la parte scoperta della società.

PRESIDENTE. La ringrazio per la sua relazione, per la sintesi e anche per la puntualità con cui ha risposto a ciascuna delle domande. Mi auguro che si possa mantenere un rapporto aperto in occasione di eventuali questioni, anche di attualità, che dovessero sorgere, per cui confidiamo nella sua cortese disponibilità e ringraziamo lei e i suoi collaboratori per essere intervenuti. Nel ringraziare i colleghi, presenti e in collegamento da remoto, dichiaro conclusa l'audizione.

La seduta termina alle 15.

Licenziato per la stampa
il 2 maggio 2022

STABILIMENTI TIPOGRAFICI CARLO COLOMBO

PAGINA BIANCA

PAGINA BIANCA

18STC0178820