

COMMISSIONE SPECIALE
sul caso della Filiale di Atlanta
della Banca nazionale del lavoro

MARTEDÌ 22 MAGGIO 1990

2^a Seduta

Presidenza del Presidente

CARTA

Interviene il ministro del tesoro Carli.

La seduta inizia alle ore 15,35.

Il presidente, senatore Carta, ringrazia il ministro Carli per aver accolto l'invito formulato dall'Ufficio di presidenza della Commissione il 9 maggio scorso. Per quanto il Ministro abbia già riferito in Parlamento sulle vicende che hanno coinvolto la BNL nella sua filiale di Atlanta, tanto alla Camera dei deputati quanto al Senato, la Commissione ha ritenuto che l'audizione del Ministro dovesse costituire il primo atto della stessa per avere dati di conoscenza più recenti sulle indagini in corso e su quant'altro emerso in relazione al caso in esame.

Avverte inoltre che in data 9 maggio 1990 la documentazione presentata dal Ministro del tesoro, concernente i beneficiari delle operazioni illecite della filiale di Atlanta, è stata inviata dalla Presidenza del Senato alla Commissione.

Ricorda inoltre che, essendo questa la prima seduta della Commissione, dopo quella di costituzione, la natura e i compiti della stessa sono stati fissati dal voto dell'Assemblea del Senato del 24 gennaio 1990. La proposta accolta in tale data dall'Assemblea è stata quella di sospendere l'esame della proposta di inchiesta parlamentare fino al 30 settembre dell'anno in corso, istituendo nel frattempo una Commissione speciale dotata dei poteri di indagine conoscitiva delle commissioni permanenti per approfondire e completare le acquisizioni conoscitive già effettuate dalla Commissione finanze e tesoro al fine di riferirne poi al Senato per l'eventuale ripresa dell'esame della proposta di inchiesta parlamentare. Dà quindi la parola al ministro Carli.

Il ministro CARLI premette che gli elementi che emergevano dalle indagini amministrative disposte dall'organo di vigilanza bancaria sulle

vicende relative alla filiale di Atlanta della Banca nazionale del lavoro e le notizie derivanti dalle altre fonti di informazione disponibili, hanno costituito oggetto di precedenti comunicazioni alla Camera dei deputati il 20 settembre 1989 e alla Commissione finanze e tesoro del Senato il 14 settembre, il 24 ottobre, il 16 novembre e il 14 dicembre 1989. A tali comunicazioni intende richiamarsi operando una sintesi che tenga conto di un più compiuto quadro d'insieme.

Nell'intento di assicurare al Parlamento la più ampia conoscenza dei fatti - giovandosi della procedura che consente al Governatore della Banca d'Italia di riferire al Ministro del tesoro quale Presidente del Comitato interministeriale per il credito e il risparmio (CICR), i dati e le notizie acquisite dalla Vigilanza, tutelati da un rigoroso dovere di riservatezza - il Ministro rispondeva il 29 settembre 1989 a interrogazioni e interpellanze presentate dai gruppi parlamentari. In particolare riferiva sullo svolgimento dei fatti, sulle modalità fraudolente con le quali si è formata l'ingente esposizione bancaria verso l'Iraq e sulle tecniche utilizzate per l'erogazione dei fondi. Successivamente, il 24 ottobre 1989 il Ministro forniva ulteriori informazioni ed esprimeva ulteriori valutazioni innanzi alla Commissione finanze e tesoro del Senato, che in sede referente aveva all'esame la proposta di inchiesta parlamentare avanzata dal senatore Pecchioli ed altri.

Nell'occasione il Ministro rilevava la sostanziale coincidenza tra ciò su cui veniva proposto di indagare in sede parlamentare e ciò su cui si indagava nelle competenti sedi. A conferma dell'idoneità delle indagini in corso a soddisfare le legittime esigenze conoscitive del Parlamento il Ministro rassegnava alla predetta Commissione, nel corso della seduta del 16 novembre, dettagliati elenchi delle operazioni di finanziamento poste abusivamente in essere dalla filiale di Atlanta con controparti irachene dai quali è possibile, nei limiti consentiti dalle tecniche utilizzate per le erogazioni, individuare i beneficiari delle operazioni e le merci di cui è stata finanziata l'esportazione verso l'Iraq.

Rilevata l'opportunità di fare il punto sugli eventi succedutosi nel tempo il Ministro richiama quindi nelle linee essenziali la vicenda come emersa dalle risultanze degli accertamenti ispettivi condotti dalla Banca d'Italia e dalle indicazioni rese dalla stessa Bancoper, riferendo sugli aspetti che hanno sollevato i maggiori interrogativi: l'anomala operatività sviluppatasi presso l'agenzia di Atlanta, la posizione nella vicenda degli Uffici centrali e di altre articolazioni organizzative della BNL, il contesto aziendale in cui sono maturate le irregolarità.

Il ministro Carli osserva che gli accertamenti ispettivi condotti presso l'agenzia di Atlanta della Banca nazionale del lavoro dal 7 agosto 1989 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.

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.

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 2.867 milioni di dollari concernenti: *a*) 1.798 milioni di dollari, erogazioni per cassa a favore della Central Bank of Iraq (1.017 milioni di dollari) e della Rafidain Bank di Baghdad (781 milioni di dollari), *b*) 520 milioni di dollari, impegni derivanti dalle lettere di credito confermate, in tutto o in parte inutilizzate, emesse dalla Central Bank of Iraq; *c*) 49 milioni di dollari, erogazioni per cassa in favore di diversi beneficiari, ma attribuite dalla filiale di Atlanta alla «Rafidain»; *d*) 500 milioni di dollari, altri crediti per cassa e di firma in favore di diversi clienti e banche.

Le erogazioni in favore della Central Bank of Iraq (1.017 milioni di dollari) sono avvenute in base a quattro «agreements» stipulati con organi governativi iracheni per complessivi 2.155 milioni di dollari, secondo tecniche che prevedevano il pagamento diretto agli esportatori da parte della filiale (*option* «A», 216 milioni di dollari), ovvero quello mediante bonifici disposti su istruzioni dalla CBI a favore di varie banche (*option* «B», 693 milioni di dollari) o, anche con trasferimenti di fondi, a favore della CBI e su richiesta verbale, presso le banche Irving e Mantrust di New York (*option* «C», non espressamente prevista dagli accordi, 107 milioni di dollari).

I crediti verso la Rafidain Bank ammontavano a 781 milioni di dollari, dei quali 706 per erogazioni a beneficio di esportatori statunitensi di prodotti agricoli assistite dalla garanzia assicurativa della Commodity Credit Corporation, la quale peraltro sta conducendo indagini sulla regolarità delle sottostanti operazioni commerciali.

Tra le ulteriori irregolari esposizioni di cui al punto *d*), concessioni di crediti per cassa e di firma per un complessivo ammontare di 442 milioni di dollari non riguardano controparti irachene anche se alcune imprese beneficiarie risultano tra quelle per altro verso destinatarie delle erogazioni per conto della Central Bank of Iraq.

Il ministro Carli osserva a questo punto che gli accertamenti hanno consentito di ricostruire alcune delle tecniche operative utilizzate per occultare le irregolari operazioni. Esse si concretizzavano nella manipolazione di taluni conti, nella conservazione dei documenti amministrativi e contabili in luoghi diversi dagli uffici della banca, nella falsificazione di talune conferme richieste a corrispondenti in sede di controlli da parte dell'Internal auditing di New York, nella sottrazione dalla raccolta ufficiale di altri documenti. Le modalità di registrazione delle operazioni irregolari lasciavano qualche traccia nella contabilità ufficiale della filiale e pertanto avrebbero potuto non sfuggire a più incisivi controlli interni, come rilevato anche dagli accertamenti condotti presso l'agenzia dalle Autorità statunitensi.

I numerosi espedienti e artifici contabili diretti a mascherare le operazioni, ponevano il responsabile della filiale di Atlanta nelle condizioni 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 non riconducibili a quelli della Banca nazionale del lavoro. È significativo che, dall'analisi condotta sui movimenti che hanno interessato i «conti d'appoggio» utilizzati per la gestione dei rapporti con la Central Bank of Iraq e la Rafidain Bank

- e su quelli riguardanti altri conti tra i quali spicca per la sua anomalia il conto intestato alla «Entrade», una società newyorchese con la quale il sig. Drogoul potrebbe aver avuto convergenti interessi - risultano addebiti di cui non è stato ancora possibile chiarire del tutto natura e finalità.

L'oratore afferma poi che in ordine al ruolo degli uffici centrali e di altre articolazioni organizzative di Bancoper nelle vicende occorse presso la filiale di Atlanta, dalle indagini ispettive di vigilanza risultano elementi che confermano contatti tra il sig. Drogoul e dipendenti addetti alla Direzione Centrale in relazione ad alcune delle operazioni, condotte dalla cennata agenzia, rivelatesi irregolari. Per contro non sono emersi elementi da cui risulti che gli organi di vertice della banca avessero consapevolezza dell'esistenza ovvero della natura irregolare delle operazioni.

In particolare gli ispettori hanno direttamente accertato le seguenti circostanze. Nell'ambito di interventi a favore della «Danieli & Co. Officine Meccaniche di Budrio (Udine)» - relativi alla progettazione e alla realizzazione di impianti di laminatoi in Iraq - si è constatato che fin dai primi contatti, avviati dalla competente filiale di Udine, gli uffici della direzione centrale avevano stabilito che un'operazione di finanziamento per 140 milioni DM venisse canalizzata attraverso l'agenzia di Atlanta nell'ambito di accordi, che il signor Drogoul dichiarava esistere, tra la filiale e la Central Bank of Iraq per la costituzione di depositi collaterali. Ciò risulta da un telex del 2 febbraio 1989 diretto dall'area di finanza della direzione centrale alla Central Bank of Iraq. Le modalità seguite si inquadrerebbero altresì nella prassi adottata dalla BNL di far costituire i depositi collaterali, a garanzia di facilitazioni di credito correlate a contratti stipulati da aziende italiane con l'Iraq, presso talune sue filiali estere (Atlanta, Londra) al fine di evitare il rischio che altre imprese italiane che vantavano crediti contestati dall'Iraq, potessero rivalersi su detti depositi in via giudiziaria.

Gli ispettori hanno altresì rilevato che, con fax del 17 aprile 1989, successivo di pochi giorni alla firma del quarto «agreement» (8 aprile 1989) un funzionario addetto all'Area Finanza della Direzione Centrale trasmise al sig. Drogoul due memorie sul contenuto dei contratti stipulati tra la «Danieli» e il committente iracheno «State Enterprise for iron and steel», contratti in relazione ai quali effettivamente la Central Bank of Iraq chiese poi alla filiale di Atlanta l'emissione di lettere di credito a favore della «Danieli».

Gli ispettori hanno rinvenuto inoltre un telex del 13 dicembre 1988, inviato dalla dipendenza della BNL di Hong Kong all'agenzia di Atlanta e, per conoscenza, alla menzionata area finanza nonché all'area nordamericana di New York, nel quale si fa riferimento a contatti intervenuti con la «Centrifugal Casting Machine Co. Inc.» in merito alla possibilità di concedere prefinanziamenti sull'esportazione di cui alla lettera di credito n. 11758 di 26,3 milioni di dollari, confermata dall'agenzia di Atlanta d'ordine della Central Bank of Iraq.

Dopo aver quindi ricordato che le responsabilità legate al caso di Atlanta sono oggetto di indagini giudiziarie, oltre che negli Stati Uniti, anche in Italia, l'oratore comunica che il 19 aprile ultimo scorso l'Autorità giudiziaria statunitense, nell'ambito delle indagini penali

concernenti i fatti rilevati presso la filiale di Atlanta, ha emesso nei confronti della BNL un ordine di giustizia volto ad acquisire copia del rapporto redatto dagli incaricati della vigilanza italiana in esito agli accertamenti ispettivi condotti presso quella filiale dal 7 agosto al 10 novembre 1989. Alla richiesta si è corrisposto con la massima collaborazione.

Il Ministro ricorda poi che in concomitanza con gli accertamenti condotti dalla Banca d'Italia, è stata effettuata da parte della Federal Reserve Bank di Atlanta presso la coesistente filiale della BNL una ispezione nel quadro degli accertamenti coordinati su tutti gli uffici dell'azienda bancaria negli Stati Uniti.

Il campo di indagine dell'ispezione è stato limitato alla determinazione dell'ampiezza delle transazioni non autorizzate, della loro causa, delle correlate violazioni alle leggi e regolamenti federali e del rischio di credito della filiale. L'attività espletata ha incluso una analisi dei conti, della documentazione, delle direttive seguite, delle operazioni, dei controlli interni, delle informazioni spedite alla Reserve Bank e alla casa madre e delle funzioni di «auditing».

L'oratore osserva a questo punto che le risultanze delle Autorità americane convergono con le conclusioni cui perviene la vigilanza della Banca d'Italia.

In particolare, tenuto conto del livello di rischio esistente nell'attivo della filiale e dell'inefficacia del sistema dei controlli interni, la situazione all'epoca esaminata veniva valutata da quella Autorità in modo del tutto insoddisfacente.

Sarebbe stato dimostrato che le istruzioni della casa madre erano sistematicamente ignorate e che la Direzione locale trascurava ogni principio di prudente gestione concedendo credito ed acquisendo fondi per importi largamente eccedenti i limiti di autonomia riconosciuti dalla casa madre.

La Federal Reserve ha espresso il giudizio che l'insoddisfacente situazione della filiale ha potuto protrarsi nel tempo anche a causa di inadeguati controlli da parte della Direzione Centrale dell'Istituto, e ha manifestato l'intendimento di richiedere alla Bancoper la predisposizione di un programma dettagliato di azioni da intraprendere per il riassetto delle filiali statunitensi.

Soffermandosi successivamente sul contesto aziendale nel quale si sono verificate le irregolarità, il ministro Carli afferma che le anomalie verificatesi, sicuramente determinate da comportamenti fraudolenti, erano state attuate in un contesto organizzativo delle diramazioni nordamericane caratterizzato da strutturali carenze nel sistema dei controlli. In particolare: non erano adeguatamente formalizzate le procedure di verifica dei dati contabili; non erano sottoposti ad adeguata analisi gli aggregati patrimoniali ed economici della dipendenza al fine di verificare la coerenza nè veniva compiuto alcun esame sui movimenti del conto di corrispondenza intrattenuto dall'agenzia di Atlanta con la «Morgan», banca tesoriera, sul quale transitavano quasi tutte le operazioni effettuate dall'agenzia stessa; l'attività di controllo ispettivo demandata alla funzione di *auditing* interno appariva poco efficace, in quanto basata su tecniche di indagine non sufficientemente estese: controlli più approfonditi avrebbero potuto far emergere dati non proporzionati alla

operatività ufficiale della filiale e tracce concrete da cui risalire alle operazioni irregolari; veniva utilizzato, da parte dell'agenzia, un separato sistema informatico-contabile, in aggiunta a quelli ufficiali. Siffatto sistema era adoperato dalla dipendenza mediante ricorso ad appositi programmi, anche per la gestione dei rapporti non ufficiali.

L'oratore osserva che fin dall'emergere dei fatti irregolari, le dimensioni dell'arbitraria attività di Atlanta hanno sollevato interrogativi sui moduli organizzativi della BNL e sullo stato dei controlli interni. Gli accertamenti condotti dagli ispettori della Banca d'Italia hanno posto in luce l'esistenza di disfunzioni anche presso la Direzione generale dell'azienda.

La Banca Nazionale del Lavoro presentava da tempo debolezze nella struttura organizzativa, per il cui superamento lo stesso Organo di Vigilanza bancaria aveva chiesto interventi correttivi. L'istituto ha affrontato le esigenze della riorganizzazione e quella di ridurre i costi per liberare maggiori volumi di reddito. Le misure attuate si sono rivelate, nei fatti, non sufficienti a risolvere i problemi della banca e, per di più, sono state realizzate in modo affrettato e a spese di un efficiente sistema di controlli interni, generando incertezze e rischi elevati nella fase di transizione. In questo contesto si sono verificati i fatti di Atlanta.

Le principali carenze rilevate nell'ultima ispezione in ordine alla struttura organizzativa di recente adottata sono la scarsa efficacia dell'attività di coordinamento tra i diversi comparti, specie per quanto attiene all'estero, e la inadeguatezza dei controlli interni.

Nel sistema contabile è emersa la mancanza della necessaria integrazione tra procedure introdotte in epoche diverse; per le filiali estere la funzionalità dello stesso è stata condizionata dall'utilizzo di *softwares* differenziati mirati, in particolare, a soddisfare le esigenze dei singoli paesi di insediamento.

Sull'efficacia dei riscontri interni hanno pesato procedure, metodologie e attribuzioni di responsabilità non sufficientemente specificate. Con riferimento all'attività estera sono state riscontrate carenze connesse con l'assenza di dati riepilogativi concernenti clienti sovvenuti da due o più unità del gruppo. Gli stessi controlli esercitati dall'Ispettorato interno sono risultati inadeguati e poco frequenti a causa del continuo utilizzo di tale struttura per l'assolvimento di altri compiti.

Il ministro Carli passa poi ad illustrare l'azione di riassetto avviata dalla Banca Nazionale del Lavoro occupandosi partitamente degli interventi sul capitale e sugli assetti organizzativi e della sistemazione dei crediti irregolari.

A proposito del primo punto osserva che in relazione alla situazione venutasi a determinare nel gruppo BNL, la Banca d'Italia ha invitato l'azienda nel settembre 1989 ad assumere tempestivamente iniziative volte a recuperare il completo governo della rete estera e ha ritenuto necessario applicare - quale misura prudenziale di carattere immediato - 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 dipendenze estere e delle attività detenute dall'azienda madre nei confronti delle partecipate estere. Si è determinato un fabbisogno patrimoniale di oltre 1.000 miliardi.

A tale ultimo proposito la Banca Nazionale del Lavoro ha attuato interventi di ricapitalizzazione per complessivi 2.017 miliardi: 817 miliardi rivenienti 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 concernente la riorganizzazione delle banche pubbliche.

Per il superamento delle complesse problematiche che caratterizzano la situazione della banca, quali sono emerse a seguito degli accertamenti ispettivi di vigilanza, la Bancoper ha già avviato misure correttive volte a ricostituire il controllo di gestione e, più in generale, a migliorare le condizioni di sicurezza operativa.

In particolare risultano intraprese iniziative nel comparto estero sotto l'aspetto della tempestività dei 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.

Tuttavia, interventi di più ampio respiro, tra cui la realizzazione di un sistema informativo integrato esteso all'intera azienda e al gruppo, che presuppone, tra l'altro, l'omogeneizzazione delle rilevazioni sull'attività delle filiali estere, richiedono tempi non brevi; essi implicano una costante azione di verifica da parte dell'Organo di Vigilanza in concorso con le Autorità di altri paesi, per gli aspetti di competenza di questi ultimi.

In un quadro di reciproco scambio delle informazioni necessarie ai fini del controllo bancario, le Autorità di vigilanza statunitensi sono state informate sulle risultanze definitive delle ispezioni condotte dalla Banca d'Italia e sui primi interventi assunti dalla BNL.

Nell'ambito delle misure avviate dall'azienda l'oratore menziona la significativa 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.

La struttura organizzativa 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 l'assetto organizzativo delle B.I.N., la carica di uno o più amministratori delegati, cui fa capo l'intera struttura dell'esecutivo aziendale.

Per ciò che concerne la sistemazione dei crediti irregolari il Ministro ricorda che la Bancoper, fin dal momento della emersione delle operazioni irregolari presso la filiale di Atlanta, ritenne di dover ricostruire le operazioni poste in essere dalla predetta filiale; stabilire un criterio generale di comportamento verso i terzi beneficiari di lettere di credito confermate dalla stessa dipendenza, nel senso di adempiere unicamente agli impegni risultanti da documentazione formalmente ineccepibile e vincolante per la banca e subordinatamente al rilascio di «affidavit» sulla natura delle merci; portare a conoscenza delle Autorità giudiziarie interessate quanto emerso.

A detta dell'istituto, l'apertura di un contenzioso con l'Iraq avrebbe comportato l'unico beneficio di evitare le ulteriori residuali erogazioni a valere sui contratti, ma in ogni caso avrebbe pregiudicato il rimborso di quanto già erogato, lasciando la banca esposta alle azioni legali dei terzi beneficiari e degli stessi iracheni, con conseguenze patrimoniali, gestionali e d'immagine.

In questo quadro, fin dall'agosto 1989, due delegazioni della banca si recarono a Baghdad, riscontrando peraltro una sostanziale indisponibilità da parte irachena a discutere i contratti stipulati con la filiale di Atlanta. Dei contatti in corso con l'Iraq sono stati tenuti informati i Ministeri del Tesoro, degli Affari Esteri e del Commercio con l'Estero, oltre all'Organo di Vigilanza.

A metà dicembre 1989, dopo i colloqui intergovernativi Italia-Iraq, la controparte irachena ha manifestato una ripresa d'interesse per la definizione negoziale della vicenda.

La trattativa fra le parti è culminata in un accordo per la sistemazione dei crediti in contenzioso, sottoscritto a Ginevra il 19 e 20 gennaio 1990, i cui aspetti migliorativi riguardano, nelle valutazioni della banca, sostanzialmente il profilo economico e le prospettive di rientro.

Le intese di Ginevra hanno determinato l'ammontare del credito ancora utilizzabile dai contraenti iracheni, anche a seguito della sostituzione e rinegoziazione di alcune operazioni avviate e non concluse. In particolare le parti hanno concordato di annullare due lettere di credito in favore della General Motors Corporation (per 114 milioni di dollari) e le lettere di credito in favore della Matrix Churchill Ltd. (per 70 milioni di dollari).

Le clausole successive dell'Accordo disciplinano in particolare l'utilizzo degli importi complessivamente resisi disponibili in modo da favorire le esportazioni italiane.

Si è infatti stabilito che una parte della suddetta quota, da utilizzare per importazioni dall'Italia, sia resa disponibile agli iracheni unicamente per finanziare pagamenti anticipati relativi a contratti assicurati dalla Sace e finanziati dalla banca, aventi un valore non inferiore ad un miliardo di dollari.

Per quanto concerne le previsioni a tutela del rimborso della banca, l'azienda riferisce che sussiste l'impegno da parte irachena a mantenere presso la BNL depositi per circa 100 milioni di dollari per i quali la BNL stessa corrisponderà interessi a tassi di mercato.

Il Ministro Carli aggiunge che nel quadro di una maggiore trasparenza nella gestione si iscrive anche la politica di bilancio seguita dalla Bancoper.

L'istituto ha chiuso l'esercizio 1989 con una perdita contabile di 498 miliardi, in relazione alla scelta di valutare le attività patrimoniali secondo criteri più rispondenti ai valori di mercato. In particolare sono state contabilizzate minusvalenze su titoli detenuti a fini di investimento per 416 miliardi e realizzati, a fronte del rischio paese, accantonamenti per 232 miliardi in aggiunta a quelli fiscalmente esenti.

Va comunque detto che il reddito lordo operativo del 1989, ricostruito secondo criteri che non tengono conto delle componenti di natura straordinaria, mostra una sostanziale tenuta rispetto al 1988.

Dopo aver ricordato che nel suo intervento del dicembre dello scorso anno innanzi alla Commissione Finanze e Tesoro del Senato aveva accennato anche ai passi compiuti in sede internazionale per richiamare l'attenzione delle Autorità di Vigilanza sui rischi insiti nell'operatività svolta dalle banche sui mercati esteri, il ministro Carli informa che il Comitato di Basilea per la regolamentazione e le pratiche di vigilanza, in successive sessioni tenutesi fra l'ottobre 1989 e il mese di marzo del corrente anno, è stato informato dalla Banca d'Italia in ordine agli sviluppi della vicenda Atlanta per gli aspetti più direttamente attinenti al controllo sulle banche con proiezione internazionale.

Sono in corso riflessioni che muovono dall'osservazione che non è una coincidenza che casi di perdite rilevanti che hanno interessato le maggiori banche dei diversi Paesi sono stati quasi sempre connessi con operazioni a carattere internazionale.

Occorre da un lato rafforzare i controlli interni esercitati dalla casa madre, rendendoli più efficaci; dall'altro, sviluppare la cooperazione operativa fra le autorità di vigilanza nazionali, dando al principio della *home country control*, che non è in discussione, una applicazione che faccia il miglior uso delle distinte capacità dei supervisori del paese di origine e del paese ospitante.

In questo quadro è specifico compito delle autorità di vigilanza esigere l'adozione da parte delle banche di una buona organizzazione amministrativa e contabile e di adeguati riscontri interni. Ferma la responsabilità delle autorità di vigilanza dei singoli paesi, molti progressi potrebbero essere ottenuti se i diversi organi di controllo discutessero i possibili contenuti da inserire in una lista di «standards minimi». In tal senso la Banca d'Italia nell'ottobre dello scorso anno ha esplicitato al sistema bancario i requisiti minimali che devono sussistere nella struttura organizzativa del comparto estero.

L'importanza della cooperazione tra Autorità dei diversi Paesi ai fini di una efficace attività di supervisione sulle singole banche e sui gruppi bancari è stata affermata nel modo più autorevole dal Concordato di Basilea ed è ora riconosciuta in più sedi.

La normativa e gli accordi esistenti, almeno all'interno dei paesi G-10, possono considerarsi sufficienti per realizzare lo scambio di informazioni. Il problema è di dare concreta attuazione ai principi della cooperazione. Un sistema regolare di incontri bilaterali renderebbe la vigilanza indubbiamente più efficace.

Avviandosi alla conclusione il Ministro fornisce alcuni elementi informativi sulle recenti vicende che appaiono interessare le relazioni creditizie intercorrenti tra la Società delle Fucine di Terni e la locale filiale della Banca Nazionale del Lavoro.

I fatti si inseriscono nel più ampio contesto delle indagini giudiziarie in corso sulle forniture di materiale bellico all'Iraq.

Secondo le notizie riferite dalla Bancoper, nel dicembre 1988 sono stati deliberati dal Comitato esecutivo, su proposta della filiale di Terni e nel quadro dell'assistenza fornita dall'istituto all'industria siderurgica pubblica, affidamenti a favore della società ternana per complessivi 31 miliardi di lire, in relazione alla stipula di un accordo con un ente di stato iracheno per la fornitura di pezzi di acciaio fucinato. L'intervento creditizio della banca si sarebbe articolato nelle forme tecniche - invalse

nella prassi bancaria internazionale - di prestazione di garanzie a favore dei committenti sia per gli anticipati pagamenti sia per il regolare adempimento del contratto.

In applicazione parziale del credito aperto alla «Fucine» nel marzo 1989 è andato in esecuzione un contratto di forniture per 3,3 miliardi di lire che ha comportato un impegno per la BNL di complessivi 1,9 miliardi (681 milioni per «advance payment bond», 1,3 miliardi per «performance bond»). L'operazione, secondo la banca, non rientra tra quelle poste in essere irregolarmente dalla filiale di Atlanta e non ha comportato alcun finanziamento a favore di autorità irachene.

Infatti, dalla ricostruzione effettuata dall'azienda, si rileva che in data 1° giugno 1989 è stata accreditata alla società la somma di 661 milioni di lire, rappresentante il 20 per cento dell'importo del contratto richiamato. La somma le era stata riconosciuta il 3 marzo 1989 dalla Dresdner Bank di Colonia per conto dell'Ambasciata irachena in Bonn e il pagamento era stato subordinato al rilascio, in favore dell'Ambasciata medesima, di una garanzia da parte della BNL sotto forma di «advance payment bond».

Un'altra *tranche* per 1,3 miliardi di lire risulta pagata alla «Fucine» il 20 novembre 1989 a seguito del versamento, da parte dell'Unione di Banche Arabe e Europee, su ordine della Central Bank of Iraq, del relativo importo alla BNL. La filiale di Terni ha riconosciuto la somma al beneficiario dopo aver accertato l'esistenza dei fondi e dopo aver acquisito dalla «Fucine», ad integrazione delle prescritte dichiarazioni valutarie, un *affidavit* relativo alla natura delle merci. La prassi seguita riflette la maggior cautela adottata in via generale dalla BNL a seguito dei fatti Atlanta per tutte le operazioni relative a transazioni con l'Iraq.

La BNL riferisce inoltre di un pagamento, per 661 milioni di lire, effettuato il giorno 11 maggio 1989 a mezzo assegno all'ordine della «Fucine» tratto dall'Ambasciata irachena sul conto della medesima intrattenuto presso il Banco di Roma e consegnato alla stessa società. L'assegno sarebbe stato rimesso dalla società «Fucine» al «Banco» trassato con istruzioni di girarne l'ammontare alla filiale della Bancoper di Terni. La somma, pervenuta alla dipendenza in data 14 maggio 1990, è stata cautelativamente accantonata, in apposito conto, su istruzione della Direzione Centrale della BNL.

Analogha procedura è stata seguita per un altro assegno di circa 150 milioni che la Bancoper ritiene presumibilmente riferibile ad altra fornitura. La BNL ha fatto presente che la dipendenza di Terni aveva negoziato alla cliente, a partire dalla data del 16 febbraio 1990 e fino al 27 aprile 1990, assegni tratti dall'Ambasciata irachena sul Banco di Roma per un totale di 729.543 dollari. Sul punto Bancoper riferisce che non è nota la connessione di tali pagamenti con l'operazione descritta ovvero con altre.

Per completezza la BNL ha pure fatto presente che in data 27 luglio 1989 la Rasheed Baghdad aveva inviato alla filiale di Terni dell'istituto un credito documentario di 1,2 miliardi di lire con richiesta di conferma. In data 12 dicembre 1989 la Direzione Centrale, in relazione alla situazione di conflittualità con le banche irachene, non avrebbe autorizzato l'assunzione del rischio nonostante che la «Rasheed» avesse fatto affluire i fondi sul proprio conto presso la BNL. Il 25 febbraio 1990 la banca irachena avrebbe annullato il credito documentario.

Il ministro Carli conclude rilevando che dai riferimenti dell'azienda risulta che agli inizi di febbraio di questo anno gli affidamenti alla «Fucine» sono stati ridotti a lire 1,3 miliardi, importo correlato all'effettivo rischio in essere.

Il senatore CARTA ringrazia il Ministro per l'ampia relazione che sintetizza e fornisce un quadro delle relazioni già effettuate nei due rami del Parlamento.

Il senatore COLOMBO nel ringraziare il Ministro per l'ampia relazione fornita alla Commissione chiede quali siano gli intendimenti delle autorità italiane in relazione al caso BNL-Atlanta e se il Ministro del tesoro ritenga già concluso l'iter delle indagini amministrative.

Il ministro CARLI afferma che l'organo di vigilanza è costantemente in contatto con la Banca nazionale del lavoro e che vi sono alcune operazioni di controllo da parte della Banca d'Italia mentre il Ministro del tesoro sta studiando le modifiche da apportare allo statuto della BNL.

Ad avviso del senatore RIVA l'aggettivo «fraudolento» attribuito dal Ministro alla condotta del titolare della Banca nazionale del lavoro di Atlanta spiega poco di quello che realmente è avvenuto. Risulta abbastanza strano che non siano sorti sospetti di alcun tipo circa l'autonomia di cui godeva il titolare di quella filiale date le ingenti quantità di danaro riguardate dalle operazioni bancarie. Si chiede, in altri termini, com'è possibile che non siano scattati meccanismi automatici di controllo del mercato.

A questa obiezione il Ministro risponde che la materia è assai dibattuta dagli operatori della finanza e che il controllo di queste operazioni è assai difficile da attuare per la loro complessità e per la loro dimensione. La vera natura delle operazioni è di difficile accertamento e spesso sfugge agli organi di vigilanza che dovrebbero attuare una serie complessa di controlli che potrebbe, però, nuocere alla funzionalità dell'intero sistema.

Il senatore RIVA chiede chiarimenti sulla funzione di tesoriere rivestita dalla Banca Morgan e, date le operazioni di entrata e uscita di un flusso costante e cospicuo di danaro, si domanda come non siano scattati i necessari meccanismi di controllo.

Il senatore CARLI sottolinea che le entrate e le uscite di danaro della Banca Morgan si bilanciavano.

Il senatore GEROSA chiede al Ministro quale fosse più esattamente il punto debole della struttura della BNL.

Il Ministro spiega che la banca ha enormemente ampliato le operazioni ma non ha corretto conseguentemente l'organizzazione e i meccanismi di controllo.

Il senatore RIVÀ osserva che il meccanismo degli *affidavit* rappresenta una comoda forma di copertura.

Il ministro CARLI ricorda che la stessa questione gli fu posta ormai alcuni anni fa durante il processo cosiddetto delle valute. Anche in tale occasione rispose che il grande contributo italiano allo sviluppo del commercio internazionale è stato di averlo costruito prevalentemente sui documenti. Ad una ulteriore richiesta di chiarimento da parte del senatore ACQUARONE il Ministro ribadisce che la Banca Morgan interveniva soltanto come tesoriere e che i flussi di entrate e uscita di danaro erano in pareggio.

Il senatore FERRARA chiede al Ministro se non vi siano dunque meccanismi di difesa contro operazioni che, apparentemente regolari, possono avere fini fraudolenti.

Il Ministro sottolinea che i sistemi di controllo possono essere di vario grado e natura. Ogni sistema tuttavia ha un costo anche in termini di uso fraudolento per cui si tratta in definitiva, una volta scelto il sistema, di limitare tale costo.

Il senatore GAROFALO chiede chiarimenti sull'esistenza di un fondo esistente presso la filiale della BNL di Atlanta, la cui natura non è stata precisata dalla relazione odierna del ministro.

Ad avviso del ministro CARLI sarebbe opportuna una verifica degli organi ispettivi prima di poter parlare della natura di questo fondo che non necessariamente deve essere fraudolenta. Ritiene tuttavia che un'analisi della sua relazione e degli altri documenti forniti al Parlamento possa fornire elementi sufficienti di risposta a questa domanda.

Il presidente CARTA, invita quindi la Commissione ad esprimersi sui futuri lavori ricordando che l'Ufficio di presidenza ritiene opportuno l'avvio di una indagine conoscitiva ai sensi dell'articolo 48 del Regolamento con una prima audizione del Direttore centrale della vigilanza della Banca d'Italia sulle aziende di credito, del Direttore generale e del Presidente della Banca Nazionale del lavoro.

Il senatore COLOMBO propone l'audizione di esperti di intermediazione finanziaria competenti tanto nella disciplina italiana quanto in quella internazionale.

Dopo ulteriori interventi dei senatori Riva, Postal e Gerosa la Commissione conviene di procedere secondo lo schema esposto dal Presidente con le audizioni del Direttore generale e del Presidente della Banca Nazionale del Lavoro e quella del Direttore centrale della vigilanza della Banca d'Italia.

La seduta termina alle ore 17,05.