Tribunale federale
Tribunal federal

{T 0/2}
2A.41/2002 /bom

Sentenza del 18 settembre 2002
II Corte di diritto pubblico

Giudici federali Wurzburger, presidente,
Betschart, Müller, Yersin e Merkli,
cancelliere Cassina.

A.A._____,
ricorrente, patrocinato dagli avv. Mario Postizzi e Goran Mazzucchelli, via E. Bossi 1, casella postale 2229, 6901 Lugano

contro

Commissione federale delle banche, Schwanengasse 12, Casella postale, 3001 Berna.

assistenza amministrativa internazionale richiesta dalla Commissione Nazionale per le Società e la Borsa (CONSOB) nella causa C._____ SpA,

(ricorso di diritto amministrativo contro la decisione della Commissione federale delle banche del 28 novembre 2001)

Fatti:
A.
La sera del 19 aprile 2000, dopo la chiusura dei mercati borsistici italiani, D._____ diffondeva un comunicato nel quale veniva annunciato il lancio da parte della E._____ Srl, di un'offerta pubblica d'acquisto (OPA) sulla totalità del capitale sociale della C._____ SpA al prezzo di 10,2 euro per ciascuna azione ordinaria, di risparmio e privilegiata. Nel dispaccio veniva precisato che l'operazione avrebbe avuto luogo tra la fine di maggio e l'inizio di giugno del 2000.
B.
Nell'ambito della propria attività di monitoraggio dei mercati azionari, la Commissione nazionale per le società e la borsa italiana (in seguito: CONSOB) ha potuto constatare che durante i mesi di febbraio e di marzo del 2000 vi era stato un aumento sensibile dei volumi di scambio delle azioni ordinarie della C._____ SpA rispetto al precedente mese di gennaio. Tale incremento risultava particolarmente marcato nel periodo tra il 29 febbraio 2000 e l'8 marzo 2000. I quantitativi scambiati erano infatti passati dai 462'000 titoli del 28 febbraio 2000 ai 1'015'500 del giorno successivo, per poi raggiungere addirittura quota 1'746'500 durante la seduta di borsa del 1°marzo 2000. In seguito, gli scambi si erano attestati attorno al milione di titoli al giorno, per quindi scendere a quota 480'000 titoli al giorno a partire dal 9 marzo 2000. Durante il periodo in questione, il prezzo ufficiale delle azioni aveva registrato una performance di poco superiore a quella dell'indice borsistico Mibtel. Tuttavia un'anomalia di particolare rilievo per quanto attiene alle quotazioni delle azioni ordinarie della C._____ SpA era stata individuata nella seduta del 19 aprile 2000, che aveva preceduto la diffusione al pubblico della notizia
inerente al lancio dell'OPA da parte della E._____ Srl: in quell'occasione il prezzo ufficiale del titolo era infatti aumentato del 4,13%, a fronte di un indice Mibtel rimasto pressoché invariato, passando da 6,104 a 6,356 euro. Inoltre il volume di scambi era stato più che doppio rispetto alla media giornaliera del mese. Il giorno successivo, il prezzo ufficiale delle azioni in questione subiva poi un ulteriore incremento del 62,29%, adeguandosi al prezzo di 10,2 euro indicato nel comunicato con il quale era stata annunciata l'OPA. A ciò si aggiungeva un elevatissimo incremento dei volumi di titoli scambiati. Parimenti anche i prezzi delle azioni privilegiate e di

risparmio della C._____ SpA registravano importanti aumenti, rispettivamente del 34,92% e del 45,44%.

Attraverso le proprie indagini, la CONSOB ha potuto accertare che la società d'intermediazione finanziaria F._____ SpA, aveva acquistato tra il 19 e il 20 aprile 2000 per conto dell'istituto bancario G._____ 100'000, rispettivamente 50'000 azioni C._____ SpA ordinarie. Il 4 maggio 2000, 75'000 di queste azioni erano quindi state rivendute in borsa.

C.

Il 5 marzo 2001 la CONSOB ha inoltrato alla Commissione federale delle banche una richiesta di assistenza amministrativa al fine di ottenere informazioni circa l'identità dei committenti finali, per conto dei quali l'istituto bancario G._____ aveva eseguito le sopraccitate operazioni sul titolo C._____SpA ordinario, nonché di tutti i soggetti autorizzati ad operare sul conto intrattenuto da tali committenti presso l'istituto finanziario in parola. Nell'istanza venivano pure domandati ragguagli in merito alle ragioni che avevano indotto i committenti finali ad operare sul predetto titolo, come pure un elenco delle operazioni poste in essere sul titolo C._____ SpA ordinario dai committenti finali durante il periodo 1°febbraio - 31 maggio 2000.

Con uno scritto dell'8 marzo 2001 la Commissione federale delle banche ha sottoposto i suddetti quesiti all'istituto bancario G._____. Il 4 aprile 2001 quest'ultimo ha provveduto ad evadere la richiesta, indicando che gli investimenti indicati nella medesima erano stati effettuati per conto di un cliente italiano, tale A.A._____, titolare della relazione cifrata n. XXX, in esecuzione degli ordini da lui stesso impartiti per telefono alla banca la mattina del 19 aprile 2000 e, rispettivamente, il giorno seguente. L'istituto bancario G._____ ha inoltre precisato che il cliente non aveva in precedenza nel proprio portafoglio altre azioni della C._____ SpA e che i 150'000 titoli acquistati tra il 19 e il 20 aprile 2000 erano stati in seguito tutti rivenduti in borsa tra il 4 e il 5 maggio 2000. La banca ha quindi allegato alla propria risposta la documentazione relativa al citato conto, nonché copia degli avvisi di addebito e di accredito attestanti le operazioni borsistiche in questione.

D.

Il 19 luglio 2001 la CONSOB ha trasmesso alla Commissione federale delle banche una nota contenente una serie di informazioni confidenziali in merito alle persone che erano a conoscenza dei dettagli dell'OPA lanciata sul capitale sociale delle C._____ SpA.

Con uno scritto del 27 luglio 2001 la Commissione federale delle banche ha informato A.A._____ che dai dati in suo possesso risultava che un certo B.A._____, di cui egli era verosimilmente il padre, aveva partecipato nella sua qualità di funzionario di H._____ a diverse operazioni intraprese dalle società interessate all'OPA sulla C._____ SpA. L'autorità federale gli ha quindi comunicato che, alla luce di questo fatto, era sua intenzione trasmettere alla CONSOB le informazioni richieste. Per questo motivo essa ha invitato A.A._____ ad illustrare la natura delle sue relazioni con B.A._____.

Il 17 settembre 2001 A.A._____ ha inviato alla Commissione federale delle banche una memoria scritta con la quale ha sollevato un'obiezione di principio in merito all'ammissibilità della domanda di assistenza amministrativa presentata dall'autorità italiana di vigilanza in materia borsistica. Egli ha infatti affermato che è possibile far capo a questo genere di procedura soltanto a titolo preventivo o nella fase iniziale di un'indagine, vale a dire in presenza di un sospetto generale di irregolarità in ambito borsistico. Ha quindi aggiunto che dal momento che la CONSOB aveva segnalato già nel corso del mese di dicembre del 2000 alla magistratura penale italiana la fattispecie in oggetto, la sua istanza appariva come uno strumento inteso ad eludere le regole e i principi dell'assistenza internazionale in materia penale.

E.

Con decisione del 28 novembre 2001 la Commissione federale delle banche ha risolto di accordare alla CONSOB assistenza amministrativa e di trasmettere a quest'ultima le informazioni ricevute il 4 aprile 2001 dall'istituto bancario G._____ (cifra 1 del dispositivo) affinché le medesime siano utilizzate per dei fini di sorveglianza diretta sulle borse e sul commercio di valori mobiliari (cifra 2 del dispositivo). La Commissione ha poi autorizzato la trasmissione di tali informazioni al Pubblico Ministero italiano, a condizione che la CONSOB indichi a quest'ultimo che le stesse potranno essere usate unicamente per il perseguimento di reati concernenti lo sfruttamento della conoscenza di fatti confidenziali (cifra 3 del dispositivo). Parimenti è stato fatto divieto

alla CONSOB di ritrasmettere i dati ricevuti ad altre autorità, senza il preventivo accordo della Commissione federale delle banche (cifra 4 del dispositivo).
F.
Il 21 gennaio 2002 A.A._____ ha introdotto dinanzi al Tribunale federale un ricorso di diritto amministrativo con cui chiede che la citata decisione della Commissione federale delle banche sia annullata e riformata nel senso che non è concessa assistenza amministrativa alla CONSOB. Censura in sostanza la violazione dell'art. 38 della legge federale sulle borse e il commercio di valori mobiliari, del 24 marzo 1995 (LBVM; RS 954.1).

Chiamata ad esprimersi, la Commissione federale delle banche ha domandato che il ricorso sia integralmente respinto.
G.
Con decreto del 7 marzo 2001 il Presidente della II Corte di diritto pubblico ha accolto la richiesta di conferimento dell'effetto sospensivo contenuta nel ricorso.

Diritto:
1.
1.1 La decisione con cui la Commissione federale delle banche accorda, in applicazione dell'art. 38 LBVM, assistenza amministrativa ad un'autorità estera, disponendo in tal modo la trasmissione a quest'ultima di documenti ed informazioni, è impugnabile direttamente dinanzi al Tribunale federale con un ricorso di diritto amministrativo, ai sensi degli art. 97 e segg. OG (art. 39 LBVM; DTF 127 II 323 consid. 1).
1.2 In quanto titolare del conto bancario al quale si riferiscono le informazioni che la Commissione federale delle banche intende trasmettere alla CONSOB, il ricorrente è legittimato ad agire in giudizio (art. 103 lett. a OG; DTF 125 II 65 consid. 1). Ne consegue che il presente gravame, inoltrato tempestivamente (art. 106 cpv. 1 OG), è in linea di principio ammissibile.
2.
Adito con tale rimedio, il Tribunale federale esamina d'ufficio l'applicazione del diritto federale, ivi compreso l'eccesso e l'abuso del potere d'apprezzamento (art. 104 lett. a OG). In particolare, esso verifica se sono adempiute le condizioni per concedere assistenza amministrativa all'autorità richiedente e in quale misura debba essere prestata cooperazione sul piano internazionale, senza in ciò essere vincolato dai considerandi della decisione impugnata, né dai motivi invocati dalle parti (art. 114 cpv. 1 OG; cfr. DTF 121 II 447 consid. 1b con riferimento). L'insorgente può inoltre far valere l'accertamento inesatto o incompleto di fatti giuridicamente rilevanti, dal momento che l'istanza inferiore non è un'autorità giudiziaria (art. 104 lett. b e art. 105 OG).
3.
Giusta l'art. 38 cpv. 2 LBVM, la Commissione federale delle banche può trasmettere alle autorità straniere che esercitano direttamente la sorveglianza sulle borse e sui commercianti di valori mobiliari informazioni e documenti pertinenti, non accessibili al pubblico. Ciò presuppone comunque che queste autorità estere utilizzino quanto ricevuto unicamente per i fini di vigilanza a cui sono preposte (lett. a; principio di specialità), e che le stesse siano vincolate al "segreto d'ufficio o al segreto professionale" (lett. b; principio di confidenzialità). I dati ottenuti per via rogatoriale possono poi essere ritrasmessi ad altre "autorità competenti e a organismi con fini di vigilanza dettate dall'interesse pubblico soltanto con il consenso dell'autorità di vigilanza svizzera o in virtù di un'autorizzazione generale fondata su un trattato internazionale" (lett. c prima frase). La ritrasmissione dei medesimi ad un'autorità penale è di principio vietata, a meno che non siano date le condizioni per fornire assistenza giudiziaria in materia penale. Su tale questione la Commissione federale delle banche decide d'intesa con l'Ufficio federale di polizia (lett. c seconda e terza frase).
4.
Il Tribunale federale ha già avuto modo di stabilire che la CONSOB è un'autorità di sorveglianza sui mercati dei valori mobiliari, ai sensi dell'art. 38 cpv. 2 lett. a LBVM, alla quale può essere, in linea di principio, prestata assistenza amministrativa (Boll. CFB 41 2000 79 consid. 4). Essa è abilitata a collaborare, anche mediante scambio d'informazioni, con le autorità competenti dell'Unione europea, dei singoli Stati comunitari ed extracomunitari (art. 4 commi 2 e 3 del Decreto Legislativo n. 58 del 24 febbraio 1998, Testo unico delle disposizioni in materia di intermediazione finanziaria [TUF]). Inoltre i membri e dipendenti della CONSOB sono dei pubblici ufficiali, i quali devono astenersi dal comunicare a terzi le informazioni di cui sono venuti a conoscenza nell'ambito dello svolgimento dei loro compiti.

5.
5.1 Il ricorrente sostiene innanzitutto che in base alla legislazione attualmente in vigore in Italia, la CONSOB potrebbe essere tenuta a trasmettere le informazioni ricevute dalla Svizzera al Ministero del tesoro italiano, con conseguente, concreta possibilità che quest'ultimo le utilizzi per degli scopi che non coincidono con l'oggetto della richiesta di assistenza amministrativa, disattendendo in questo modo i principi di specialità e di confidenzialità ancorati all'art. 38 cpv. 2 LBVM. A questo proposito osserva come già in passato il Tribunale federale abbia negato all'Italia assistenza amministrativa in ambito borsistico non ritenendo sufficientemente garantito il rispetto di questi dettami. Aggiunge poi che le assicurazioni fornite in diverse occasioni dal Presidente della CONSOB alla Commissione federale delle banche in merito all'osservanza dei principi appena menzionati sono tra loro contraddittorie e non appaiono confortate dalle disposizioni legali italiane applicabili.
5.2 Come sopra esposto (cfr. consid. 3), in materia di assistenza amministrativa vige il principio di confidenzialità, in base al quale deve essere garantita un'adeguata protezione dei dati trasferiti all'autorità richiedente (art. 38 cpv. 2 lett. b LBVM). Esso costituisce un particolare aspetto del principio di specialità, il quale verrebbe in pratica svuotato della sua sostanza, qualora le informazioni e i documenti trasmessi dalla Commissione federale delle banche fossero immediatamente e integralmente accessibili al pubblico o anche solo ai rappresentanti di altre autorità oltre a quella a cui è stata accordata assistenza (Boll. CFB 40 2000 116 consid. 3b). La tutela della confidenzialità delle informazioni trasmesse non è tuttavia assoluta, ma soggiace ad alcune deroghe. Le stesse sono regolate dall'art. 38 cpv. 2 lett. c LBVM (cfr. Hans-Peter Schaad, Kommentar zum schweizerischen Kapitalmarktrecht, Basilea 1999, ad art. 38 LBVM, n. 93), giusta il quale l'autorità richiedente può trasmettere le informazioni ricevute per via rogatoriale dalla Svizzera ad altri organismi a loro volta attivi nel contesto della sorveglianza sui mercati finanziari oppure ad autorità penali, a patto comunque che in quest'ultima evenienza non
vengano eluse le norme che disciplinano l'assistenza giudiziaria in tale materia. In ogni caso la legge obbliga la Commissione federale delle banche a non perdere il controllo delle informazioni rilasciate (cosiddetto principio della "lunga mano"; "Prinzip der langen Hand"; DTF 125 II 65 consid. 9).

La Commissione federale delle banche può pretendere dall'autorità estera, che questa le assicuri esplicitamente di non trasmettere ad altri le informazioni ricevute, senza il suo preventivo consenso (DTF 125 II 65 consid. 9b/bb). Le garanzie fornite dall'autorità richiedente devono essere tali da assicurare l'effettivo rispetto del principio di specialità e di confidenzialità. A tale proposito è sufficiente che quest'ultima si sia impegnata a far uso di tutti i mezzi a sua disposizione per opporsi ad un'eventuale divulgazione intempestiva delle informazioni ottenute per via rogatoriale, sempre che sia effettivamente in grado, in virtù delle disposizioni di diritto interno, di garantire il rispetto di questo principio; in caso contrario la Commissione federale delle banche è tenuta a rifiutare la propria collaborazione (DTF 125 II 450 consid. 3b e c con riferimenti). Inoltre, va ancora detto che è esclusa la trasmissione di informazioni a terzi da parte di qualsiasi secondo destinatario delle medesime (DTF 126 II 126 consid. 6c/aa all'inizio con vari riferimenti). Ciò implica necessariamente che anche quest'ultimo sia a sua volta vincolato al segreto d'ufficio o al segreto professionale, alla stessa stregua del primo destinatario delle informazioni (DTF 126 II 126 consid. 6c/aa in fine, Boll. CFB 41 2000 79 consid. 7c in fine con rinvii).
5.3 Con uno scambio di lettere avvenuto tra il 4 e il 9 marzo 1999, la Commissione federale delle banche e la CONSOB hanno stretto un patto di collaborazione ("memorandum of understanding") in materia di assistenza amministrativa borsistica. Nel suo scritto del 9 marzo 2000 al proprio omologo elvetico, il Presidente della CONSOB puntualizzava che, in base a quanto previsto dall'art. 4 comma 10 TUF, le informazioni in possesso di questa autorità erano di principio coperte dal segreto d'ufficio anche nei confronti delle pubbliche amministrazioni. Un'eccezione a questa regola sussisteva tuttavia nei confronti del Ministro del tesoro, del bilancio e della programmazione economica (in seguito detto semplicemente Ministro del tesoro).

La CONSOB ha in seguito avuto modo di ribadire più volte questi concetti in calce ad alcune sue richieste di assistenza amministrativa inoltrate alla Commissione federale delle banche, precisando, tra le altre cose, che qualora dalle indagini condotte fossero emerse le prove di irregolarità punibili attraverso l'adozione di sanzioni amministrative, essa si sarebbe potuta trovare nell'obbligo di informare il Ministro del tesoro, autorità competente - in base al diritto italiano (art 195 TUF) - a pronunciare questo genere di provvedimenti (cfr. Boll. CFB. 41 2000 79 consid. 7a).
Statuendo il 28 giugno 2000 sul ricorso di diritto amministrativo presentato da un privato contro una deci-

sione della Commissione federale delle banche con cui veniva accordata assistenza amministrativa all'Italia, il Tribunale federale ha considerato che alla luce delle disposizioni legali vigenti in quest'ultimo Paese, nonché delle suddette dichiarazioni rilasciate dal Presidente della CONSOB, sussistevano seri dubbi sul fatto che quest'ultima autorità fosse in grado di rispettare un eventuale divieto di ritrasmissione al Ministero del tesoro delle informazioni ricevute: in effetti se da un lato l'art. 4 comma 4 TUF vietava alla CONSOB di trasmettere le informazioni ottenute in via rogatoriale dall'estero ad altre autorità italiane o a terzi, senza avere previamente ottenuto il consenso dell'autorità che le aveva fornite, dall'altro il comma 10 della medesima disposizione stabiliva esplicitamente che la stessa CONSOB non poteva opporre il segreto d'ufficio al Ministero del tesoro per tutte le notizie, le informazioni e i dati in suo possesso. Questa Corte ha quindi rilevato come detto Ministero, al di là dei compiti assegnatigli dall'art. 195 TUF, fosse sostanzialmente un'autorità governativa di vertice, che non forniva
sufficienti garanzie in materia di rispetto del principio di specialità e di confidenzialità delle informazioni provenienti dall'estero. Ritenuto l'ampio margine di incertezza esistente attorno a tutti questi aspetti, il Tribunale federale decideva quindi di negare temporaneamente la trasmissione alle autorità italiane delle informazioni richieste, in attesa che le stesse fornissero maggiori chiarimenti in proposito.

Il 23 ottobre 2000 il Presidente della CONSOB si è nuovamente rivolto tramite lettera alla Commissione federale delle banche per fornire a quest'ultima ulteriori precisazioni in relazione al modo con il quale la legislazione italiana tutela la riservatezza delle informazioni ottenute dalla Svizzera, nel contesto di un procedimento di assistenza amministrativa. In particolare egli ha tenuto a sottolineare che l'art. 4 comma 4 TUF, che vieta alla CONSOB di trasmettere ad altre autorità italiane le informazioni ricevute da autorità estere, sancisce un divieto di divulgazione che non soffre di alcuna eccezione e che pertanto trova applicazione nei confronti della totalità dei soggetti pubblici (e privati) italiani, ivi compresi i soggetti pubblici ai quali la CONSOB non può opporre il segreto d'ufficio, come è il caso per esempio del Ministero del tesoro, in virtù di quanto previsto dall'art. 4 comma 10 TUF. Il Presidente della CONSOB ha poi aggiunto che per quanto attiene alla cooperazione in materia di insider trading e aggiotaggio, le relative informazioni che dovessero essere trasmesse alla CONSOB dalla Commissione federale delle banche nella fase preliminare delle indagini beneficerebbero delle salvaguardie relative al segreto
istruttorio previste dal codice di procedura penale italiano in relazione alle attività istruttorie condotte nell'ambito di accertamenti relativi a fattispecie sanzionate penalmente. Egli ha ancora sottolineato che il Ministero del tesoro non ricopre comunque alcun ruolo nell'ambito delle attività di prevenzione, accertamento e repressione dell'insider trading, ragione per la quale, eventuali informazioni fornite al riguardo alla CONSOB dalla Commissione federale delle banche in relazione ai committenti di operazioni poste in essere sul mercato italiano non avrebbero alcun motivo di essere trasmesse a detto organismo, fatta eccezione per la trasmissione di elementi necessari per l'applicazione di sanzioni amministrative. In ogni caso,
secondo il Presidente della CONSOB, i dipendenti del citato Ministero sarebbero tenuti al segreto su tutte le informazioni di cui vengono a conoscenza a causa delle loro funzioni.
5.4 Sennonché, come giustamente osservato dal ricorrente, la posizione assunta dalla CONSOB nel suo ultimo scritto del 23 ottobre 2000, in merito alla questione della ritrasmissione delle informazioni ricevute dalla Svizzera al Ministero del tesoro, risulta per certi versi in contrasto con quanto dichiarato in passato dalla medesima autorità su tale questione. In particolare, occorre qui rilevare come quest'ultima avesse in un primo tempo reso attenta la Commissione federale delle banche del fatto che essa non avrebbe potuto opporsi ad un'eventuale richiesta d'informazioni da parte del suddetto Ministero, per poi affermare nella sua seconda lettera che la regola sancita dal comma 4 dell'art. 4 TUF - secondo cui i dati ricevuti dall'estero non possono essere trasmessi a terzi senza il consenso dell'autorità che li ha rilasciati - sarebbe a tutti gli effetti valida anche nei confronti del Ministero del tesoro. A ciò si deve aggiungere che, sempre per quanto attiene all'interpretazione dei commi 4 e 10 dell'art. 4 TUF, la spiegazione fornita dalla CONSOB nel suo scritto del 23 ottobre 2000 non risulta avvalorata da alcun riferimento giurisprudenziale in grado di fare apparire la stessa alla stregua di una tesi generalmente diffusa e
riconosciuta dalla prassi giudiziaria italiana. La CONSOB si è infatti limitata ad allegare al suddetto scritto l'estratto di una sentenza pronunciata dalla Commissione tributaria provinciale di Milano, riferita all'utilizzo in ambito fiscale di documenti ottenuti in seguito ad una richiesta di assistenza giudiziaria internazionale. Ora, questa decisione emana da un'istanza giudiziaria di primo grado, per cui non le può essere attribuito nessun

particolare valore giurisprudenziale; inoltre essa tocca una problematica per certi versi diversa da quella qui in discussione, per la quale fanno stato le disposizioni contemplate dalla Convenzione europea di assistenza giudiziaria in materia penale, conclusa a Strasburgo il 20 aprile 1959 (CEAG; RS 0.351.1). Ne discende che dalla medesima non può essere dedotto alcunché di rilevante per la risoluzione della presente vertenza. Da ultimo si deve ancora aggiungere che, come già sottolineato dal Tribunale federale, le disposizioni italiane in questione, lasciano spazio a più interpretazioni possibili (Boll. CFB 41 2000 consid. 7e). Lo scritto redatto il 23 ottobre 2000 dal Presidente della CONSOB non ha dunque permesso di dare una risposta convincente agli interrogativi che questa Corte aveva
avuto modo di sollevare in passato in merito alla questione di sapere sino a che punto la suddetta autorità di vigilanza italiana potrebbe efficacemente opporsi ad un'eventuale richiesta di informazioni da parte del Ministero del tesoro, nel caso in cui la Commissione federale delle banche non fosse disposta ad autorizzare la loro ritrasmissione a quest'ultima autorità.

Oltretutto, si deve ancora considerare che la CONSOB, per poter pienamente esercitare le funzioni di sorveglianza che la legge le attribuisce, si trova comunque di fatto costretta a trasmettere determinate informazioni al Ministero del tesoro, affinché questo possa pronunciare le sanzioni amministrative di sua competenza (cfr. art. da 188 a 194 TUF). I vincoli che legano la CONSOB a detto Ministero vanno dunque oltre i semplici doveri di informazione normalmente esistenti tra organi amministrativi di diverso grado gerarchico, e concernono direttamente anche l'effettivo esercizio della sorveglianza sui mercati e sugli operatori finanziari italiani. Il che lascia supporre che, se anche la CONSOB avesse il diritto per legge di negare al Ministero del tesoro l'accesso alle informazioni provenienti dall'estero, di fatto essa si potrebbe ugualmente trovare nell'obbligo di trasmettergli le medesime, onde poter sanzionare sul piano amministrativo determinate infrazioni. Ora, è vero che, come rilevato anche dal Presidente della CONSOB, il suddetto Ministero è soprattutto competente a pronunciare i provvedimenti amministrativi che la stessa CONSOB intende adottare nei confronti dei soggetti sottoposti alla sua sorveglianza (intermediari
finanziari, organi di società, ecc.) e che quindi esso non si occupa direttamente di insider trading o aggiotaggio; ciò non basta comunque ancora ad escludere la possibilità che nell'esecuzione di simili compiti il medesimo venga a conoscenza anche di informazioni riservate concernenti investitori privati, in quanto strettamente connesse alla fattispecie da sanzionare (cfr. in questo senso: Boll. CFB 41 2000 70 consid. 7d/cc in fine).

Alla luce di tutto quanto precede si deve convenire con il ricorrente che la più volte menzionata dichiarazione datata 23 ottobre 2000 del Presidente della CONSOB non può essere considerata, nemmeno in termini di "best efforts", come una garanzia del rispetto del principio di confidenzialità da parte della CONSOB stessa nei confronti del Ministero del tesoro. In effetti, permane perlomeno incerto che essa sia effettivamente in grado, a causa dei suoi obblighi legali e fattuali, di conformarsi ad un eventuale divieto di ritrasmissione al Ministero del tesoro delle informazioni ricevute per via rogatoriale. Tuttavia il vero problema che si pone non è tanto costituito dal fatto che il citato Ministero potrebbe entrare in possesso di simili dati, dal momento che, comunque sia, il principio di confidenzialità non è assoluto (cfr. consid. 5.2), quanto semmai dalla questione di sapere quale uso esso potrebbe fare dei medesimi. Soprattutto laddove - come potrebbe essere il caso nella fattispecie in esame - risultano adempiute le condizioni per autorizzare da subito la ritrasmissione dei dati all'autorità penale estera (cfr. la sentenza del Tribunale federale del 10 luglio 2002 nella causa 2A.27/2002 consid. 5.3, destinata a
pubblicazione), l'effettiva portata del principio di confidenzialità dev'essere relativizzata. Ciò non intacca però minimamente la regola secondo la quale dette informazioni possono essere utilizzate unicamente per gli scopi previsti nella domanda di assistenza. Ora, questa Corte ha già avuto occasione di riconoscere che, in virtù delle competenze che gli sono attribuite dalla legislazione italiana, il citato Ministero va senz'altro considerato alla stregua di un organismo che esercita anche funzioni di vigilanza dettate dall'interesse pubblico, ai sensi dell'art. 38 cpv. 2 lett. c LBVM. Il fatto che esso sia un'autorità governativa dotata di ulteriori e più estese competenze in settori che nulla hanno a che vedere con la vigilanza diretta sui mercati azionari e i commercianti di valori mobiliari, non costituisce di per sé un ostacolo all'ottenimento di simili dati. A questo proposito il Tribunale federale ha già precisato che ai fini della concessione dell'assistenza amministrativa, la legislazione svizzera non esige che l'autorità rogante sia esclusivamente attiva nei medesimi settori di sorveglianza nei quali opera la Commissione federale delle banche, potendo la stessa essere titolare anche di altre competenze (sentenze del Tribunale federale del 10 luglio 2002 nella causa 2A.27/2002 consid. 3.1, destinata a pubblicazione, e del

25 aprile 2001 nella causa 2A.234/2000 consid. 4a, quest'ultima pubblicata in: Boll. CFB 42 2002 pag. 67 e segg.). Questa regola deve valere per analogia anche nei confronti di un eventuale secondo destinatario delle informazioni trasmesse. In simili casi l'autorità rogata è però tenuta a perlomeno pretendere che quest'ultimo si impegni nei suoi confronti ad utilizzare quanto ottenuto per il tramite dell'autorità rogante esclusivamente per perseguire dei fini coincidenti con quelli previsti dall'art. 38 cpv. 2 lett. a LBVM. La questione dell'assistenza amministrativa alla CONSOB potrebbe dunque venire risolta qualora il Ministero del tesoro italiano dovesse formalmente impegnarsi nei confronti delle autorità elvetiche ad utilizzare i dati ottenuti nell'ambito di una simile procedura esclusivamente per assolvere i compiti che l'art. 195 TUF gli riserva e fornisse nel contempo garanzie circa l'effettiva tutela della loro confidenzialità, in modo tale da escludere qualsiasi ritrasmissione a terzi delle medesime. Sennonché, nel caso concreto non risulta dagli atti di causa che detto Ministero abbia fornito alla Commissione
federale delle banche delle assicurazioni di questo genere. Il fatto poi che i dipendenti del Ministero del tesoro siano tenuti al segreto su tutte le informazioni di cui vengono a conoscenza nell'ambito delle loro funzioni non basta a garantire il rispetto del principio di confidenzialità da parte di quest'ultima autorità. Quello del segreto d'ufficio dei pubblici dipendenti è infatti un principio diffuso in molti ordinamenti giuridici, il quale da un lato soffre generalmente di molte eccezioni e dall'altro non impedisce agli stessi di utilizzare le informazioni in loro possesso per degli scopi diversi da quelli per i quali le stesse erano state fornite.
5.5 Stante tutto quanto precede, si deve concludere che la decisione della Commissione federale delle banche di fornire alla CONSOB le informazioni da quest'ultima richieste non può essere confermata. Malgrado le spiegazioni fornite il 23 ottobre 2000 dal suo presidente, non sussistono ancora sufficienti elementi in grado di assicurare alle autorità elvetiche il pieno controllo sulle informazioni rilasciate alle autorità italiane. Ma soprattutto va detto che, alla luce dello stretto legame che la legge italiana sembra instaurare tra CONSOB e Ministero del tesoro per quanto attiene all'esercizio della vigilanza sui mercati e sugli operatori finanziari, non esiste alcuna garanzia che quest'ultimo, nella sua qualità di possibile secondo destinatario delle informazioni, sarebbe in grado (o comunque anche solo disposto) di convenientemente rispettare i principi di specialità e di confidenzialità, da cui l'ordinamento svizzero fa dipendere la concessione dell'assistenza amministrativa.
Il ricorso deve pertanto essere accolto sulla base degli argomenti esposti, senza che si renda necessario esaminare in questa sede le rimanenti censure sollevate dal ricorrente, le quali, comunque, sembrano a prima vista prive di fondamento.
6.
Visto l'esito del gravame, si prescinde dal prelievo di una tassa di giustizia, dal momento che non si può considerare che la Confederazione sia intervenuta in causa per tutelare i suoi interessi pecuniari (art. 153 cpv. 1, 153a e 156 cpv. 2 OG). Quest'ultima rifonderà tuttavia al ricorrente, assistito da due legali, un'indennità a titolo di ripetibili (art. 159 cpv. 1 OG).

Per questi motivi, il Tribunale federale pronuncia:

1.
Il ricorso è accolto ai sensi dei considerandi. Di conseguenza la decisione impugnata è annullata.
2.
Non si preleva tassa di giustizia.
3.
La Confederazione rifonderà al ricorrente l'importo di fr. 3'000.– a titolo di ripetibili.
4. Comunicazione ai patrocinatori del ricorrente e alla Commissione federale delle banche.
Losanna, 18 settembre 2002
In nome della II Corte di diritto pubblico
del Tribunale federale svizzero

Il presidente: Il cancelliere: