

SENATO DELLA REPUBBLICA

————— X LEGISLATURA —————

COMMISSIONE SPECIALE SUL CASO DELLA FILIALE DI ATLANTA DELLA BANCA NAZIONALE DEL LAVORO

INDAGINE CONOSCITIVA SUL CASO DELLA FILIALE
DI ATLANTA DELLA BANCA NAZIONALE DEL LAVORO

2° Resoconto stenografico

SEDUTA DI MARTEDÌ 12 GIUGNO 1990

Presidenza del Presidente CARTA

INDICE

Audizione del Direttore centrale della vigilanza della Banca d'Italia sulle aziende di credito

PRESIDENTE	Pag. 3, 17	DESARIO	Pag. 3, 14, 15 e <i>passim</i>
BATTELLO (PCI)	16, 17		
RIVA (Sin Ind.)	14, 15		

I lavori hanno inizio alle ore 15,35.

Intervengono, ai sensi dell'articolo 48 del Regolamento del Senato, il Direttore centrale della vigilanza della Banca d'Italia sulle aziende di credito dottor Vincenzo Desario, nonché i funzionari della stessa banca dottor Antonio Lo Monaco e dottor Paolo Gallani.

PRESIDENTE. È in programma oggi l'audizione del Direttore centrale della vigilanza della Banca d'Italia sulle aziende di credito, dottor Vincenzo Desario.

Ringrazio il dottor Desario ed i suoi collaboratori, che recheranno un ulteriore contributo di conoscenza nell'indagine che la nostra Commissione sta svolgendo e che riguarda una vicenda abbastanza complessa. L'audizione di oggi si rende opportuna sia per verificare con maggiore puntualità lo svolgimento di quei compiti di vigilanza cui si sono richiamati sia il Ministro Carli che i rappresentanti della Banca nazionale del lavoro, sia per i riferimenti fatti nel corso della vicenda al nostro esame.

Se gli onorevoli senatori sono d'accordo, il dottor Desario leggerà il testo scritto della relazione che ha già consegnato alla segreteria della Commissione.

DESARIO. Sono lieto di poter fornire la mia collaborazione ai lavori di codesta Commissione nel quadro dell'attività di ricognizione in atto sulle note vicende che hanno interessato la filiale di Atlanta della Banca nazionale del lavoro.

Ho presente che sui fatti occorsi presso quella filiale ha più volte riferito l'onorevole Ministro del tesoro. Gli stessi esponenti di vertice della BNL sono stati ascoltati in data 5 giugno da codesta Commissione. Ho appreso che in tale occasione essi hanno illustrato l'evoluzione intervenuta nelle esposizioni arbitrariamente poste in essere, le iniziative nel frattempo avviate per la loro sistemazione e, più in generale, quelle atte ad evitare il ripetersi di analoghi episodi che possono incrinare l'immagine della banca anche a livello internazionale.

Ritengo in questa sede - nella mia qualità di Direttore centrale della vigilanza sulle aziende di credito - di dover svolgere alcune riflessioni che i fatti di Atlanta suggeriscono sul piano del controllo bancario e specificamente in relazione alla prevenzione delle irregolarità: mi soffermerò inoltre sull'azione di vigilanza in concreto svolta nei confronti della Bancoper.

Una prima osservazione: non deve sopravvalutarsi il fatto che le vicende stesse si siano verificate presso una dipendenza estera e con il coinvolgimento di operatori internazionali. Tale circostanza suggerisce certo alcune riflessioni particolari, di cui si dirà, ma non deve fuorviare dal nocciolo della questione che consiste nel carattere abusivo delle

erogazioni di credito da parte della filiale e nelle modalità fraudolente con le quali sono state occultate.

Le finalità dell'attività di vigilanza bancaria consistono nel perseguimento di due fondamentali risultati di ordine economico: la minimizzazione del costo dell'intermediazione, che dipende dal livello di efficienza del sistema creditizio nel suo complesso, e la stabilità dei meccanismi allocativi del risparmio raccolto, che presidia la continuità del finanziamento all'economia e la fiducia dei risparmiatori nelle banche.

Sono strumentali a dette finalità i poteri conoscitivi della Banca d'Italia; su tale aspetto credo opportuno soffermarmi in questa sede.

L'organo di vigilanza si avvale di strumenti di controllo cartolare, basati su riclassificazioni delle contabilità aziendali, nonché degli accertamenti ispettivi - necessariamente distanziati nel tempo - che integrano e rafforzano i primi. È cruciale in entrambi i casi, per l'esattezza dell'analisi, la cooperazione degli esponenti bancari che sono responsabili della rispondenza ai fatti reali di gestione dei dati contabili e delle altre informazioni rassegnate.

L'attività ispettiva si svolge presso la Direzione generale che rappresenta il centro di imputazione degli indirizzi strategici, delle informazioni riguardanti l'intera operatività dell'azienda e del gruppo, dei compiti di riscontro sul concreto andamento della gestione. Le caratteristiche stesse della supervisione bancaria non richiedono che venga separatamente considerata l'attività svolta dalle singole filiali; le segnalazioni di vigilanza concernenti i dati contabili delle filiali estere raggruppano tutti quelli che si riferiscono all'insieme delle unità dislocate in un determinato Paese.

Tuttavia possono essere effettuati accessi presso le dipendenze sia italiane, quando risulti necessario approfondire ed esaminare fatti e aspetti significativi che possono incidere sulla situazione aziendale, sia estere, quando le stesse siano insediate sulle principali piazze finanziarie e rappresentino, in termini di volumi intermediati, una quota rilevante dell'attività sull'estero della banca; sopralluoghi presso tali ultime dipendenze possono risultare altresì necessari per acquisire dirette informazioni sulla struttura organizzativa e dei controlli interni e sui collegamenti con la casa madre, ferme restando le responsabilità delle autorità di vigilanza locali.

In questa logica gli ispettori della Banca d'Italia, nel corso degli accertamenti generali del 1986 sull'azienda bancaria, avevano visitato anche le filiali di New York e di Londra; gli organi di vigilanza statunitensi, dal canto loro, avevano svolto accertamenti presso la stessa filiale di Atlanta con cadenza annuale dal 1983. Nè erano mancate verifiche degli «auditors» esterni e interni.

Non ci si deve nascondere che per le autorità incaricate della supervisione esistono limiti alla possibilità di prevenire o individuare prontamente una frode contabile quando essa è abilmente organizzata, come dimostrano non poche vicende occorse ad aziende di altri paesi. Sul punto vorrei citare il «Chairman» della FED di New York quando, nell'ottobre 1989, dichiarava ad una rappresentanza del Parlamento italiano: «nella mia esperienza, se c'è frode, tali fatti possono accadere»; secondo l'espressione dallo stesso usata, la vigilanza bancaria non è «fail-safe».

Ma è rara l'ipotesi che casi di frode, che implicino la solidarietà di non pochi, possano perdurare nel tempo accrescendo la dimensione dei rischi assunti senza essere individuati dalle strutture preposte ai controlli interni che hanno lo scopo specifico di prevenire il verificarsi di irregolarità e, comunque, di individuarle tempestivamente.

Per questa ragione la cura degli aspetti organizzativi aziendali e, in specie, dei sistemi interni di controllo è stata oggetto, da anni, di particolare attenzione da parte dell'Organo di vigilanza poichè esso deve poter contare sulla loro continuità, efficacia, incisività; in tal senso può dirsi che i controlli interni sono complementari a quelli pubblici: su di essi convergono gli interessi delle Autorità di vigilanza e della proprietà per assicurare la stabilità della struttura.

Riguardo ai fatti di Atlanta, la mia opinione è che se essi si sono potuti verificare, e soprattutto se i comportamenti fraudolenti hanno potuto protrarsi così a lungo, ciò è avvenuto in concomitanza con fattori organizzativi, in parte non recenti e in parte congiunturali, che hanno rallentato l'ordinaria reazione della struttura verso questi fenomeni.

Sul piano più generale del controllo bancario, i fatti di Atlanta, pur nella loro specificità, hanno suggerito di effettuare ulteriori interventi lungo le linee da tempo seguite dalla Vigilanza nell'indirizzare il sistema bancario a rafforzare i controlli interni. È stata richiamata l'attenzione delle aziende con articolazioni all'estero sull'esigenza di dotarsi di una idonea struttura organizzativo-contabile e di adeguate procedure di riscontro interno, fornendo indirizzi minimali di carattere prudenziale. Inoltre, al fine di favorire l'instaurarsi di forme di controllo reciproco fra banche presenti sui mercati internazionali, sono state sensibilizzate le Direzioni generali degli enti creditizi ad intensificare i rapporti con le parallele strutture centrali delle principali banche corrispondenti, concordando idonee procedure per la periodica verifica delle posizioni reciproche, di debito e di credito.

Coerentemente, in sede internazionale si stanno ricercando le modalità attraverso le quali rendere più efficace la cooperazione fra le autorità di vigilanza interessate al controllo delle banche operanti in più Paesi.

La vigilanza sulla BNL

La Banca Nazionale del Lavoro, in relazione anche al significativo sviluppo operativo intervenuto agli inizi degli anni '80, veniva sottoposta ad accertamenti ispettivi dal 19 aprile 1985 al 4 aprile 1986.

L'ispezione - tenuto conto della dimensione e della complessa articolazione del gruppo - venne condotta presso l'azienda bancaria che ne rappresenta il nucleo fondamentale.

Sotto il profilo gestionale furono in particolare contestate agli organi responsabili: carenze nella selezione degli obiettivi, nella scelta della priorità fra essi, nella pianificazione strategica; non adeguatezza della organizzazione rispetto alle esigenze poste dalla politica di sviluppo aziendale; disfunzioni nel coordinamento operativo e nei sistemi informativi che si riflettevano sull'efficacia e sulla tempestività dei controlli interni. Le lacune rilevate nell'ordinamento contabile

costituivano ostacolo all'efficiente espletamento dell'attività da parte delle unità operative e alla trasparenza del sistema informativo.

In risposta alle contestazioni mosse in sede ispettiva, la banca forniva assicurazione di aver già promosso iniziative su alcuni di tali punti, quali l'assetto informativo contabile e i controlli interni; per altri esprimeva formale impegno a provvedere. La completa loro attuazione avrebbe comunque richiesto tempi non brevi.

L'azienda dichiarava inoltre che era stato approvato un piano concernente la «strategia della banca in tema di informatica» con il quale venivano definiti sia interventi di breve periodo, atti a recuperare i più evidenti margini di inefficienza, sia misure inquadrare in un arco temporale più lungo per risolvere gli aspetti di natura strutturale. Secondo la Direzione generale l'attuazione del programma avrebbe consentito di avviare a soluzione i problemi organizzativi dell'intero gruppo. La riqualificazione delle funzioni di coordinamento e l'adeguamento del sistema dei controlli interni veniva subordinato al potenziamento della struttura informatica. Impegni venivano assunti anche con riguardo alle funzioni contabili, di tesoreria e di controllo di gestione.

A seguito dell'avvicendamento intervenuto nell'agosto del 1987 al vertice dell'esecutivo, l'azienda ha predisposto, all'inizio del 1988, un nuovo regolamento della Direzione generale nell'intendimento di rimuovere le sacche di inefficienza, di contenere i costi operativi nonché di promuovere una maggiore integrazione centro-periferia e tra banca e restanti unità del gruppo nazionali ed estere.

Venivano create cinque Aree - suddivise tra centri di profitto (aree «Finanza» «Commerciale»), di supporto (aree «Amministrazione» e «Risorse») e di controllo (area «Crediti») - e costituiti altrettanti Servizi in *staff* alla Direzione generale. Veniva prevista la creazione di Comitati consultivi che avrebbero dovuto svolgere un'azione di coordinamento e raccordo tra le diverse funzioni.

Nel comparto estero si istituivano nuove aree e si attribuivano ai capi-area funzioni di coordinamento delle singole dipendenze e delle partecipate.

Nello stesso anno la banca definiva un piano strategico per l'estero e un programma di sviluppo riferito all'intero gruppo. Tale piano teneva conto dell'invito, formulato dall'organo di vigilanza in relazione al rilevante impegno finanziario assunto dalla Bancoper nell'acquisizione di interessenze nei Paesi esteri, a raccordare le linee generali di espansione con la situazione patrimoniale, reddituale ed organizzativa del gruppo.

Sul piano economico, la banca ricercava miglioramenti nella riqualificazione del proprio attivo e nel contenimento della crescita degli oneri di struttura. L'azienda infatti programmava un'intensificazione delle attività al dettaglio svolte con i privati e le piccole e medie imprese, concedeva incentivi al prepensionamento e riallocava parte del personale ritenuto in esubero presso altre unità del gruppo. La compagine del personale dell'azienda bancaria, che era cresciuta di 3.490 unità tra il 1980 e il 1987, si riduceva nel 1988 a 1.200 unità.

I vincoli posti dalla Banca d'Italia con l'introduzione dei coefficienti patrimoniali minimi obbligatori hanno indotto inoltre la Bancoper ad assumere orientamenti idonei a conseguire l'obiettivo di reperimento di

adeguate risorse finanziarie. In questo quadro l'istituto ha provveduto alla cessione di partecipazioni e di immobili ritenuti non funzionali alla propria attività.

Nonostante i provvedimenti assunti, la situazione reddituale e patrimoniale della banca risultava ancora inadeguata. Inoltre andavano emergendo sintomi che i provvedimenti adottati sul piano organizzativo stentavano a produrre i risultati dalla stessa previsti. La BNL infatti denotava difficoltà nell'adeguamento delle procedure interne contabili ed informatiche. Ne erano manifestazione le difficoltà incontrate nel produrre, entro i termini fissati, le nuove segnalazioni statistiche di vigilanza.

Le connotazioni negative relative ai profili tecnici e organizzativi risultavano accentuate per la Sezione di credito industriale, in presenza di tassi di sviluppo dei volumi intermediati particolarmente sostenuti.

Nel quadro degli interventi ispettivi già programmati sul gruppo Bancoper, nell'aprile del 1989 iniziavano accertamenti presso le Sezioni di credito industriale, di credito fondiario e di credito alberghiero, terminati i primi nel maggio e gli altri nell'ottobre dello scorso anno. Gli accertamenti si concludevano con un giudizio complessivo sfavorevole sia sotto l'aspetto tecnico sia sotto quello organizzativo.

In particolare, presso la Sezione di credito industriale, è stata confermata l'esistenza di un assetto organizzativo e contabile che non consentiva le ricostruzioni tecniche necessarie e l'interpretazione dei dati adeguata ad esprimere giudizi motivati. Il diffuso disordine contabile ed amministrativo si rifletteva anche sulla rappresentazione dei rischi rendendo difficile una loro corretta quantificazione. Le valutazioni tecniche potranno essere effettuate solo successivamente alla regolarizzazione, in fase di svolgimento, della funzione contabile, per il cui adeguamento sono stati richiesti all'azienda precisi impegni. Sul piano amministrativo è stata proposta l'applicazione di sanzioni pecuniarie ai componenti gli organi aziendali; per le altre Sezioni la procedura per l'esame delle fattispecie sanzionatorie è ancora in corso.

I fatti dell'agosto '89

Il 4 agosto 1989 la Banca d'Italia veniva informata riservatamente da funzionari statunitensi, rappresentanti delle Autorità di vigilanza degli Stati Uniti, dell'intenzione delle Autorità inquirenti (F.B.I e U.S. Attorney) di svolgere una perquisizione nella agenzia di Atlanta della Banca Nazionale del Lavoro e di sottoporre a sequestro documenti e materiale contabile, a seguito della acquisita conoscenza di attività abusive che vi sarebbero state svolte. In relazione agli stessi fatti, la Federal Reserve aveva disposto un'ispezione presso tutte le filiali statunitensi della Banca Nazionale del Lavoro. Degli avvenimenti veniva informato nella tarda mattinata il Ministro del Tesoro e nella serata gli esponenti di vertice i quali si dichiaravano all'oscuro di tutto.

Nella stessa giornata del 4 agosto giungeva conferma che, dagli interrogatori dello FBI, veniva accertata l'esistenza presso la filiale di Atlanta di una contabilità parallela e che esistevano crediti verso l'Iraq per oltre 1 miliardo di dollari.

La Banca d'Italia decideva di avviare immediatamente accertamenti ispettivi presso la filiale e presso la Direzione generale di Bancoper; entrambi gli accertamenti hanno avuto inizio il 9 agosto.

Nei giorni seguenti le autorità di vigilanza dei due Paesi, in stretta collaborazione, sia a livello di vertice sia di gruppi ispettivi, procedevano alle verifiche.

La BNL inviava una propria delegazione ad Atlanta e iniziava contatti con le autorità dell'Iraq per ottenere il riconoscimento del debito. L'11 agosto 1989 i fatti di Atlanta venivano portati a conoscenza del Comitato Esecutivo dell'azienda; il 17 agosto questa diramava un comunicato stampa in Italia e all'estero; il Consiglio di amministrazione prendeva in esame le vicende nella seduta riservata del 30 agosto.

La Banca d'Italia chiedeva e otteneva dalla Bancoper una relazione interlocutoria che veniva trasmessa al Ministro del Tesoro il 28 agosto; risultava che organismi pubblici dell'Iraq erano stati affidati per importi rilevanti con operazioni abusive, in quanto non autorizzate dagli organi competenti della banca. L'organo di vigilanza, seppure in base a notizie provvisorie, esprimeva alcune considerazioni sull'impatto che sarebbe derivato dalla vicenda alla Banca Nazionale del Lavoro in termini di «rating», di immagine e dei fondamentali indicatori della funzionalità aziendale. Le dimensioni dell'evento, il fatto stesso che esso si fosse potuto verificare implicavano la necessità di provvedimenti.

Il 5 settembre la Consob, previa consultazione con la Banca d'Italia, in presenza di un calo del corso dei titoli rappresentativi delle quote di risparmio della BNL ne disponeva la temporanea sospensione dal listino.

Il 6 settembre venivano rassegnate al Governatore due relazioni interlocutorie redatte dagli ispettori presso la filiale di Atlanta e presso la Direzione generale. Risultavano confermate e ulteriormente circostanziate le gravi irregolarità verificatesi; nella stessa giornata il Governatore della Banca d'Italia assumeva le seguenti iniziative:

1) proposta, con lettera in pari data al Ministro del Tesoro di immediato rinnovo degli organi di vertice della banca: questo si sarebbe potuto realizzare con le dimissioni dei massimi esponenti o, in difetto, con l'attivazione da parte del Ministro del Tesoro dei poteri di revoca previsti dallo statuto aziendale. Nell'eventualità che nessuna delle due soluzioni richiamate avesse trovato realizzazione, il Governatore proponeva l'adozione del provvedimento di scioglimento degli organi aziendali ai sensi dell'articolo 57, lettera a) della legge bancaria;

2) inoltro dei rapporti ispettivi alla procura della Repubblica di Roma; alla medesima autorità successivamente veniva rassegnata, a completamento, l'ulteriore documentazione ispettiva;

3) relazione alla Commissione Nazionale per le Società e la Borsa su quanto fino allora emerso e delle proposte avanzate al Ministro del Tesoro in ordine al rinnovo degli organi di vertice della BNL;

4) prescrizione alla Bancoper di misure di vigilanza consistenti principalmente:

- nella indicazione di criteri per la gestione della rete delle filiali estere al fine di recuperare il completo governo da parte della Direzione generale ed assicurare il rispetto delle regole e dei vincoli

imposti dalla normativa interna e di vigilanza. In questo ambito venivano richiesti interventi specifici sulla operatività, sulla scelta del personale, sui sistemi di coordinamento e di gestione;

- nella fissazione di un coefficiente patrimoniale collegato al rischio aziendale più restrittivo di quello vigente per la generalità delle banche; esso prevede una ponderazione doppia delle attività facenti capo alle filiali estere, nonché delle attività per cassa e di firma nei confronti delle consociate estere. Tale misura, dalla quale è derivato un fabbisogno di mezzi aggiuntivi per oltre 1.000 miliardi, resterà in vigore fino al conseguimento di concreti risultati nel riassetto delle articolazioni estere della banca.

Il giorno 8 settembre il Ministro del Tesoro avendo ricevuto e accettato le dimissioni del Presidente e del Direttore generale ha nominato il nuovo Direttore generale nella persona del professor Paolo Savona ed iniziato la procedura per la nomina del nuovo Presidente nella persona del professor Giampiero Cantoni; il relativo decreto di nomina è stato emanato in data 3 ottobre 1989.

La Filiale di Atlanta della BNL

1. La situazione riscontrata. - Gli accertamenti ispettivi condotti dalla Banca d'Italia presso l'agenzia di Atlanta della Banca nazionale del lavoro dal 9 agosto 89 al 10 novembre 1989 hanno messo in evidenza che l'attività si era sviluppata, in particolare nell'ultimo triennio, per effetto di rilevanti affari, frutto di autonome iniziative in materia creditizia abusivamente assunte dal titolare della dipendenza, signor Christopher Drogoul. Trattavasi di affari che per entità e controparti avrebbero dovuto essere valutati esclusivamente dal massimo organo deliberante anche perchè incidevano sensibilmente sui livelli di rischio e sulle strategie della banca.

Le iniziative stesse - realizzate in un contesto di disordine amministrativo e contabile, con svariati accorgimenti, sottrazioni e falsi diretti a dissimulare connotati e finalità delle operazioni - hanno comportato rilevanti implicazioni economico-finanziarie, riflettendosi negativamente sull'immagine dell'istituto.

A fronte di crediti per cassa e di firma, nei confronti di controparti irachene e non, regolarmente registrati in contabilità al 31 luglio 1989 per complessivi 921 milioni di dollari, le facilitazioni occultate alla casa madre e agli organi di controllo interni ed esterni, emerse successivamente al 4 agosto, sono risultate pari a 2.967 milioni di dollari.

Non credo, come detto, che in questa sede sia necessario ripetere analiticamente le informazioni in ordine alle specifiche operazioni poste in essere e ai loro beneficiari. Occorre invece ancora soffermarsi sulle tecniche operative utilizzate per occultare le irregolari operazioni, in quanto da esse possono trarsi indicazioni di portata più generale. Le modalità poste in essere, secondo le risultanze ispettive, consistevano nella manipolazione di conti; nella conservazione di documenti amministrativi e contabili in luoghi diversi dagli uffici della banca; nella falsificazione di conferme richieste a corrispondenti; nella sottrazione dalla raccolta ufficiale di altri documenti.

Le indagini hanno accertato che le operazioni finanziarie transitavano nella quasi totalità dei casi per la Morgan Guaranty Trust, banca tesoriere della filiale di Atlanta. A fronte dei finanziamenti effettuati, la filiale, in contropartita dell'accreditamento della Morgan Guaranty per il successivo inoltro dei fondi al beneficiario, addebitava «conti di appoggio» arbitrariamente accesi e funzionanti a saldo chiuso, tra i quali i più rilevanti erano quelli intestati alla Central Bank of Iraq o alla Rafidain Bank.

La provvista occorrente per dette operazioni veniva effettuata attraverso depositi con scadenza normalmente a sei mesi, contrattati giornalmente in correlazione agli utilizzi. La contabilizzazione avveniva a debito del conto Morgan Guaranty e in contropartita a credito dei citati «conti di appoggio».

Pertanto, pur interessando la contabilità ufficiale, le scritture in parola consentivano di non evidenziare tra le poste dell'attivo il credito verso l'autorità irachena finanziata, corrispondente al totale dei movimenti dare dei «conti di appoggio», e tra le poste del passivo il correlativo debito verso le varie banche datrici di fondi, corrispondenti al totale dei movimenti avere dei «conti di appoggio». La procedura suindicata rendeva possibile che i «conti di appoggio» presentassero quasi costantemente saldo zero.

I numerosi espedienti e artifici contabili diretti a mascherare le operazioni ponevano il responsabile della filiale di Atlanta nella condizione di disporre di una incontrollata autonomia, al di là dei limiti consentiti dalla disciplina operativa vigente in BNL: in tale situazione potevano essere perseguiti anche interessi del tutto estranei alle finalità della Banca nazionale del lavoro.

Dal punto di vista della «vigilanza» le vicende occorse confermano che, per banche di rilevanti dimensioni presenti su mercati altamente concorrenziali, nei quali si svolgono transazioni di ammontare unitario elevato e sono richiesti rapidi tempi di esecuzione, il presidio contro rischi di infedeltà e di instabilità risiede fundamentalmente in adeguate ed efficaci forme di autocontrollo.

Ciò che massimamente allarma non è soltanto l'episodio di frode, poichè comportamenti della specie possono comunque verificarsi nella gestione di impresa, quanto il protrarsi nel tempo dell'attività irregolare. Nel caso della Bancoper l'affievolirsi dei presidi organizzativi, in parte dovuto a carenze di fondo e in parte a incertezze connesse con un momento di transizione degli assetti interni, può spiegare la durata dei comportamenti fraudolenti, il coinvolgimento di più dipendenti addetti alla filiale, le conseguenti notevoli dimensioni dei rischi assunti.

L'ispezione di vigilanza ha sullo specifico punto accertato che le dipendenze nordamericane della BNL presentavano disfunzioni. In particolare:

- non erano adeguatamente formalizzate le procedure di verifica dei dati contabili; in ogni caso, non erano sottoposti ad adeguata analisi gli aggregati patrimoniali ed economici della dipendenza al fine di verificarne la coerenza, nè veniva compiuto alcun esame sui movimenti del conto di corrispondenza intrattenuto dall'agenzia di Atlanta con la «Morgan», banca tesoriere;

- non risultavano, assunte iniziative da parte della menzionata Area nordamericana nè pervenute osservazioni da parte della Direzione generale per censurare adeguatamente e far regolarizzare taluni sconfinamenti su linee di credito rilevabili dagli elaborati ufficiali dell'agenzia;

- l'attività di controllo ispettivo demandata alla funzione di auditing interno, appariva poco efficace, in quanto basata su tecniche di indagine non sufficientemente estese: si riscontrava, infatti, che nel corso degli accertamenti condotti nel settembre 1988 dall'*Internal auditor* dell'Area nordamericana, i quali nondimeno avevano posto in luce numerosi profili irregolari nella gestione della dipendenza, non erano stati previsti esami a sondaggio sui movimenti dei conti intrattenuti con terzi nè, segnatamente, su quelli del ripetuto conto della «Morgan». Controlli che avessero riguardato la quantificazione dei movimenti registrati sul conto della banca tesoriere, nonchè l'esame a campione di un adeguato numero di operazioni avrebbero potuto far emergere, da un lato, dati non proporzionati alla operatività ufficiale della filiale, dall'altro, tracce concrete da cui risalire alle operazioni in discorso;

- non era stato adottato, infine, dai competenti uffici della Direzione generale, alcun provvedimento volto a sanzionare e far dismettere l'arbitrario utilizzo da parte dell'agenzia di un proprio separato sistema informatico-contabile, in aggiunta a quelli ufficiali. L'anomala prassi era stata rilevata sia nel corso dei richiamati accertamenti ispettivi del settembre 1988, sia in occasione della visita conoscitiva effettuata nel successivo mese di novembre 1988 dagli addetti alla sezione Edp dell'Ispettorato centrale. Come poi emerso, siffatto sistema veniva utilizzato dalla dipendenza mediante ricorso ad appositi programmi, anche per la gestione dei rapporti non ufficiali.

2. Le misure adottate dalla BNL. - L'azienda, nella risposta ai rilievi ispettivi mossi sulla filiale di Atlanta, ha fatto presente di aver provveduto alla registrazione nella contabilità ufficiale di tutte le operazioni irregolari e di aver posto in eliminazione alcune posizioni di rischio. Per talune operazioni, di più difficile ricostruzione, risultano tuttora in corso approfondimenti da parte della Banca nazionale del lavoro.

L'istituto ha impartito all'*Auditing Department* della filiale di New York - che è stato posto alle dirette dipendenze dell'Ispettorato centrale - disposizioni per un più efficace svolgimento delle funzioni di riscontro. Analoghi indirizzi sono stati impartiti alle restanti filiali estere. È inoltre prevista, per il mese di giugno, l'estensione a tutte le filiali dell'Area nordamericana di procedure automatiche per il raccordo dei conti intrattenuti con i corrispondenti; sono state già impartite istruzioni sul piano della sicurezza nell'utilizzo di supporti informatici presso la dipendenza.

In un quadro di reciproco scambio delle informazioni necessarie ai fini del controllo bancario, le autorità statunitensi sono state, come noto, informate sulle risultanze definitive dell'ispezione condotta dalla Banca d'Italia e sui primi interventi assunti dalla BNL. Dal canto loro le autorità statunitensi, che dal 1983 avevano effettuato con cadenza

annuale sopralluoghi presso la filiale di Atlanta, hanno ritenuto di comunicare alla vigilanza italiana le risultanze degli accertamenti svolti nel 1989 in concomitanza con quelli della Banca d'Italia, che sostanzialmente concordano con le valutazioni di quest'ultima.

La Direzione centrale

1. La situazione riscontrata. - Come emerso dall'ispezione condotta presso la Direzione centrale, il progetto di ristrutturazione, avviato nel 1988, seppur mirato ad eliminare alcune rigidità del modello preesistente, si è rivelato nei fatti non adeguato per una realtà complessa come quella della BNL, in relazione essenzialmente alle modalità con le quali lo stesso è stato realizzato. Queste hanno ostacolato la possibilità di seguire, in un'ottica unitaria, le diverse articolazioni del gruppo.

Per di più l'azione di ristrutturazione si è sviluppata con incertezza che si è andata progressivamente accentuando; i ripetuti interventi modificativi dell'originaria impostazione hanno determinato commistioni tra compiti operativi e di riscontro.

Anche il programma di riarticolazione della rete estera in grandi aree ha mostrato insufficienze per gli inadeguati collegamenti con la Direzione centrale e per la mancanza di una normativa che ne disciplinasse puntualmente l'organizzazione.

Quanto alla distribuzione dei poteri è stata rilevata una scarsa efficacia nei riscontri sulle modalità di esercizio delle deleghe. Per le filiali estere la normativa, articolata in funzione del rango delle dipendenze, prevedeva il rilascio ai direttori delle unità operative di procure di ampia portata.

La politica seguita in materia di risorse informatiche, pur avendo ridotto alcune aree di manualità, non ha soddisfatto la necessità di fornire supporti tempestivi e adeguati alle esigenze conoscitive della Direzione centrale. Il sistema contabile ha evidenziato limitazioni significative la più rilevante delle quali è costituita dalla mancata integrazione tra procedure introdotte in epoche diverse.

Per le filiali estere è stato riscontrato l'utilizzo di *software* differenziati che, strutturati per fornire dati in linea con le legislazioni dei paesi di insediamento, rendono necessaria la loro conversione prima dell'inserimento nella contabilità generale. Tale ultimo processo impediva alle strutture centrali di effettuare in via continuativa i necessari riscontri.

La riforma organizzativa, così come attuata, nell'intento di coniugare le esigenze di riassetto interno con quella di ridurre i costi, ha in definitiva comportato la sottovalutazione dell'importanza rivestita da un sistema di controlli interni sistematici di tipo documentale ed ispettivo.

2. Le misure adottate - Il quadro complessivo, quale emerge dall'ispezione condotta presso la Direzione generale, rafforza l'esigenza di una azione di riassetto profonda e di una chiara individuazione delle priorità tra gli interventi da effettuare: la riassunzione del pieno governo sulle strutture del gruppo e il ripristino di condizioni di sicurezza operativa; un'azione di riqualificazione dell'attività fondata sulla

individuazione dei settori operativi e della clientela in grado di assicurare fonti stabili e adeguate di utili.

In relazione alle misure prudenziali disposte dalla Banca d'Italia nel settembre 1989 con l'applicazione del coefficiente particolare sul quale ho già riferito e per il superamento delle problematiche che caratterizzano la situazione della banca, la BNL ha avviato interventi sul patrimonio e sugli assetti organizzativi. È stata attuata una operazione sul capitale per complessivi 2.017 miliardi: 817 miliardi rinvenienti dall'incremento della partecipazione detenuta dall'Istituto nazionale delle assicurazioni e dall'Istituto nazionale della previdenza sociale; 1.200 miliardi connessi ad un prestito subordinato concesso dall'INA. Un ulteriore apporto dovrebbe derivare dal disegno di legge, attualmente all'esame del Parlamento italiano, concernente la riorganizzazione delle banche pubbliche.

La banca ha riconosciuto che il modulo organizzativo adottato agli inizi del 1988 ha lasciato irrisolti alcuni nodi critici della precedente struttura (sistema di controlli e modelli decisionali).

Le prime aree di intervento, a livello di Direzione centrale, sono state individuate: nella attivazione di strutture con compiti di coordinamento; nella ridefinizione, nell'ambito della Direzione centrale, di punti di riferimento per la struttura italiana e quella estera; nel potenziamento del nucleo ispettivo estero, nell'accorpamento delle funzioni preposte al controllo dei rischi in quelle ispettive.

In tale ambito, particolare significatività assume la riforma dello statuto, deliberata dall'Assemblea straordinaria dei partecipanti della BNL, nella riunione del 26 aprile 1990. Il testo si caratterizza per un allineamento della normativa concernente gli aspetti essenziali dell'operatività, del capitale e della struttura organizzativa a quella della società per azioni.

Il nuovo assetto mantiene al vertice la figura del Presidente, di nomina ministeriale, con specifiche attribuzioni; prevede che gli organi amministrativi collegiali siano regolati in conformità agli schemi societari e introduce, ricalcando lo schema delle BIN, la carica di uno o più amministratori delegati, cui fa capo l'intera struttura dell'esecutivo aziendale.

Con riferimento alle procure rilasciate ai direttori delle dipendenze estere la banca ha avviato indagini conoscitive per accertare se una restrizione dell'ampiezza delle procure sia consentita dalle locali Autorità di vigilanza e validamente opponibile ai terzi.

La BNL ha programmato interventi di portata generale sul sistema informativo contabile. Questi si articolano in più fasi e sono mirati alla realizzazione, prevista non prima del dicembre '91, di un sistema integrato esteso all'intera azienda e al gruppo in grado di soddisfare esigenze di carattere operativo e di fornire adeguato supporto al processo di pianificazione aziendale. Per quanto attiene ai riscontri interni, sono in fase di realizzazione nuove procedure che l'azienda ritiene maggiormente idonee per seguire efficacemente l'evoluzione della rischiosità in Italia e all'estero.

Nel comparto estero, fin dall'ottobre 1989, sono state intraprese iniziative per assicurare maggiore tempestività ai flussi informativi diretti alla Direzione centrale e concernenti l'evoluzione dell'operatività

e del rischio; sono stati ridotti i limiti di autonomia delle dipendenze estere; è stata meglio definita la regolamentazione delle filiali nordamericane; sono in via di potenziamento le strutture incaricate del controllo ispettivo.

Le iniziative assunte dalla Bancoper sembrano rispondere alle sollecitazioni dell'organo di vigilanza; alcuni aspetti che necessitano di ulteriori approfondimenti sono stati rappresentati alla banca; essi formeranno oggetto di apposite riunioni con gli esponenti aziendali.

In proposito occorre tuttavia osservare, su un piano generale, che l'internazionalizzazione dell'attività creditizia, l'integrazione dei mercati, la liberalizzazione valutaria, l'innovazione finanziaria, lo sviluppo di sistemi di trasferimento elettronico di fondi, la rapidità - richiesta da contesti altamente competitivi - nell'esecuzione di transazioni di ammontare unitario elevato nonché le più ampie dimensioni assunte dai rischi di mercato (di interesse e di cambio) rendono sempre più complessa e difficile l'opera di tutte le banche internazionali nella predisposizione e nel costante affinamento di forme di monitoraggio, di *reporting* e di controllo che possano conferire assoluta garanzia in termini di sicurezza contro episodi di infedeltà e di tempestiva percezione dei rischi assunti.

La particolarità e la complessità della vicenda «Atlanta» e i riflessi che ne derivano sulla situazione generale della BNL hanno suggerito di affiancare agli uffici della vigilanza, che in via istituzionale seguono l'andamento delle aziende di credito, un apposito «gruppo di lavoro» del quale fanno parte dirigenti del settore. Il gruppo ha lo specifico compito di seguire le iniziative avviate dalla Bancoper per il superamento delle carenze riscontrate anche attraverso contatti diretti con rappresentanti dell'azienda per una verifica congiunta sullo stato di attuazione.

La significativa dimensione dell'attività svolta all'estero dalla BNL richiede altresì che l'azione di vigilanza venga svolta in concorso con le autorità di altri Paesi, per gli aspetti di competenza di questi ultimi.

RIVA. Desidero fare due domande che riguardano un punto trattato nella relazione del dottor Desario ed un punto non considerato.

Alle pagine 14 e 15 si parla del ruolo svolto dalla banca tesoriere. Dal primo esame delle dichiarazioni rese sembrerebbe di capire che la banca tesoriere abbia agito in uno stato che chiamerei di connivenza rispetto agli abusi, alle fraudolenze assunte dal dirigente della filiale di Atlanta. La prima domanda è la seguente: lei conferma questo giudizio?

DESARIO. Non lo confermo, non mi sento di confermarlo per due ragioni: la banca tesoriere agisce in nome e per conto, riceve accreditamenti e deve effettuare i pagamenti per conto dell'ordinante che nella fattispecie era la filiale di Atlanta della BNL. Riceveva pertanto depositi ed erogava crediti a terzi per conto della BNL di Atlanta. Svolgeva esclusivamente un servizio di cassa, quindi, non mi sento in grado di individuare responsabilità.

RIVA. La dimensione dei flussi che attraverso la banca tesoriere originavano da Atlanta non era tale, data la dimensione di una

dipendenza come quella di Atlanta, da poter ingenerare nella banca tesoriere qualche punto interrogativo?

DESARIO. Probabilmente sì, ma dobbiamo aver presente che si trattava di una filiale della prima banca italiana e della quarantaquattresima sul mercato internazionale, con sede anche a New York, che evidentemente svolgeva un'ampia attività in quelle zone. Non intendo con questo escludere, direi così, una possibile superficialità nella valutazione dei flussi finanziari registrati. Comunque è difficile poter pensare che un corrispondente che svolge funzioni di tesoriere possa avere responsabilità o essere connivente. In questo caso non sembra vi siano elementi che possano confermare l'ipotesi prospettata.

RIVA. La domanda era se la dimensione dei flussi non potesse essere tale, data la fonte di origine, da far sorgere qualche punto interrogativo.

DESARIO. È probabile che qualche interrogativo avrebbe potuto sorgere se l'attività svolta per conto della filiale di Atlanta BNL avesse comportato rischio a carico della Morgan. Soprattutto in tal caso, infatti, si sarebbe dovuto operare con attenzione e aver presente tante altre circostanze ed elementi di valutazione. Deve poi considerarsi che la raccolta della filiale di Atlanta, secondo le verifiche espletate dagli ispettori, avveniva in genere tramite *brokers* ed evidentemente non proveniva dalle stesse banche con le quali la filiale di Atlanta di norma operava ottenendo depositi regolarmente iscritti in contabilità. Per questo gli *auditors* interni hanno chiesto le conferme alle banche che ufficialmente fornivano il *funding* alla banca ma evidentemente non potevano richiederle agli altri operatori perchè non figuravano nella contabilità aziendale.

Certo le dimensioni dei flussi intermediati potevano richiamare l'attenzione, ma ciò doveva riguardare maggiormente l'attività degli *auditors* interni ed esterni che non quella della banca tesoriere. Questa è la mia opinione.

Comunque non so quali strumenti informativi potesse avere sulla piazza di Atlanta la Morgan. Dal bilancio ufficiale della filiale di Atlanta se pubblicato, poteva forse valutarsi la coerenza dei flussi rispetto ai fondi che transitavano per la Morgan. Infatti se adesso, sulle basi delle informazioni acquisite, esaminassimo attentamente i movimenti dei fondi della banca tesoriere o dei cosiddetti conti di appoggio potremmo osservare che le dimensioni dei flussi non risultano coerenti con la situazione patrimoniale ed economica della filiale. Tuttavia non sappiamo di quali strumenti potesse disporre la Morgan mentre appare verosimile che data la natura del rapporto, la stessa confidasse nello *standing* della BNL.

RIVA. La seconda domanda riguarda un punto da lei non toccato. Nelle dichiarazioni rese dal Ministro del tesoro in questa sede si dice che per almeno una parte delle operazioni transitate ad Atlanta risulta - ad opinione del Ministro del tesoro - che ne fosse a conoscenza la Direzione centrale della BNL.

I dirigenti della BNL in questa stessa sede, interrogati su questo punto si sono limitati a dare questa risposta: allo stato attuale i legali che li assistono non hanno ritenuto che esistessero sufficienti elementi per procedere nei confronti di dipendenti della Direzione centrale.

Rispetto ai rilievi e alle ispezioni da voi compiuti, lei è in grado di confermare la dichiarazione del Ministro del tesoro e di precisarla?

DESARIO. Confermo la posizione del Tesoro nel senso che dalle indagini ispettive risulta che ci siano stati contatti tra Drogoul e dipendenti addetti alla Direzione centrale (non parlerei *tout-court* di Direzione centrale) in relazione ad alcune operazioni condotte dalla cennata agenzia. Gli ispettori, però, riferiscono che non erano emersi elementi da cui desumere che gli organi di vertice della banca avessero consapevolezza dei fatti accaduti. Ripeto, si è parlato di elementi addetti alla Direzione centrale e quando si parla di elementi della Direzione centrale non si intende il direttore centrale o il vicedirettore centrale.

Per quel che ricordo due operazioni riguardavano la Danieli, mentre un'altra riguardava la *Centrifugal Casting Machine*.

La disciplina interna della *Bancoper*, per quanto riguarda il rischio-paese, prevedeva, che il rischio assumibile nei confronti dell'Iraq non dovesse superare, mi sembra l'importo di 40 milioni di dollari. Non rientravano in detto limite le operazioni garantite da collaterali o da autorità statali.

Per le operazioni che ho citato Drogoul confermava l'esistenza di depositi collaterali per cui non risultavano assoggettate al limite prima ricordato e si presentavano come operazioni con profili di regolarità. Pertanto se non vi erano dubbi precedenti sulla attività della filiale di Atlanta non era certamente facile immaginare che quel dirigente potesse andare al di là dei limiti fissati dai regolamenti interni della BNL per fare operazioni irregolari di quelle dimensioni.

Questi sono i contatti che gli ispettori hanno documentalmente riscontrato. I collaterali venivano costituiti presso Atlanta e anche Londra perchè all'epoca esistevano controversie di natura finanziaria, con l'Iraq da parte di imprese italiane. Per cui costituire un deposito collaterale in Italia comportava un pericolo di sequestro giudiziale. Questo era il motivo per cui erano state indicate due filiali estere presso le quali costituire i predetti depositi collaterali.

BATTELLO. Quasi certamente non c'è stata violazione alcuna di quella che immagino una convenzione tra la banca di Atlanta e la banca tesoriere. Questa convenzione si può leggere, è acquisita agli atti?

DESARIO. Si tratta di rapporti interbancari, un normale conto corrente tra le due banche.

BATTELLO. Non è disciplinato in via formale da qualcosa?

DESARIO. Credo che possa esistere uno scambio di documenti firmati dalle parti interessate. Infatti molto spesso questi conti di corrispondenza sono assistiti da una convenzione allorchè è consentito alle parti di andare in «rosso» per importi determinati. È probabile

quindi che ci sia stata la stipula di una convenzione, ma con molta franchezza non credo sia molto importante o rilevante. Non sono in grado di confermare se esistesse questo documento. Agli atti non l'abbiamo. Se vi fosse sarebbe un normale contratto di conto corrente.

BATTELLO. Forse sarebbe meglio formalizzare una richiesta.

DESARIO. Credo sia possibile tramite la BNL farsi mandare la convenzione.

PRESIDENTE. Avverto che l'audizione del dottor Desario proseguirà in altra seduta.

I lavori terminano alle ore 16,25.

SERVIZIO DELLE COMMISSIONI PARLAMENTARI

Il Consigliere parlamentare preposto all'Ufficio centrale e dei resoconti stenografici

DOTT. ETTORE LAURENZANO