

SENATO DELLA REPUBBLICA
_____ **VI LEGISLATURA** _____

2^a COMMISSIONE
(Giustizia)

INDAGINE CONOSCITIVA
IN MATERIA DI ILLECITI VALUTARI
(articolo 48 del Regolamento)

Resoconto stenografico

2^a SEDUTA

GIOVEDÌ 25 MARZO 1976
(antimeridiana)

Presidenza del Presidente VIVIANI

INDICE DEGLI ORATORI

PRESIDENTE	<i>Pag.</i> 39, 40, 44 e <i>passim</i>	ARCAINI	<i>Pag.</i> 40, 46, 47 e <i>passim</i>
BOLDRINI	47, 53, 54 e <i>passim</i>	CALABRESI	44, 49, 52 e <i>passim</i>
DE CAROLIS	39, 46, 48 e <i>passim</i>	GUGLIELMI	44, 50, 52 e <i>passim</i>
FILETTI	52	MARENGO	45, 47, 50 e <i>passim</i>
FOLLIERI	45	VICINELLI	46, 52, 53 e <i>passim</i>
MARIANI	39, 55, 62		
MARTINAZZOLI	46, 48, 50 e <i>passim</i>		
PETRELLA	40, 52, 53 e <i>passim</i>		
RIZZO	59		
SABADINI	39, 56, 57 e <i>passim</i>		

Intervengono alla seduta, a norma dell'articolo 48 del Regolamento, l'onorevole Giuseppe Arcaini, Presidente dell'Associazione bancaria italiana e il dottor Gian Franco Calabresi, direttore generale della stessa associazione; il dottor Giovanni Vicinelli, direttore centrale della Banca nazionale del lavoro e l'avvocato Giuseppe Guglielmi, codirettore centrale dello stesso istituto; il dottor Piercarlo Marengo, direttore centrale del Credito italiano.

La seduta ha inizio alle ore 10,20.

B O L D R I N I, segretario, legge il processo verbale della seduta precedente, che è approvato.

P R E S I D E N T E. L'ordine del giorno reca il seguito dell'indagine conoscitiva in materia di illeciti valutari: audizione di esperti e responsabili del settore valutario.

Come i colleghi ricordano, l'indagine conoscitiva è collegata all'esame dei disegni di legge nn. 2323 e 2455, assegnati alla nostra Commissione in sede referente. Debbo comunicare ai colleghi di aver ricevuto un telegramma dalla Unione sindacale del personale direttivo delle banche di interesse nazionale, del seguente tenore: « In relazione a modifiche decreto 4 marzo 1976, n. 31, materia valutaria in corso di studio presso Commissione giustizia Senato richiamiamo sua attenzione opportunità essere sentiti direttamente rappresentando questa Unione larga maggioranza assoluta personale direttivo banche d'interesse nazionale essendo il personale bancario particolarmente interessato norme valutarie vigenti stop. Questa Unione sindacale, nell'esprimere protesta per mancata convocazione preavvisata essere già intervenuta sull'argomento con telegrammi ad Presidente Consiglio ministri, Ministro commercio estero, senatore Spagnolli, onorevole Pertini et con apposita conferenza stampa cui hanno dato ampio risalto i più noti quotidiani 9 marzo ».

Inoltre il dottor Contaldi, del direttivo nazionale del sindacato autonomo delle dogane, ha telefonato osservando che gli sem-

bra strano il fatto che non si sia sentita la necessità, o quanto meno l'utilità, di ascoltare anche il sindacato stesso.

Direi allora che, come prima cosa, la Commissione dovrebbe decidere se allargare o meno l'indagine conoscitiva. La nostra, comunque, non potrebbe poi essere altro che una proposta da sottoporre alla Presidenza del Senato; per cui, in caso di consenso da parte della Commissione, dovremmo trasmettere immediatamente la richiesta alla Presidenza stessa, in modo da ascoltare domani le suddette organizzazioni; perchè non vedo in quale altro giorno potremmo farlo.

D E C A R O L I S. Sono favorevole, soprattutto per quanto concerne la richiesta dell'Unione sindacale del personale direttivo delle banche di interesse nazionale. Questa ha in effetti una larga rappresentanza e non mi sembra giusto escluderla da un'indagine del genere: oltretutto sarebbe proprio la dirigenza a poterci fornire gli elementi più utili.

Naturalmente il discorso vale anche per il Sindacato autonomo delle dogane, poichè ci siamo accorti, nella fase precedente, che la dogana rappresenta un punto nodale in ordine all'oggetto di cui ci occupiamo.

S A B A D I N I. Siamo anche noi favorevoli.

M A R I A N I. Lo è anche il nostro Gruppo.

P R E S I D E N T E. Pregherei allora la segreteria di comunicare immediatamente alla Presidenza del Senato la nostra richiesta — cui farà seguito una lettera — di allargamento dell'indagine conoscitiva alle organizzazioni sindacate; informando contemporaneamente queste ultime che, se la richiesta sarà accolta, verranno ascoltate tra oggi pomeriggio e domani mattina.

Vi è poi ancora una questione. L'Assobancaria sarà oggi ascoltata nelle persone del dottor Giuseppe Arcaini, suo presidente, e del dottor Gian Franco Calabresi, suo direttore generale. Ora ricorderete che il senatore Licini aveva suggerito, pur senza for-

2^a COMMISSIONE2^o RESOCONTO STEN. (25¹ marzo 1976)

inalizzare la proposta, di indagare anche su alcune particolarità relative a certe banche d'interesse nazionale. L'Assobancaria chiederebbe a sua volta che fossero ascoltati nella presente seduta anche il dottor Giovanni Vicinelli, direttore centrale della Banca nazionale del lavoro, l'avvocato Giuseppe Guglielmi, condirettore centrale della stessa banca, ed il dottor Piercarlo Marengo, direttore centrale del Credito italiano.

Vorrei conoscere l'opinione della Commissione in merito.

P E T R E L L A . Io credo che l'Assobancaria possa decidere essa stessa quali rappresentanti inviare. Che poi partecipino alla nostra seduta anche rappresentanti di banche nazionali che si occupano specificamente di questa materia mi sembra positivo, in quanto comporta un accrescimento delle notizie che potremmo ricevere dalla stessa associazione.

P R E S I D E N T E . Allora siamo d'accordo. Possiamo quindi dare inizio all'audizione degli esperti

Ringrazio in primo luogo il dottor Arcaini e gli altri componenti dell'Associazione bancaria italiana per aver accolto il nostro invito ed aver in questo modo dato un contributo che sicuramente sarà efficace, alla soluzione dei problemi relativi ai disegni di legge che la Commissione deve esaminare in sede referente.

Detto questo, informo i nostri interlocutori che l'indagine conoscitiva proposta dalla Commissione è stata deliberata dall'onorevole Presidente del Senato e tende ad ottenere notizie ed informazioni, con eventuali documentazioni, sul tipo e sulle modalità degli attuali controlli sulle operazioni valutarie e sulla struttura organizzativa degli stessi, nonché sui movimenti di capitale verso l'estero negli ultimi anni, con relativi dati numerici.

Direi che la cosa migliore sarebbe quella di dare la parola al dottor Arcaini perché dia la sua illustrazione, per poi lasciare agli altri intervenuti di aggiungere le notizie che interranno opportune.

A R C A I N I . Io la ringrazio e ringrazio i componenti della Commissione per averci invitati ad esprimere il punto di vista dell'Assobancaria su argomenti che sono strettamente tecnici e specialistici; ed è questo il motivo per il quale ci siamo permessi di chiedere che la Commissione ascoltasse anche persone aventi una particolare esperienza, in quanto operano ogni giorno nel settore.

Per la verità il tempo trascorso dall'invito ad oggi è stato breve, per cui non saremo forse in grado di fornire tutti gli elementi che avremmo desiderato poter esporre. Faremo comunque pervenire in seguito alla Commissione tutti i dati che saranno necessari.

Per quanto riguarda le rilevazioni e le statistiche, credo sarà molto più in grado di fornirle alla Commissione l'Ufficio italiano cambi, il quale riassume tutti i movimenti che da parte di tutto il settore bancario vengono operati. Quindi, per quanto mi riguarda, mi limiterò ad illustrare come i compiti nel settore vengono realizzati dalle banche.

Desidero anzitutto sottolineare che il sistema bancario, nella sua grande generalità, ha fini ed attività che si identificano con quelli di tutti gli altri settori economici globalmente considerati ed intende continuare ad assicurare piena e volonterosa collaborazione all'opera che, mediante disposizioni di legge e norme amministrative, si viene svolgendo per salvaguardare il paese dall'esodo di capitali. E mi permetto di esporre qual è il modo di operare delle banche.

Si ritiene utile indicare anzitutto le linee essenziali della normativa che disciplina attualmente le operazioni valutarie e ne determina i sistemi di controllo.

L'articolo 2 del decreto legislativo luogotenenziale 17 maggio 1945, riserva all'Ufficio italiano cambi — in regime di monopolio — il commercio delle divise e di qualsiasi altro mezzo che possa servire per pagamenti all'estero, in tutte le possibili forme.

L'Ufficio effettua all'interno le operazioni di sua competenza a mezzo della Banca d'Italia e delle banche da questa autorizza-

2^a COMMISSIONE2^o RESOCONTO STEN. (25¹ marzo 1976)

te a fungere da sue agenzie (« banche agenti »).

Il sistema in atto fino al 1960 (che prevedeva 12 banche agenti, e altre banche « aggregate » e « delegate » aventi più limitate facoltà operative) è stato ampliato progressivamente negli ultimi quindici anni, in relazione al generale orientamento di intensificazione degli scambi con l'estero, sino all'attuale numero di 229 banche agenti (appartenenti a tutte le categorie).

L'ordinamento valutario italiano trova la sua fonte normativa essenziale nel decreto-legge 6 giugno 1956, n. 476: « Nuove norme valutarie e istituzione di un mercato libero di biglietti di Stato e di banca esteri », che è stato poi convertito — con modificazioni — nella legge 25 luglio 1956, n. 786, seguita dai decreti ministeriali con pari data che — abrogando gran parte della preesistente regolamentazione — si incentrano su tre punti fondamentali in base ai quali:

vengono definiti i soggetti passivi della disciplina del commercio estero (trattasi dei soggetti indicati come « residenti », cioè le persone fisiche e/o giuridiche aventi la residenza nel territorio della Repubblica o che ivi esercitano un'attività produttrice di reddito);

viene fatto divieto ai « residenti » di compiere atti idonei a produrre obbligazioni con « non residenti » se non in base ad una autorizzazione ministeriale;

viene ancora sancito che le cessioni, gli acquisti ed ogni altro atto di disposizione concernente valute estere, crediti verso non residenti, quote di partecipazione in società aventi sede fuori del territorio della Repubblica nonché titoli azionari ed obbligazionari emessi o pagabili all'estero non possono essere effettuati se non in contropartita con l'UIC, con la Banca d'Italia o con le aziende di credito autorizzate a fungere da sue agenzie.

Le disposizioni legislative sono integrate dalla regolamentazione contenuta nei fascicoli dell'Ufficio italiano cambi « Scambi con l'estero » e « Transizioni invisibili e disposizioni varie » e da un vasto numero di cir-

colari di aggiornamento dello stesso Ufficio, che frequentemente forniscono norme interpretative ed applicative in relazione all'evoluzione e allo sviluppo della materia.

L'evoluzione della normativa in materia valutaria va intesa in relazione al fatto che il nostro paese è venuto progressivamente inserendosi più attivamente in un contesto internazionale che rende indispensabili intensi movimenti di merci, servizi e capitali, e che tale sua posizione è andata assumendo nel corso degli ultimi anni maggiore peso con l'aumentare ed il diversificarsi degli scambi con tutti i paesi del mondo, quale che sia la loro partecipazione ad aree monetarie diverse.

In modo particolare tale normativa, pur non ponendo differenziazioni in rapporto a zone geografiche, ha necessariamente tenuto conto delle disposizioni del Trattato di Roma che, almeno nel primo periodo di attuazione, hanno comportato l'esigenza di concrete realizzazioni dei suoi obiettivi economici.

Nei paesi membri, infatti, il mercato dei capitali è tornato ad assumere, almeno inizialmente, una funzione significativa che è sfociata:

nel luglio 1960 in una Prima Direttiva volta ad assicurare ampia libertà ai movimenti di capitali;

nel gennaio 1963 in una Seconda Direttiva che ha rappresentato un consolidamento dei provvedimenti di liberalizzazione già adottati dagli Stati membri e ha nel contempo creato i presupposti di ulteriori realizzazioni, concretatesi in una Terza Direttiva che peraltro venne successivamente a cadere per il modificarsi delle generali situazioni economiche.

Tali provvedimenti, unitamente all'adozione del codice di liberalizzazione dell'OECE (1961), costituendo il riflesso dei progressi verso l'integrazione economica e lo smantellamento delle frontiere, hanno portato a trasferire alle banche adempienti le formalità che in precedenza erano riservate esclusivamente alle autorità valutarie. Ciò rispondeva evidentemente all'intento di far sì che, col decentramento esecutivo, gli operatori

potessero assolvere le formalità valutarie con il massimo di snellezza e celerità, a vantaggio dell'inserimento della nostra economia sui mercati esteri.

Sul piano tecnico ciò è stato realizzato con il passaggio di una notevole parte di operazioni dal regime di « autorizzazione particolare » da parte delle autorità a quello di « autorizzazione generale », che comporta in pratica l'attribuzione alle banche del perfezionamento delle operazioni.

Anche all'adempimento di questi compiti ed alla realizzazione del nuovo spirito che li informava, le banche agenti — come sempre anche in passato — si sono dedicate impegnandosi con assoluta serietà, mediante la loro esperienza e tutte le loro capacità organizzative. Ciò nella consapevolezza dei preminenti interessi nazionali che l'attività valutaria coinvolge.

Per dare un'idea dell'impegno e della complessità dell'organizzazione dei controlli si può citare, a titolo di esempio, che un grande istituto di credito — al fine di compiutamente adempiere alle numerose prescrizioni normative in rapporto al volume di lavoro giornaliero richiesto (circa 2.500 benestare) — deve avvalersi di una vasta e capillare organizzazione, sia centrale che periferica (è stato questo uno dei motivi per cui il numero delle banche agenti è stato esteso da 12 a 229), valutabile in circa 1.700 elementi, fra impiegati, funzionari e dirigenti, cifra corrispondente all'11 per cento del personale complessivo dello stesso istituto.

Per contro, va sottolineato che il servizio viene svolto presso migliaia di sportelli bancari di aziende (ogni banca agente ha molti sportelli), anche di media e minore grandezza e quindi con un decentramento territoriale e con una dimensione unitaria tali da porre il servizio stesso a comoda portata degli operatori che ne hanno bisogno dovunque essi si trovino ciò che comporta il superamento di grossi problemi di qualificazione e di aggiornamento del personale.

Per l'eventualità che possa apparire utile fornire una indicazione dettagliata, anche se solo schematica ed esemplificativa, delle operazioni che vengono svolte dalle banche nell'esercizio dei loro compiti valutari, su

un piano di costante collaborazione con le pubbliche autorità, si riproduce in allegato un'esposizione sommaria di tali procedure ed adempimenti.

A questo punto si pone il problema (sul quale richiamiamo la vostra attenzione e attendiamo il vostro giudizio) che è estremamente importante ai fini della conversione in legge del decreto, dell'accertamento, ai fini valutari, della congruità dei prezzi.

All'inizio, il compito di tale accertamento è stato attribuito ad organi diversi dalle banche, infatti, ai sensi dell'articolo 4, n. 2 del decreto ministeriale 5 luglio 1948, esse dovevano « accertare soltanto l'esatta rispondenza tra i dati indicati sui moduli di informazione predisposti dall'Ufficio italiano cambi e quelli risultanti dai documenti contrattuali ».

Questo compito (come successivamente ribadito con circolari dell'UIC) è stato effettivamente disimpegnato per lunghi anni dalle aziende di credito con cura e diligenza, in quanto effettivamente commisurato alle possibilità di adempimento da parte delle banche con il proprio personale.

La sua esatta portata è chiaramente delimitata nel senso che — come ufficialmente precisato a suo tempo dello stesso UIC — « se le banche emittenti non potranno essere chiamate a responsabilità per erronee o reticenti dichiarazioni della propria clientela, esse dovranno però — pur sempre — rispondere della conformità delle dichiarazioni stesse ai dati, desumibili dai contratti, fatture, polizze licenze, eccetera, che hanno l'obbligo di farsi esibire prima del rilascio del documento e del giudizio sulla loro attendibilità, che ne può trarre dopo attento esame un impiegato di banca, incaricato del servizio per la sua specifica preparazione in materia ».

Le incombenze di accertamento generalizzato della congruità dei prezzi, accertamento cioè da effettuarsi con riferimento non già a documenti, ma ai prezzi correnti, o comunque di mercato, promanano da disposizioni del 1959.

Venne allora affidato alle banche il nuovo compito di accertare — prima di procedere al rilascio di denunce e benestare bancari

2^a COMMISSIONE2^o RESOCONTO STEN. (25¹ marzo 1976)

all'importazione o all'esportazione — « che i prezzi dichiarati nelle fatture siano corrispondenti, con eventuale ragionevole margine, a quelli correnti noti » ...

A questo riguardo va detto che, come ripetutamente posto in evidenza dagli organi centrali delle aziende di credito, queste ultime non hanno né possono avere una concreta possibilità di esercitare controlli del tipo in parola.

Infatti esse si avvalgono, per l'espletamento dei loro compiti in materia valutaria, di personale scelto e specializzato, ma sempre sotto il profilo dell'attività bancaria, escludendosi in modo assoluto che esso possa essere considerato composto di esperti in materia commerciale, merceologica e tecnologica riguardo all'infinita gamma di prodotti suscettibili di scambio, da quelli minerali a quelli agricoli, dai prodotti tessili ai meccanici, da quelli dell'artigianato ai più sofisticati prodotti chimici o elettronici, eccetera.

Non è certamente il caso di entrare qui in una casistica che sarebbe sconfinata; va però tenuto ben presente come la realtà del commercio internazionale presenti numerosissimi casi nei quali nessuno, al di fuori dello stesso operatore (o di chi eventualmente abbia il potere di svolgere apposite, approfondite indagini), può veramente sapere se determinati prezzi siano reali o no.

Prodotti di abbigliamento possono essere venduti a prezzi anche molto diversi, a distanza di poche settimane, in funzione di moda, di presentazione, eccetera.

Prodotti meccanici possono avere un valore notevolmente diverso nell'uno o nell'altro mercato a seconda di circostanze specifiche o magari fortuite; anche prodotti identici possono essere venduti a prezzi diversi a seconda delle particolari politiche di vendita seguite dall'una o dall'altra azienda o delle diverse politiche di penetrazione su mercati aventi diverse prospettive di assorbimento futuro. E così si potrebbe continuare.

Oltre tutto, una sia pur sommaria indagine di tale natura, comporterebbe in moltissimi casi tempi di effettuazione che sarebbero in assoluto contrasto con le esigen-

ze degli operatori (i quali hanno necessità di accelerare al massimo l'espletamento delle formalità valutarie) e riuscirebbero gravemente pregiudizievoli a quello sviluppo dell'interscambio con l'estero che è considerato indispensabile per lo sviluppo economico e anche per la difesa della nostra moneta.

Sarebbe inoltre impensabile, all'evidenza, che una organizzazione adatta all'effettuazione di controlli merceologici venisse istituita presso tutte le migliaia di dipendenze nelle quali gli operatori hanno necessità di espletare le formalità valutarie inerenti alla loro attività.

Senza dire che accertamenti del genere sarebbero del tutto astratti ed inefficaci rispetto ai fini voluti, ove non siano corredati da una diretta ispezione delle merci che ne formano oggetto. E non si può certo supporre che le banche possano curare tali ispezioni.

Si deve dunque concludere che non possono validamente attribuirsi alle banche compiti di accertamento di sostanziale congruità dei prezzi

Analogo problema si presenta anche al di fuori delle importazioni e delle esportazioni di merci. Infatti, la determinazione della congruità dei corrispettivi per le altre operazioni correnti (prestazioni di servizi, assistenza tecnica, eccetera) e in molti casi per i movimenti di capitali, non può essere fatta in mancanza di qualsiasi riferimento valido.

Non può negarsi infatti che soltanto persone altamente specializzate nei singoli rami potrebbero accettare caso per caso la congruità dei prezzi, ad esempio, per riparazioni di mezzi di trasporto navale ed aereo, trasformazione di macchinari, compensi di mediazione, spese di pubblicità, spese di rappresentanza, eccetera.

E impensabile infatti che si possa richiedere ad un dipendente bancario di accettare la congruità del corrispettivo di progettazioni industriali, sfruttamento di licenze, invenzioni e brevetti, assistenza tecnica, lavori di costruzione di edifici, strade, ponti.

Anche per tutte le altre operazioni correnti, dunque, l'intervento della banca non può andare oltre gli accertamenti, anche i

più attenti e scrupolosi, sull'idoneità dell'operatore italiano e su tutto quel complesso di elementi che scaturiscono dall'esame dei documenti relativi all'operazione.

Per concludere, le banche potrebbero effettuare l'accertamento dell'idoneità del cliente, le caratteristiche dei documenti, la rispondenza degli elementi di fatto desumibili dai documenti stessi e l'esatta concordanza di tali elementi in ogni documento collegato all'operazione, con la natura e gli estremi dell'intervento richiesto, ma non possono da questi esami ed accertamenti passare a rispondere anche penalmente della congruità dei prezzi e dei valori.

Confidiamo che, con gli elementi forniti nei punti che precedono si sia assolto il nostro compito, per quanto di competenza.

Siamo comunque a disposizione per rispondere alle domande che ci verranno poste.

Ai fini della conversione in legge del decreto-legge 4 marzo 1976, n. 31, recante « Disposizioni penali in materia di infrazioni valutarie » ci permettiamo, se ci è concesso, dare un suggerimento. Vorremmo osservare che, poiché l'articolo 1 del decreto già prevede la responsabilità penale degli amministratori ovvero dei dipendenti delle aziende e istituti di credito in tutti i casi di concorso nei reati di cui a detto articolo, saremmo d'avviso che l'articolo possa essere senz'altro soppresso senza nuocere alla portata ed alle finalità della legge.

In via subordinata, occorrerebbe quanto meno modificare opportunamente il citato articolo 3 come segue:

a) inserire al primo comma « con dolo o colpa grave » fra le parole « viola » e « disposizioni »;

b) completare l'articolo 3 con un terzo comma che potrebbe recare:

« Relativamente ai compiti attribuiti dalle disposizioni vigenti alle aziende ed istituti di credito per quanto riguarda l'accertamento dei prezzi per le operazioni di esportazione e di importazione nonché dei valori afferenti alle altre transazioni con l'estero può sussistere violazione ai sensi dei commi precedenti esclusivamente nel caso di non

esatta corrispondenza tra l'ammontare dell'operazione valutaria e i dati risultanti dalla relativa documentazione negoziale ».

Queste modifiche si rendono a nostro avviso indispensabili soprattutto per un doveroso riguardo nei confronti del personale delle aziende di credito che altrimenti si troverebbe esposto a conseguenze anche di natura penale per fatti non dipendenti dalla sua volontà.

È evidente, dunque, che chi sbaglia deve pagare, ma penso che la sua responsabilità deve essere in rapporto alle possibilità che ha di evitare lo sbaglio.

Ho terminato e chiedo scusa se mi sono troppo dilungato in una relazione che ho compilato con la collaborazione del dottor Calabresi, del dottor Vicinelli e del dottor Marengo, qui presenti. Siamo, ora, pronti a rispondere alle domande che i componenti della Commissione vorranno eventualmente rivolgerci.

P R E S I D E N T E . Ringrazio il dottor Arcaini. Gli altri intervenuti desiderano aggiungere qualcosa alla relazione?

C A L A B R E S I . A me sembra che la relazione, come esposizione di base, sia esaustiva. Possiamo eventualmente integrarla in sede di risposta alle domande.

G U G L I E L M I . Vorrei solo far rilevare che vi è una differenza sostanziale tra l'esportazione illecita di capitali e le infrazioni delle norme valutarie previste e punite dall'articolo 3. Le norme dell'UIC, le cosiddette disposizioni valutarie, che sono articolate in tre parti, non costituiscono ancora un complesso organico e sono in continua fase di aggiornamento. Inoltre, non tutte le disposizioni sono predisposte al fine di impedire l'illecito trasferimento di capitali e non tutte le infrazioni previste e punite dall'articolo 3 possono perciò riferirsi direttamente all'esportazione di capitale. Ecco perchè le aziende bancarie insieme ai propri funzionari sono preoccupate dal contenuto dell'articolo 3 che punisce penalmente e (nei casi più gravi secondo il prudente arbitrio del pretore anche con l'arresto) qua-

2^a COMMISSIONE2^o RESOCONTO STEN. (25¹ marzo 1976)

lunque infrazione sia pure dovuta a negligenza o a non eccessiva diligenza. Vi sono norme che impongono per alcune operazioni di controllo un termine non superiore a 10 giorni, per altre non superiore a 30 giorni; ebbene, gli impiegati sono nella materiale impossibilità di controllare giorno per giorno la scadenza di detti termini. Questa ed altre infrazioni, riferite al valore della merce, potrebbero dunque comportare l'arresto, ma una simile eventualità porterebbe ad una paralisi del lavoro bancario, perchè i nostri dipendenti si rifiuterebbero di correre un simile rischio; pertanto, facciamo presente alla Commissione che, quanto meno in detto articolo, andrebbe precisato che il controllo della congruità del prezzo, della congruità delle prestazioni professionali, della cessione di *know how*, della cessione di brevetti non è affidato ai dipendenti delle banche.

M A R E N G O. Naturalmente mi associo alla illustrazione del dottor Arcaini che esprime il pensiero di tutte le banche membri dell'associazione e a quanto detto dal dottor Guglielmi in quanto anche presso la nostra banca e gli altri istituti di interesse nazionale il personale, sia direttivo che esecutivo, ha preso posizione, in qualche caso anche molto viva, contro l'articolo 3. Molti operazioni che prima erano svolte allo sportello sono ora trasferite al cambio e, di fronte alla eventualità di una pena limitativa della libertà personale, il personale è molto preoccupato. Ci appelliamo alla Commissione perchè prenda atto del fatto che l'articolo 3 metterebbe il personale in una posizione veramente difficile.

F O L L I E R I. Vorrei ringraziare il dottor Arcaini per la completa relazione fatta a nome dell'Assobancaria, però vorrei dire, se mi è consentito, che rimane insoluto il problema fondamentale, il problema centrale: a chi deve essere attribuito il potere di stabilire il valore delle merci che vengono portate all'estero o che vengono importate in Italia? Noi abbiamo appreso, attraverso altre persone che sono state invitate in Commissione, che il fenomeno del

trasferimento dei capitali all'estero avviene in certa misura in forma legale, nel senso che vi è corrispondenza con quello che risulta dai documenti contabili; però il problema che lei, dottor Arcaini, ha voluto presentare di difficilissima o quasi impossibile soluzione per il personale di banca, sta precisamente nello stabilire la congruità dei prezzi. Se noi lasciamo insoluto detto problema, il trasferimento dei capitali avverrà sotto la parvenza legale, ma indubbiamente contro gli interessi del paese e di tutti coloro che scontano gli effetti delle frodi di carattere valutario. Quindi occorrerebbe stabilire, magari insieme agli esperti del settore valutario che sono i responsabili, chi dovrebbe dare questo parere di congruità dei prezzi. Ci sono, indubbiamente, merci per le quali è quasi impossibile stabilire il valore di congruità, ma io credo che per la maggioranza delle merci che si importano e che si esportano il problema può essere affrontato e risolto.

Mi rendo conto, poi, dell'effetto deterrente dell'articolo 3 nella forma in cui oggi è vigente, sia pure provvisoriamente. Io non posso esprimere nessun parere, perchè sono uno fra tanti che deve assumere le proprie decisioni in sede legislativa, però vi sono casi, diciamo clamorosi, che non possono essere assolutamente consentiti, quale quello, ad esempio, del mangime alimentare che in Italia viene introdotto a 145 lire al chilo e venduto a 170 lire, la cui fattura riporta il prezzo di oltre 9.000 lire al chilo! Eppure la banca ha lasciato passare questo prezzo. È anche giusto che, allargandosi il commercio internazionale tra l'Italia e gli altri paesi, si abbattano, diciamo così, le frontiere di carattere economico-finanziario e si diano alle banche agenti i poteri che aveva solamente l'ufficio competente della Banca d'Italia; però mi pare che non vada ignorato il fenomeno, riferitoci ieri, di banche che lasciano in bianco i documenti comprendendo, indipendentemente dal decreto, gravi violazioni al codice penale, perchè quei fogli in bianco rappresentano indubbiamente un falso ideologico.

Quindi concludo dicendo che, a mio avviso, dovremmo cercare insieme il sistema

per controllare quello che si dice non possa essere controllato dagli addetti alle banche, che pure agiscono nel nostro sistema valutario.

D E C A R O L I S . Vorrei presentare una mozione d'ordine. Prego i colleghi di non fare esposizioni di carattere generale su argomenti che già conosciamo per averli trattati nelle precedenti sedute dedicate a questa indagine e che i nostri interlocutori odierni conoscono senz'altro meglio di noi. È preferibile rivolgere domande specifiche, soprattutto in relazione alle forme di evasione più o meno camuffata che ci sono state prospettate come possibilità, nel corso delle precedenti udienze.

P R E S I D E N T E . Indubbiamente, onorevole De Carolis, il sistema della domanda è preferibile, però se qualche collega ritiene di fare commenti ed osservazioni, non mi pare che sia il caso di porre limitazioni, dal momento che ci troviamo in una sede così qualificata quale è quella dell'indagine. In ogni modo, i colleghi hanno ascoltato la sua mozione e, nei limiti del possibile, vorranno certamente tener conto del suo desiderio che, in fondo, corrisponde anche ad una esigenza di celerità.

M A R T I N A Z Z O L I . Per ottemperare al consiglio del senatore De Carolis, rivolgerò una sola domanda che non è provocatoria, come potrebbe apparire, ma forse è ingenua e si riferisce al problema della sopravalutazione e della sottovalutazione. Mi è sembrato di capire, ascoltando la relazione del dottor Arcaini, che si ritiene il sudetto problema quasi ineluttabile, il che non dovrebbe essere. Comunque le banche dicono di non essere in grado di svolgere un accurato controllo. Esiste però un altro punto di vista e lo espongo in termini generici: l'opinione pubblica è ormai convinta che le banche sono un tramite non inconsapevole del trasferimento clandestino di valuta all'estero.

La domanda è semplice: vorrei sapere se è vero che le banche, come comunemente si afferma, fungono spesso da tramite per l'esportazione clandestina di capitale.

P R E S I D E N T E . Sarebbe meglio che, oltre al dottor Vicinelli, rispondesse anche il dottor Arcaini.

V I C I N E L L I . Escludo assolutamente che il sistema ne sia consapevole. È vero, però, che questa complessa congerie di norme è fonte di una certa latitudine interpretativa. Si devono svolgere una serie infinita di operazioni tutti i giorni, sulla base di un esame approfondito che peraltro non può essere di congruità. Si può, pentanto, instaurare una certa atmosfera di permissività nell'attuazione dell'incarico. È importante tenere presente che l'amministrazione bancaria si preoccupa di far sì che ciò non avvenga, ed esplica continuamente dei controlli in tal senso.

Ci preoccupiamo, poi, di addestrare il personale, di responsabilizzarlo e di rendergli intellegibile tutto il materiale, anche sotto forma di interpretazione delle norme. Vengono istituiti dei corsi a tale scopo. Vi sono uffici centrali di consulenza valutaria nei quali operano persone di elevata esperienza e competenza, senza parlare poi della loro correttezza. Vengono, inoltre, effettuate delle ispezioni intese a controllare il rispetto delle norme valutarie. Può succedere che, per mancanza di personale, certe adempienze siano ritardate, come per esempio le segnalazioni fiscali; ce ne rendiamo però immediatamente conto. Ritengo, pertanto, che il sistema bancario non cooperi in alcun modo consapevolmente ad operazioni di fuga dei capitali.

A R C A I N I . Vorrei rispondere al senatore Follieri che ci ha rivolto una domanda veramente pertinente sulla congruità sostanziale dei prezzi. Qualora il prezzo indicato nella fattura, oggetto del benestare, fosse non corrispondente alla realtà, si avrebbe una legale fuga di capitale. Una volta il controllo spettava all'Ufficio italiano cambi; e estremamente difficile trasferire sulle banche questo compito. Vorrei anche far notare che il mercato è in continua evoluzione non si deve pensare soltanto a determinati casi macroscopici come quelli citati dove è peraltro evidente una collusione. Nel caso di intere navi di grano, es-

sendoci un mercato che oscilla giorno per giorno, basta un'oscillazione di *cent* per quintale per realizzare somme ingenti.

B O L D R I N I . Esiste la borsa dei grani.

A R C A I N I . È difficile per noi indicare qual è il mezzo più idoneo per effettuare i necessari controlli. Non riteniamo, però, che qualche risultato possa essere raggiunto espomendo penalmente, nel caso di differenze di prezzo, i dipendenti bancari di cui conosciamo la preparazione e la diligenza. Abbiamo avuto una relazione da parte dei dipendenti delle banche, i quali svolgono lentamente certe operazioni per tutelare la propria responsabilità.

Per quanto riguarda la domanda che è stata rivolta dal senatore Martinazzoli, alla quale ha già risposto il dottor Vicinelli, vorrei affermare che non esiste un'organizzazione per far fuggire del denaro tramite le banche; non posso però escludere che ci sia qualcuno che imbrogli le carte. Comunque, le banche svolgono una vigilanza continua, e se accade che il personale venga meno ai suoi doveri, prendono i provvedimenti consentiti dai contratti di lavoro. Ritengo, poi, che vi sia molta esagerazione da parte della stampa; è troppo comodo lanciare delle accuse in forma generica, ed è anche difficile difendersi. Coloro che vogliono portare all'estero del denaro, adoperano altri mezzi. Ho un'esperienza che nasce dal fatto di aver lavorato per molti anni in banca. Vorrei dirvi, pertanto, che ritengo che il denaro possa essere paragonato ad un coniglio. Questo animale è timido, ma anche vorace: se arriva in un orto, divora tutta la tenera insalata che vi trova a condizione che non ci sia neanche un rumore che lo faccia scappare. Esiste un libro abbastanza interessante a tale riguardo: « La montagna dei conigli ».

P R E S I D E N T E . Spero che questa legge costituisca un rumore.

M A R E N G O . Vorrei, onorevoli senatori, brevemente illustrare il sistema organiz-

zativo del Credito italiano. Ci atteniamo strettamente alle istruzioni del Cambital ed a tal fine abbiamo predisposto 18 nostri fascicoli, suddividendo la materia in modo organico così da rendere più facile la consultazione. Curiamo poi che il personale sia al corrente di tali norme ed inviamo degli ispettori presso tutte le filiali. Abbiamo 13.000 dipendenti, di cui 1.500 svolgono funzioni inerenti ad operazioni con l'estero ed hanno pertanto responsabilità valutarie. L'anno scorso si sono concessi 481.550 benestare; abbiamo regolato operazioni nel 1975 per circa 8.500 miliardi di lire. Ho sentito menzionare quel caso macroscopico relativo ai mangimi; solo uno sprovveduto poteva agire in questo modo. Sono, comunque, certo che la mia banca non ha concesso il benestare. È sufficiente che su 8.500 miliardi vi sia uno sfasamento del tre, cinque per cento per rendersi conto delle cifre che si possono avere; ritengo sia difficile per un impiegato bancario rifiutare il benestare quando tutta la documentazione è in ordine. Se si moltiplicano queste cifre per dieci si raggiungono somme rilevanti.

Si possono avere fughe di capitale anche con altri mezzi. Per quanto riguarda le rimesse degli emigrati, quando esiste un divario tra cambio ufficiale e quello parallelo e a Francoforte si ha la possibilità di scegliere, per l'invio di mille marchi, la banca o altri canali, si preferiscono questi ultimi nelle condizioni attuali. Occorre anche tener conto che all'estero esistono organizzazioni capillari per svolgere queste operazioni. I turisti, poi, arrivano in Italia con banconote acquistate all'estero con una differenza del dodici per cento rispetto a quello che riceverebbero nel nostro Paese. Negli aeroporti, inoltre, non è previsto il controllo dei bagagli in partenza imbarcati nelle stive degli aeromobili; le valige potrebbero essere piane di banconote.

Siamo favorevoli, onorevoli senatori, alla introduzione di norme precise ed osservabili e faremo in modo che i nostri dipendenti non le trasgrediscano. Purtroppo una parte di tali norme, ed in particolare quelle riguardanti la corrispondenza dei prezzi delle

merci importate ed esportate e la congruità dei valori afferenti alle altre operazioni con l'estero, non sono in pratica osservabili dalle banche. Comunque — per quanto ci concerne — abbiamo sempre in passato fatto tutto il possibile ai fini dell'osservanza delle norme stesse, ma come detto prima le varie insite in tale tipo di accertamento sono tali da costringerci ad avanzare le più ampie riserve. Un tale accertamento potrebbe semmai essere effettuato dalle dogane che hanno anche la possibilità di prendere visione delle merci. La posizione dell'azienda di credito di fronte al cliente è più difficile, perché l'impiegato non può rifiutare il benestare qualora venga presentata una documentazione almeno apparentemente perfetta, a meno che non vi siano macroscopiche differenze che ritengo siano eccezionali.

P R E S I D E N T E. Per quanto riguarda il caso macroscopico citato, vorrei precisare che si trattò di un'operazione valutaria che andò perfettamente a compimento, nonostante che chi la svolse fosse uno sprovveduto. Fu scoperta soltanto a causa di una operazione di rilievo tributario.

M A R T I N A Z Z O L I. Sono d'accordo con il dottor Arcaini che ha paragonato il denaro ad un coniglio. Vorrei però, far presente che ieri ci è stato detto che l'esportazione tipicamente clandestina è un fatto marginale rispetto a quella formalmente legittima. Oggi, invece, è stato affermato che ciò non risponde alla realtà. In un documento redatto dai sindacati dei dipendenti bancari vi sono delle affermazioni che contraddicono le risposte che ci avete dato.

Tanto per fare un esempio soltanto — dato che esiste un elenco di diciotto modi, in una efficace sintesi — esiste una esportazione di capitali attuata direttamente da banche italiane attraverso operazioni di cambio effettuate volutamente in perdita. Tale forma di esportazione presuppone la complicità di una banca estera, complicità che si concreta nel creare una disponibilità all'estero pari all'ammontare della perdita voluta, a favore di un residente e si attua mediante

acquisto e vendita di una valuta nella stessa giornata, con lo stesso corrispondente estero, a cambi volutamente diversi. Ripeto, non voglio addentrarmi nell'argomento, perchè altri colleghi vi ritorneranno. Volevo solo far osservare che, in verità, non sembra così fragile, ipotetica ed immotivata la sensazione di cui dicevo prima.

D E C A R O L I S. Anch'io volevo riferirmi, come il collega Martinazzoli, a quanto abbiamo raccolto finora e cioè a quanto è emerso interrogando la Guardia di finanza ed i sindacati dei dipendenti bancari. Debbo ribadire che le indicazioni venute soprattutto dalla Guardia di finanza, in questo caso, confermano che la tipica esportazione di valuta non rappresenta la maggiore percentuale di esodo dei capitali e vorrei fare anch'io due esempi, con una brevissima premessa.

Che avvengano questi trasferimenti di valuta all'estero, con il consenso di alcune banche, è dovuto anche al fatto che vi sono forti pressioni sulle banche stesse: non è, cioè, che lo facciano di loro iniziativa, né noi lo pensiamo, in modo assoluto, ma solo quando ricevono una richiesta in tal senso da un cliente, soprattutto da un cliente di una certa importanza, con il quale è opportuno mantenere i rapporti. Naturalmente ciò non avverrà per tutte le banche — almeno ce lo auguriamo — e quindi vorremmo da parte vostra una collaborazione al fine di individuare quelle che si regolano in tal modo. Non è che si stia facendo un processo a qualcuno, ma bisogna studiare gli strumenti adatti per scoprire quanto può avvenire attraverso la tecnica bancaria; e voi ben conoscete quali sono queste forme di esportazione di valuta all'estero, che, ripeto, non tutte le banche effettuano e che le più serie dovrebbero assolutamente rifiutare.

Però non ci si venga a dire che, per esempio, l'alimentazione di conti esteri in valuta, l'esportazione a mezzo di bonifici ed assegni bancari in valuta o lire sul conto estero a favore di residenti temporanei all'estero e di non residenti e, nel caso specifico, di bonifici all'estero per causali fittizie, le ope-

2^a COMMISSIONE

razioni speculative in cambi attraverso l'irregolare apertura di un doppio conto, con un trasferimento in un conto o nell'altro a seconda dell'andamento dei cambi, la mancata riscossione di crediti verso l'estero attraverso operazioni finanziarie, più che commerciali — faccio solo alcuni esempi — avvengano senza la collaborazione e l'intermediazione bancaria. Come anche nel sistema delle compensazioni tra il residente ed il non residente, oppure tra due residenti, e così via.

Ecco noi vorremmo in pratica avere suggerimenti concreti al fine di poter rendere il più possibile aderente alla realtà la normativa in materia. Siamo infatti perfettamente d'accordo sulla necessità di modificare quell'articolo, però qui si rientra invece nell'articolo 1 e cioè nel caso del concorso. Questa è la prima domanda di carattere generale, con riferimento specifico ad alcune forme di evasione di capitali all'estero attuate necessariamente attraverso la collaborazione di una banca.

La seconda domanda è la seguente. Presidente Arcaini, sul problema della congruità del prezzo hanno i dirigenti dell'Assobanca-ria la possibilità di indicare alcune forme che siano abbastanza agili volte ad ottenere la collaborazione di enti qualificati nel settore e non di personale bancario soltanto?

Ed ancora: nel rapporto di percentuali, per quanto riguarda le forme di esportazione e d'importazione, cioè *export-import* di merci, cessione più o meno fittizia di brevetti e pagamento all'estero di servizi — questi sono i tre punti essenziali — le operazioni riguardanti la cessione dei brevetti e quindi il pagamento di brevetti e di servizi è di gran lunga inferiore, immagino, rispetto alle operazioni *import-export* di merci. Ed allora, per quanto concerne queste due forme, che sono state indicate dalla Guardia di finanza come quelle nelle quali veramente esiste una lacuna anche nella congerie di disposizioni valutarie, rappresentate non solo da norme e regolamenti, ma anche da circolari, non ritengono le banche di poter avere la possibilità di un accertamento molto più approfondito? Perchè non credo che il pa-

2^o RESOCONTO STEN. (25¹ marzo 1976)

gamento della cessione di un brevetto o il riconoscimento di un servizio siano operazioni non dico quotidiane, ma paragonabili alle migliaia di operazioni quotidiane di *export-import* di merci.

P R E S I D E N T E. Ai quesiti del senatore De Carolis risponde il dottor Calabresi.

C A L A B R E S I. Forse posso dire qualcosa molto sinteticamente. Credo che, anche da quanto è stato detto negli interventi precedenti, appaia chiaro che esportazioni illecite di capitali possono avvenire senza che necessariamente la banca sia a conoscenza di tali operazioni. Evidentemente queste esportazioni avvengono attraverso di essa ma è dimostrato che la molteplicità dei casi che possono presentarsi è tale per cui non è affatto affermabile che ci sia consapevolezza da parte della banca. Ciò è da escludersi in via di massima. Fatta questa premessa, rispondo alla prima domanda posta dal senatore De Carolis: se sia possibile indicare forme agili e idonee ad effettuare gli accertamenti di congruità.

Ciò che posso dire in base all'esperienza del passato è che, per un periodo di molti anni, questo accertamento è stato di competenza degli uffici doganali perifericamente e dell'Ufficio italiano cambi al centro, Ufficio che era — all'epoca — dotato di un apposito servizio di controllo. Il presidente Arcaini ha delineato l'evoluzione che questa materia ha avuto nel corso degli anni e come, di conseguenza, mutate condizioni di politica economica e valutaria abbiano portato ad un diverso ordinamento. Quale ente o quale amministrazione sia oggi la più idonea ad assumere e svolgere questo compito (che il settore bancario non può che augurarsi venga svolto nel modo più valido ed efficace, anche per dissipare l'atmosfera di facile sospetto nei suoi confronti) non è facile indicare. Non sono preparato a dare una risposta a questo quesito perchè occorrerebbe approfondire l'attuale stato delle cose. Non voglio fare delle anticipazioni, ma mi è stato detto in questi giorni che l'Ufficio italiano

cambi avrebbe difficoltà ad organizzare un servizio di questo genere. Comunque sarà poi l'Ufficio stesso a fornire dei chiarimenti su questa materia. Piuttosto quello che posso dire è questo: siccome si è parlato anche di collaborazione da parte del sistema bancario per identificare i canali illeciti ed i modi per chiuderne il funzionamento, è da sempre che le banche agenti danno agli organi centrali, all'Ufficio italiano cambi ed alla Banca d'Italia una collaborazione piena, quale la multiforme realtà richiede, per ogni quesito, per ogni problema che viene ad esse sottoposto. Questa collaborazione, sia in forma diretta da parte dei singoli istituti, sia — quando si è presentata l'occasione — coordinatamente attraverso l'Associazione bancaria, è stata data per il passato, viene data attualmente e sarà data in futuro con il massimo impegno. Questa è l'affermazione che mi premeva fare.

Quando alla seconda domanda posta dal senatore De Carolis, non ho al momento a disposizione dati statistici idonei ad indicare l'importanza relativa delle varie vie. Questi dati potranno essere forniti più opportunamente dall'Ufficio italiano cambi. Forse, sul piano tecnico, qualcuno dei miei colleghi potrà fornire indicazioni derivanti dalla pratica.

G U G L I E L M I. Rispondo molto brevemente alle domande cattive. Ieri sono stati riferiti alla Commissione casi patologici. Il sistema bancario condivide pienamente l'articolo 1 che punisce questi casi patologici. Il sistema bancario, quindi, non ha sollevato alcuna obiezione sulla norma prevista dal legislatore che punisce i funzionari di banca e le banche — ma si tratta raramente di grandi banche — responsabili di illecite esportazioni di capitali. Non escludo che casi del genere siano avvenuti e sono lieto che da oggi i responsabili siano puniti severamente.

M A R T I N A Z Z O L I. Il decreto che stiamo esaminando per la conversione in legge, si limita a rendere più severe sanzioni che erano già previste e che per molto tempo sono rimaste inapplicate.

G U G L I E L M I. Il sistema bancario condivide pienamente l'inasprimento delle pene, perchè finora il funzionario di banca che compiva operazioni illecite lo faceva con una certa leggerezza, in quanto sapeva che, se veniva scoperto, era la banca a pagare una pena pecuniaria. Oggi, sapendo che se viene scoperto è punito con quattro anni di reclusione, sicuramente se ne asterrà. Tutte le grandi banche, poi, hanno sempre dato disposizioni ai propri funzionari di rispettare le norme valutarie. Perciò i casi denunciati ieri dai dipendenti delle banche sono casi patologici. Inoltre, l'accenno alle compensazioni è stato fatto con cattiveria, perchè le compensazioni fra « non residenti » e « residenti » avvengono senza l'intervento delle banche. Le compensazioni invisibili, quindi, sono le uniche operazioni illecite che non possono essere imputate alle banche.

Per quanto riguarda, infine, il problema della congruità dei prezzi, ritengo che prevedere un sistema di controllo della congruità del prezzo di tutte le varie operazioni sia impossibile, perchè ciò paralizzerebbe il commercio internazionale. Soltanto noi rilasciamo ogni giorno circa 2.000 benestare.

Il senatore De Carolis ha parlato del rapporto tra l'importo delle esportazioni ed importazioni, da una parte, e l'importo dei compensi per prestazioni professionali, uso di *know how* e di brevetti dall'altra; ma non credo che sia esatto il rapporto nella misura che egli ritiene che abbia; a mio avviso le operazioni del secondo gruppo sono circa il 30 per cento del movimento complessivo.

D E C A R O L I S. Se noi concentriamo l'attenzione su quel 30 per cento, io credo che scopriremmo...

G U G L I E L M I. No, non è assolutamente possibile avere la massima garanzia. L'unico sistema valido allo scopo sarebbe un'indagine a campione affidata ad organi dello Stato.

M A R E N G O. Il senatore De Carolis ha parlato di brevetti. Dal mio fascicolo ri-

sulta che alla causale 45 del trasferimento dei capitali verso l'estero c'è scritto: « Compensi per acquisto di brevetti, disegni, marchi di fabbrica, invenzioni e relativa assistenza tecnica, con la precisazione che, ove trattasi di pagamenti *una tantum* anche se effettuati a fondo perduto, essi debbono essere effettuati previo esame della documentazione da parte del CAMBITAL; negli altri casi sono da osservare le particolari disposizioni prescritte al riguardo ed è fatto obbligo alle banche di segnalare le operazioni al CAMBITAL. Quindi le banche in un caso fungono da passacarte e nel secondo caso sono depositarie di contratti e delle richieste dichiarazioni degli operatori recanti (ricondendo sotto la loro responsabilità) l'attestazione che la somma che deve essere trasferita all'estero è al netto delle ritenute previste dalla legge e via di seguito. Ad esempio, per lo sfruttamento o l'acquisto di brevetti, il documento richiesto è il certificato dell'Ufficio centrale brevetti del Ministero dell'industria, commercio e artigianato che, in casi urgenti, per ragioni di correttezza, può essere temporaneamente sostituito da una dichiarazione dell'operatore circa l'esistenza del brevetto con l'impegno di esibire successivamente detto certificato. In ogni caso vi deve essere la segnalazione al CAMBITAL. Quindi, le norme esistono e — anche se sono complesse — sono molto ben fatte e non credo che non esista un organo che non possa controllare i grossi sfasamenti. Siamo perfettamente d'accordo, l'articolo 1 copre il dolo e, quando esiste il dolo, siamo noi i primi a volere che chi ha sbagliato paghi, ma riteniamo che non sia possibile dare alle banche e naturalmente ai dipendenti delle banche compiti non assimilabili, com'è quello della verifica della congruità dei prezzi e dei valori. Le norme ci sono e le osserviamo; casi individuali di funzionari ed impiegati che non le abbiano osservate ci sono stati e temo che ci saranno ancora ed è giusto che siano puniti.

PRESIDENTE. Vorrei soltanto una spiegazione. Se ho ben capito lei intende dire, dottor Marengo, che i funzionari

delle banche e le banche stesse non accetterebbero che possa dar luogo a illecito penale il giudizio sulla congruità, perchè questo giudizio esiste già.

MARENGO. Il giudizio c'è e viene esercitato nei limiti del possibile. Però ci rendiamo conto perfettamente che si tratta di un giudizio che ha punti di riferimento debolissimi, perchè vi sono margini di percentuali che non sono assolutamente individuabili.

PRESIDENTE. Vi sono anche casi macroscopici.

MARENGO. Direi, allora, che in quei casi vi è una verifica. Non dimentichiamo che ogni modulo valutario va in copia al CAMBITAL, va esibito alle dogane per le operazioni di sdoganamento e quindi non mancano le possibilità di un controllo successivo.

PRESIDENTE. Le dogane fino ad oggi non rientrano nel settore.

DECAROLIS. Vorrei porre una duplice domanda. In primo luogo, chiedo di sapere se attraverso la segnalazione al CAMBITAL avviene una schedatura delle operazioni per categoria di operazioni, cioè se vi è la cessione dei brevetti e la cessione del pagamento di servizi, in riferimento alle singole banche.

MARENGO. Si tratta di segnalazioni di operazioni individuali perchè le norme, come ho detto prima, sono estremamente diversificate, in quanto coprono addirittura centinaia di casi possibili. Mi risultano fino a 258 causali e per ogni causale vi sono le norme di modalità.

DECAROLIS. Significa che non c'è schedatura. Allora è evidente che per poter consentire l'accertamento dell'eventuale frode valutaria è opportuno che sussista una documentazione presso la banca. È possibile attuare un sistema di schedatura delle

2^a COMMISSIONE2^o RESOCONTO STEN. (25¹ marzo 1976)

operazioni di esportazione e di importazione per ogni cliente nel corso dell'anno? Inoltre, è possibile creare presso la banca una schedatura per categoria di operazioni in relazione ai brevetti e in relazione al pagamento dei servizi?

V I C I N E L L I. Ogni operazione comporta un'autorizzazione particolare e quindi un modulario; questo modulario viene tenuto in evidenza presso la banca e, a giro compiuto, cioè dopo lo sdoganamento (o dopo la partenza della merce) e successivamente alla liquidazione del pagamento in uscita (o in entrata), viene segnalato all'Ufficio italiano cambi sia che l'operazione risulti regolare o irregolare. Per i pagamenti dei brevetti e per le altre voci vi è un modulario diverso, in quanto è una categoria già distinta. Tenere in evidenza un modulario per cliente è una cosa che si potrebbe risolvere attraverso un sistema di rilevazioni elettroniche. Tale soluzione non è da escludere, soprattutto in sede di CAMBITAL, dove ritengo che il sistema sia già applicato per grandi categorie.

D E C A R O L I S. La mia domanda invece è: è possibile proprio per le singole banche, con riferimento ai clienti più importanti, tenere una schedatura delle operazioni compiute nel corso dell'anno?

V I C I N E L L I. È possibile.

D E C A R O L I S. L'Assobancaria sarebbe disponibile per estendere questo sistema di schedatura a tutte le banche?

M A R E N G O. Mi consenta di far osservare che la schedatura sarebbe individuale per ciascuna banca e, chi volesse frodare la legge potrebbe recarsi presso dieci banche e fare la stessa operazione dieci volte. A questo pericolo si ovvia già oggi, invalidando la documentazione presentata; cioè la banca che esamina una certa documentazione deve stampigliarla in modo che non sia più utilizzabile presso un'altra banca. Certamente, però, chi ha l'animo di frodare può procurarsi un'altra documentazione.

D E C A R O L I S. Però questo non esclude — anzi esige — la schedatura per cliente nelle singole banche.

P R E S I D E N T E. No, questo non risolve il problema. Piuttosto è necessaria la segnalazione da parte di ogni banca al CAMBITAL.

A R C A I N I. Segnalazione che è già prevista.

P R E S I D E N T E. All'Ufficio italiano cambi non esiste per cliente, esiste per categoria, se non sbaglio.

C A L A B R E S I. Però esiste la documentazione di base per poter fare anche la schedatura per cliente e solo all'UIC può essere fatta in modo valido.

F I L E T T I. Il dottor Arcaini, nella sua articolata esposizione, dopo alcuni riferimenti di carattere generale, si è soffermato particolarmente su determinati aspetti del decreto-legge. Ritiene, se ho capito bene, opportuna l'eliminazione dell'articolo 3 e la previsione della punibilità dei dipendenti per il solo caso di concorso nei reati previsti dall'articolo 1. L'avvocato Guglielmi, invece, ha suggerito la soppressione del secondo comma dell'articolo 3; vorrebbe cioè che non venisse prevista la pena detentiva. Vorrei sapere se il dipendente che omette di svolgere determinate pratiche è soggetto ad una sanzione amministrativa oppure se è prevista una sanzione di carattere disciplinare.

G U G L I E L M I. Si applica la normativa valutaria precedente: rimane la sanzione pecuniaria.

P E T R E L L A. Vorrei sapere quali sono i mezzi con cui le banche trasferiscono all'estero i conti alle loro filiali, consociate e finanziarie, e qual è l'entità dei relativi trasferimenti. Chi controlla i bilanci delle consociate, delle finanziarie estere? Poichè si è parlato di controlli interni, di autodisciplina delle banche, di accuratezza nella preparazione del personale, vorrei sapere se

questo vale soltanto per le banche maggiori. Desidererei venire a conoscenza dei tipi di controlli effettuati realmente dalla Banca d'Italia e dall'Ufficio italiano cambi. Vorrei, inoltre, conoscere l'entità degli aggi riscossi dalle banche per le operazioni valutarie da esse compiute ed anche quanto rendono le operazioni di *import-export*.

M A R E N G O. Per quanto riguarda la prima domanda, posso affermare che le nostre filiali e le consociate estere sono considerate ad ogni effetto banche straniere; pertanto, si applicano le stesse norme valutarie esistenti per tali banche.

La commissione di base ammonta allo 0,75 per mille, ma per grossi affari e per molteplici clienti viene ridotta in misura notevole: in molti casi se ne percepisce le metà, talvolta un terzo. Per motivi di concorrenza si tende a diminuire gli aggi.

I bilanci delle filiali confluiscono in quelli delle banche. Questo non avviene per le consociate, perché la fusione dei bilanci è possibile solo se si supera una certa percentuale.

G U G L I E L M I. I bilanci delle collegate sono trasmessi ogni anno alla Banca d'Italia, e per le banche SBA da quest'anno c'è l'obbligo di allegarli al proprio bilancio.

P E T R E L L A. Sono bilanci che nessuno controlla.

V I C I N E L L I. Esiste una normativa per la trasmissione di danaro all'estero. Non si può trasmettere neanche un dollaro senza l'autorizzazione particolare, che è necessaria per poter prestare alle filiali estere determinati importi. Si possono, inoltre, costituire depositi raccogliendo denaro presso banche estere. Per quanto riguarda i rapporti con le nostre filiali, occorre anche dire che, alla fine dell'anno, i bilanci devono essere comunicati alla Banca d'Italia con gli allegati.

Per quanto concerne i controlli effettuati dalla Banca d'Italia e dall'Ispettorato dell'Ufficio italiano cambi, è necessario precisare che, se si tratta di banche estere, sussiste

il segreto bancario. I controlli della Banca d'Italia vengono svolti in profondità; si possono anche esperire indagini, come del resto è successo.

B O L D R I N I. Quante indagini ha svolto la Banca d'Italia in questi ultimi cinque anni?

V I C I N E L L I. C'è stata nel 1973 la famosa indagine valutaria che per il 90 per cento non riguardava argomenti attinenti alla fuga di capitali, bensì una serie di adempimenti formali che fanno parte della normativa e che possono prefigurare infrazioni. Abbiamo anche cercato di dimostrare che non si trattava di contestazioni sostanzialmente valide; in alcuni casi, però, dei funziorari aveva ecceduto la loro capacità e competenza.

G U G L I E L M I. La Banca d'Italia ha svolto una dettagliata indagine nel 1973. Non esistono ispezioni particolari, ma generali; ciò avviene ogni sei o sette anni.

Le ispezioni dell'Ufficio italiano cambi avvengono di norma a seguito di denunce di presunti illeciti valutari. Ne abbiamo in media una all'anno per filiale.

B O L D R I N I. Le domande poste dal collega Petrella mi dovrebbero indurre a ridurre le mie; alcune sono però rese necessarie da quanto è stato riferito in questa sede. Abbiamo anzitutto appreso che le vie, non infinite come quelle della Provvidenza, attraverso cui avviene la fuga dei capitali sono costituite dalle banche. Esiste, poi, un diverso grado di consapevolezza in questa esportazione illecita di valuta, che non è certamente causata dalla liberalizzazione dell'economia; costituisce invece un'anormalità, perché comporta tesaurizzazioni ed immobilizzazioni di capitali italiani all'estero. Infatti si tratta di fuga definitiva, o anche di carattere speculativo; cioè si trasferisce all'estero del denaro in momenti particolari, in occasione di crisi monetarie e via dicendo. Queste diverse vie implicano un diverso grado di consapevolezza da parte delle ban-

2^a COMMISSIONE2^o RESOCONTO STEN. (25¹ marzo 1976)

che, in alcuni casi di carattere addirittura patologico — come è stato detto — ed in altri di carattere oggettivo, per impreparazione specifica delle banche a rispettare un momento della funzione pubblica che è loro affidata; e ciò è dovuto in parte alla parcelizzazione del lavoro bancario ed in parte, anche notevole, alla declassificazione del lavoro bancario in periferia.

Abbiamo appreso anche che le banche le quali esercitano la sub-delega dell'Ufficio italiano cambi sono in numero che si diversifica a seconda degli interlocutori: da parte vostra si parla di 229 banche, da parte della Guardia di finanza di 238 e da parte dei sindacati di 248. Fatto si è che questa funzione pubblica da esse esercitata nell'accertamento, rappresenterebbe un monopolio dell'Ufficio italiano cambi, dato che questo è un ufficio statale. Ora, a quali condizioni viene concessa la sub-delega alle banche? A prescindere dalla liberalizzazione cui fa cenno il dottor Arcaini e che riguarda la CEE, mentre in effetti il fenomeno della fuga dei capitali nella sua più vasta portata è capitato addosso all'Italia, la quale non ha controlli interni ed esterni delle imprese quali quelli di Paesi come la Francia, la Germania e l'Inghilterra che tuttavia sono assoggettati a fenomeni di fughe di capitali, anche se non dell'entità dei nostri e a prescindere dal fatto che l'entità sia rilevante, che la canalizzazione sia quella delle banche, che la fuga avvenga col beneplacito delle autorità governative e dell'Ufficio italiano cambi (è stato confessato dallo stesso Carli, in un articolo apparso sul « Corriere della Sera » nel 1972, di aver autorizzato, come manovra monetaria, l'esodo clandestino di 14 milioni di dollari attraverso banche di interesse pubblico; operazioni che non avevano altro riscontro economico se non quello del puro investimento, al di fuori del controllo sulla valuta estera); a prescindere da tutto questo, quel che desidero sapere, dopo questa lunga premessa, è se tutte le banche le quali esercitano questa funzione pubblica sono attrezzate allo scopo, o solo alcune fra esse e non altre.

Debo precisare che, da notizie ricevute, abbiamo appreso come il 56 per cento delle operazioni con l'estero venga esercitato attraverso tre banche, mentre il 96 per cento dell'intero volume delle operazioni fa capo a 40 banche. Ora la fuga avviene anche attraverso le banche che agiscono in materia con un diverso grado di consapevolezza: del resto, quello che oggi assume aspetto di reato, ieri era un semplice illecito amministrativo, che comportava solo il pagamento di un'ammenda, quando pure questa veniva pagata. Desidero quindi sapere se, nella concessione che la Banca d'Italia dà per l'esercizio della sua delega, esistono, come dicevo, precise condizioni. Non esiste una legge che autorizza le operazioni di cambio?

GUGLIELMI. Si rivolge una domanda alla Banca d'Italia, la quale esamina...

BOLDRINI. Io parlo di condizioni amministrative.

GUGLIELMI. La condizione è quella dell'osservanza pura e semplice delle norme.

BOLDRINI. Quindi la concessione non è soggetta a revoca?

GUGLIELMI. Secondo i principi del diritto amministrativo è una concessione discrezionale: può essere cioè revocata discrezionalmente quando la banca non si mostri in regola con i requisiti richiesti.

BOLDRINI. È mai avvenuto che la concessione sia stata revocata a seguito di qualche incidente?

CALABRESI. Solo nel caso Sindona.

ARCAINI. L'autorizzazione di banca agente è sempre suffragata dalla quantità di lavoro svolto dalla banca medesima nel periodo in cui non era agente, fatto per il quale doveva rivolgersi ad un'altra banca

che già lo era. Naturalmente ogni banca ha, per l'ambiente in cui opera, la possibilità di essere richiesta a svolgere certe operazioni; e, come dicevo, se non è banca agente deve rivolgersi ad un'altra che lo sia e, quando ha un volume di operazioni tali da giustificiarla, presenta la richiesta per la concessione.

B O L D R I N I . Prima si crea il bisogno, poi il diritto.

A R C A I N I . Ora, le banche che fanno questo servizio, hanno la grande preoccupazione di procurarsi personale esperto ed idoneo, per cui molte di esse vanno a prelevarlo da banche già avviate in operazioni con l'estero. Si tratta infatti di un lavoro che non si può facilmente improvvisare, nè affidare a gente scarsamente preparata.

M A R I A N I . Gli esperti che abbiamo ascoltato ieri hanno osservato che il mancato controllo deriva anche dal fatto che il centro meccanografico dell'Ufficio italiano cambi è stato trasferito presso la Banca d'Italia e non esiste una schedatura per azienda, bensì una divisione per banche, oppure per tipo di operazione. Chiedo quindi ai presenti se ritengono possibile la schedatura per azienda da parte del centro meccanografico della Banca d'Italia, oppure se considerano opportuno trasferire nuovamente tale forma di controllo all'Ufficio italiano cambi. Giustamente infatti è stato osservato che, molte volte, non si riesce a sapere se la liceità di una operazione, anche in materia di sovrafatturazioni, è controllabile, non esistendo appunto una schedatura per azienda.

Cioè, non potendo conoscersi, sotto il profilo del personale, l'azienda che opera, se essa sia abituata o meno a rispettare le norme valutarie, oggi non è possibile, da parte di una banca che non abbia alcuna ragione particolare per favorire un cliente, controllare se questi ha compiuto altre operazioni spericolate.

In base alle osservazioni che ho esposto, questa è la mia domanda: la schedatura viene ritenuta necessaria per operare un controllo più adeguato?

A R C A I N I . So che il centro meccanografico della Banca d'Italia è molto bene attrezzato. È evidente quindi che, se c'è una richiesta, essa può essere soddisfatta dalla stessa Banca d'Italia.

M A R I A N I . La mia domanda era diversa: se cioè si ritiene possibile la schedatura per aziende — visto che si fanno cinque milioni di operazioni all'anno — con una differenziazione per i singoli tipi di operazione. La schedatura attualmente viene fatta, invece, per banche e per tipo di operazioni.

V I C I N E L L I . Ritengo che sia certamente possibile, perché ormai le attrezzature elettroniche hanno raggiunto un livello così alto da rendere possibile il soddisfacimento di qualsiasi richiesta.

P R E S I D E N T E . È importante però sapere nell'interesse di chi viene fatta la schedatura. Se viene fatta nell'interesse dello Stato sono perfettamente d'accordo. Non sono invece d'accordo se viene compiuta nell'interesse di privati.

V I C I N E L L I . L'utilità e l'efficacia di un simile rilevamento, a mio avviso, non sostituiscono l'utilità dell'indagine a campione. L'indagine a campione fatta da gente competente, quale può essere la Guardia di finanza, è molto più approfondita e pertinente perchè si sa, o almeno credo che si sappia, dove è possibile riscontrare evasioni valutarie macroscopiche, che sono poi quelle che interessano il sistema. Infatti, la Guardia di finanza è in grado, secondo me, con le indagini a campione, di seguire i grandi movimenti di materie prime, di prodotti di esportazione e di importazione, di carni e così via. Se un operatore sa di essere vulnerabile, credo ci penserà quattro volte pri-

ma di adoperare il sistema bancario per compiere delle evasioni valutarie.

P R E S I D E N T E . Infatti, la Guardia di finanza è stata esplicita in questa materia.

S A B A D I N I . Concludo con una domanda molto semplice che in parte è stata già ripetuta. Cercherò di porla nella maniera più precisa possibile. Prima, però, credo sia necessario fare una breve premessa, non solo nell'interesse dei colleghi della Commissione, ma anche dei nostri interlocutori così rappresentativi e così autorevoli, che sono qui insieme con noi per portare il loro contributo alla risoluzione del delicato e importante problema che abbiamo davanti a noi. Ritengo di dover esprimere una considerazione piuttosto amara, poichè da questa nostra discussione, dalle numerose dichiarazioni, ancora non sono emerse indicazioni concrete e positive per affrontare il problema. Anzi, nel corso dell'esposizione sia del presidente dell'Assobancaria, dottor Arcaini, sia degli altri rappresentanti del mondo bancario, sono emerse considerazioni che porterebbero quasi a pensare che è impossibile intervenire utilmente allo stato attuale — non tanto della legislazione — ma delle strutture, perchè giustamente l'ampliamento dei rapporti economici a livello mondiale, l'integrazione di questi rapporti e, di conseguenza, la molteplicità degli scambi sia commerciali che valutari si intersecano di modo che, obiettivamente, il controllo diventa enormemente più difficile. È stato anche detto allo stesso tempo che, per rispondere a queste esigenze, si è passati da un modello centrale di controllo ad un modello decentrato. Il controllo centrale che veniva effettuato dalla Banca d'Italia e dall'Ufficio italiano cambi è passato alle banche agenti che da 12 sono diventate 229; tenendo conto però delle filiali e degli sportelli, le banche agenti sono infinitamente più numerose, di modo che siamo arrivati ad una polverizzazione della delega delle operazioni e ciò rende enormemente più difficili i controlli. Nel corso dell'audizione di ieri del rappresentante della Guardia di finanza ci è stato

detto che, se viene a mancare il controllo all'atto del rilascio del benestare, sarà poi difficile o quasi impossibile un controllo successivo. Uno dei nostri interlocutori ha addirittura detto che la possibilità di un controllo successivo sarebbe vanificata. Allora, di conseguenza, se al termine dell'indagine conoscitiva arrivassimo alla conversione del decreto rafforzando i poteri di indagine della Polizia giudiziaria e della Guardia di finanza, otterremmo lo scopo che — per conferma degli stessi organi che debbono esercitare il controllo — sarebbe reso impossibile o estremamente difficile dalla mancanza del dato fondamentale per esercitarlo. Ecco la ragione della mia amarezza; anche dalle esposizioni che abbiamo ascoltato oggi non sono emerse indicazioni positive per risolvere questo problema. E allora se — com'è giusto — occorre mantenere l'integrazione economica ed il decentramento dei controlli ma, al tempo stesso, esiste per questo tramite la fuga dei capitali e l'impossibilità di esercitare un controllo, come legislatori ci troviamo in una situazione estremamente precaria. Desidero anche affermare che il mio intervento non vuole assumere il tono di una predica, ma solo l'esposizione obiettiva della situazione. Scopo dell'indagine conoscitiva che abbiamo promosso è appunto quello di avere delle indicazioni concrete per modificare questa situazione.

È evidente che, in sede di conversione del decreto-legge che è al nostro esame, non possiamo affrontare tutti i problemi che dobbiamo risolvere, ma solo alcuni. A questo punto, ecco la domanda che io pongo nella stessa forma di altri colleghi che sono intervenuti precedentemente: di quali strumenti si servono le banche per dare il visto di congruità? Mi rendo perfettamente conto di quanto sia difficile fare un accertamento reale, comunque — poichè il visto di congruità, pur non esistendo leggi e regolamenti in materia, è previsto da disposizioni amministrative collegate quanto meno al rilascio del benestare — desidero conoscere gli strumenti usati dalle banche per dare questo visto. Cioè, in altre parole, le banche

effettuano soltanto un controllo di documenti e di clausole contrattuali, oppure fanno riferimento a mercuriali? E, inoltre, in che modo è possibile effettuare il controllo della rispondenza dei prezzi all'atto del rilascio del visto, lasciando poi agli organi competenti (Guardia di finanza, Polizia giudiziaria, eccetera) quelli che sono i controlli successivi di veridicità? L'oggetto della mia domanda rappresenta, secondo me, il problema fondamentale dalla cui soluzione discendono le valutazioni che faremo successivamente in merito all'articolo 3.

P R E S I D E N T E. Alla domanda del senatore Sabadini desidera rispondere il dottor Arcaini.

A R C A I N I. Vorrei mitigare l'amaranza del senatore Sabadini. Prima di tutto non abbiamo detto che è impossibile un controllo, tanto è vero che l'Assobancaria accetta l'impostazione dell'articolo 1 che introduce elementi nuovi nella disciplina di questa materia.

Abbiamo sostenuto la impossibilità — lei stesso lo ha ammesso — di attribuire ai funzionari di banca, addetti a questi servizi, la responsabilità penale per eventuali differenze; non parlo di differenze macroscopiche.

S A B A D I N I. Un inciso: la legge non può prevedere le differenze accertabili (alle quali è stato fatto riferimento) fino al 5 per cento, perché queste rientrano in un certo senso nel concetto di congruità. Questa è l'interpretazione reale della legge e la legge non vuole andare oltre questo limite. È un punto che va chiarito.

A R C A I N I. Questo è un elemento positivo del quale prendiamo atto. Il mondo bancario, che opera per delega dell'Ufficio legale dei cambi della Banca d'Italia, nella esecuzione di queste operazioni non può essere responsabile dell'inesattezza delle fatturazioni. I diversi motivi che impongono una certa elasticità mi sembra di averli ampiamente illustrati. Siamo dell'avviso che

coloro i quali concorrono a compiere il reato per ingannare il fisco, per ingannare la finanza italiana debbono essere puniti; non siamo contrari a questa impostazione, ma — evidentemente — la forma esatta per attuarla in questo momento non la possiamo indicare. Possiamo solo collaborare insieme ad altri organismi che hanno, anche essi, la loro responsabilità. Ci si deve chiedere, ad esempio, che possibilità hanno di operare l'Ufficio italiano cambi e la dogana. Non si può attribuire una responsabilità solo alle banche. Noi siamo disposti a collaborare affinché il fenomeno della fuga dei capitali all'estero sia contenuto e possibilmente impedito. Noi confermiamo che questa esigenza è presente nella nostra attività, ma, in questo momento, noi abbiamo esposto le difficoltà da parte del nostro settore di assumere una responsabilità quale è prevista nel decreto-legge che il Parlamento si appresta a convertire in legge. Mi pare di aver colto dalle stesse sue parole, senatore Sabadini, una viva sensibilità per la responsabilità che dovremmo attribuire ai dipendenti. Noi vogliamo tutelare i nostri dipendenti, il che non vuol dire coprirli, ma metterli in condizione di corrispondere responsabilmente all'esigenza di compiere operazioni che concernono esclusivamente il settore bancario. Comunque, una norma che vale per tutti è quella per cui, pur non avendo una responsabilità diretta in certe manifestazioni della vita, ogni volta che ci si accorge di qualcosa che non va, si ha il dovere di denunciarla. Quando si è verificato il caso, noi non abbiamo mai mancato di denunciare all'Ufficio italiano cambi...

P R E S I D E N T E. Qui non si tratta di difendersi, la nostra è una indagine conoscitiva.

A R C A I N I. Voglio dire che desta tuttavia meraviglia che sui giornali, come è stato fatto stamare, si parli di operazioni del 1969 che vengono a compimento nel 1976. Pertanto, posso dire che la tempestività dei provvedimenti — ogni volta che si verifichi un illecito — rappresenta un'aspirazione comune.

S A B A D I N I. La mia non è assolutamente una replica, né un ampliamento della domanda, ma una precisazione. Infatti ho cominciato con il dire che avrei fatto una sola domanda, poi ne ho fatte due e alla seconda non è stato risposto. Ammesso che il concetto di congruità corrisponda ad una media di riferimento al discorso della variabilità dei prezzi, i funzionari di banca come fanno ad accettare questa media?

V I C I N E L L I. Vi è l'obbligo, da parte del funzionario, di procurarsi un'ampia documentazione dell'operazione in atto. Se l'operazione è mercantile vi sono le fatture e vi potrà essere anche il contratto. Ad esempio, a Milano abbiamo 300 persone addette allo stesso servizio. Quindi il servizio è molto ben suddiviso ed ognuno ha una responsabilità ben identificata ed un'esperienza di settore molto pertinente ed è perciò in grado di decidere se la differenza è macroscopica, o se è contenuta nell'ambito della propria conoscenza ed esperienza dei prezzi. Se l'operazione non è mercantile o è fatta da un funzionario meno esperto, questi dovrà comunque documentarsi, rivolgendosi alla Camera di commercio o ricorrendo ad altri mezzi, perché deve sempre esercitare un controllo. Certo, può essersi instaurata una prassi che veda prevalere il desiderio di favorire l'inserimento dell'operatore nel commercio estero e nell'esportazione; inoltre esiste, in certi casi, una macroscopica impossibilità di esercitare il controllo; abbiamo già accennato alle grandi materie prime, per le quali anche un centesimo in meno porta milioni di differenza, eppure per necessità si esporta anche sotto prezzo. In questo caso dobbiamo parlare di evasione valutaria? Riteniamo di no, ma può darsi che qualcuno adoperi questo trucco per esportare denaro. Volendo fare un parallelo con la Francia, la quale ha strutture valutarie abbastanza deboli, anche se non come le nostre, e con l'Inghilterra, dove certamente tali strutture sono deboli quanto da noi, vediamo che questi due Paesi non inseriscono il sistema bancario nell'esame della congruità del prezzo; tale esame è affidato alle dogane, le quali per attribuzione

loro propria esaminano il valore delle merci ed hanno, quindi, una naturale esperienza. Alle banche è deferito l'obbligo di tenere il *dossier* di ogni cliente, possibilmente accentratato presso un'unica banca. Da noi questo sistema non sarebbe praticabile, ma le banche devono e possono responsabilizzarsi del fatto che, a seguito di una esportazione, rientrino quelle somme di denaro rappresentate dalla fatturazione o siano pagate solo quelle somme di denaro che corrispondono a quello che è il prezzo delle merci e non ad un prezzo diverso. Vi è da notare, poi, che in Inghilterra le merci non vengono seguite e l'indagine a campione colpisce attraverso la dogana, mentre per la parte di brevetto, assistenza tecnica e via di seguito, la falsificazione diventa relativamente facile, perché vi sono mestieranti che fanno contratti in una forma tale per cui certe somme possono essere pagate all'estero e attraverso quella via avviene la sottrazione di valuta. Noi, quando abbiamo il minimo dubbio, lo segnaliamo all'Ufficio italiano cambi. È ovvio che la banca non desidera diventare responsabile di un'infrazione. Pertanto, determinati compiti rientrano certamente nella competenza delle banche, le quali sono attrezzatissime per poterli svolgere. Ritengo, però, sia impossibile addebitare alle banche altre incombenze che potrebbero essere adempiute dalle dogane.

S A B A D I N I. Le banche sono in grado di svolgere questo controllo sulla congruità con media di valore?

V I C I N E L L I. È possibile solamente per alcuni prodotti con un margine del due, cinque per cento. In altri casi il controllo non è realizzabile: una borsa, per esempio, se è firmata da Gucci, vale mille, in caso contrario vale cinquanta.

S A B A D I N I. Nel margine in cui è possibile, le risulta che gli operatori bancari effettuino tale controllo?

V I C I N E L L I. Vi possono essere banche organizzate in modo migliore di altre; è certo, comunque, che si tratta di un set-

2^a COMMISSIONE2^o RESOCONTO STEN. (25¹ marzo 1976)

tore interessantissimo in cui siamo attivamente inseriti e la cui gestione costa una enormità. Affrontiamo tali costi con la volontà di dare un contributo responsabile a questa indagine ed ai necessari controlli.

S A B A D I N I . Vorrei sapere se non si pensa che la convergenza verso certe sedi particolarmente specializzate delle banche potrebbe facilitare l'adempimento di questo compito.

V I C I N E L L I . Il decentramento operato attraverso molte banche (precedentemente dieci banche soltanto erano autorizzate a svolgere questo lavoro) risponde proprio all'esigenza ben precisa di consentire, per quanto possibile, un controllo piazza per piazza dei prezzi indicati nelle fatture.

M A R E N G O . La Guardia di finanza ha ieri affermato che, se non si compie l'accertamento di congruità dei prezzi, manca uno strumento fondamentale. Non condivido tale opinione, perché spinge a pensare che si sia data fino ad ora un'importanza preminente a questo accertamento, che si compie tramite consultazioni di mercuriali, solo per determinate merci. In nessun mercuriale, infatti, sono elencati i prezzi della moda e gran parte delle nostre esportazioni sono constituite da questi prodotti per i quali è difficile un controllo. Penso che, se per il cinque per cento delle operazioni esistesse un controllo successivo da parte della polizia tributaria, la quale guardasse i registri, controllasse le merci alla frontiera ed avesse quindi in mano gli elementi per una precisa contestazione, vi sarebbero indubbiamente più remore a realizzare illecite esportazioni di valuta. In guerra è difficile trovare il modo per diventare tutti eroi; la formula esiste: è la decimazione. Chiediamo la decimazione; in tal modo tutti si comporterebbero correttamente, salvo qualche caso.

P R E S I D E N T E . Non si tratta di un concetto molto democratico.

R I Z Z O . Abbiamo parlato del benessere che viene rilasciato dalle banche. De-

sidererei sapere se dopo la sua concessione, esso viene sottoposto a controlli da parte dell'Ufficio italiano cambi.

G U G L I E L M I . Non viene sottoposto al vaglio prima dell'operazione.

R I Z Z O . È stato affermato che è possibile un controllo da parte delle dogane. Mi è sembrato poi di capire che una copia del benessere viene inviata all'Ufficio italiano cambi; vorrei sapere se esiste la possibilità di un controllo da parte di tale ufficio.

P R E S I D E N T E . È impossibile un controllo dell'UIC.

D E C A R O L I S . Per quanto riguarda le disposizioni di carattere finanziario che vengono date per influire sul mercato dei capitali, vorrei sapere qual è il settore che, in seguito alla modifica del tasso di sconto, ha subito incrementi o decrementi. Ciò potrebbe costituire un'indicazione del settore preferito da coloro che vogliono trasferire capitali all'estero.

V I C I N E L L I . Per quanto riguarda il settore del movimento dei capitali, esistono due grossi gruppi di operazioni. Il primo riguarda gli investimenti da parte delle aziende italiane, che sono direttamente sottoposti al controllo dell'UIC. Qualora le aziende, nell'attività del proprio settore, abbiano istituito all'estero una loro filiale, quest'ultima deve avere lo statuto della casa madre. A parte questa considerazione, che comporta riferimenti alla Banca d'Italia, tutto il resto è soggetto ad autorizzazione. Vi sono poi gli investimenti in titoli, ma l'applicazione di quel famoso 50 per cento di deposito senza interessi presso la Banca d'Italia rende improficua l'operazione; pentanto, nessuno opera in questo settore. Viceversa, è colpita in queste circostanze l'attività nel settore dei cambi che è svolta per inserire il nostro sistema bancario in quello internazionale, presumibilmente per produrre una sua maggiore disponibilità a servire il traffico degli operatori italiani anche con operazioni a termine intese a copri-

2^a COMMISSIONE2^o RESOCONTO STEN. (25¹ marzo 1976)

re i loro rischi di cambi. Le operazioni a termine vengono realizzate in genere attraverso contropartite di operazioni a pronti, investendo quindi delle lire, se si tratta di acquisti. Si ha, in caso di aumento del tasso di sconto, una tendenza da parte dell'UIC a dare disposizione alle banche (le quali possono operare soltanto nell'ambito di un certo *plafond*) di ridurre anche il *plafond* che limita le loro possibilità di presentare, in contropartita, del contante all'operatore commerciale che vuole coprire il suo cambio a termine.

In questo momento particolare, di ritardo anche nelle cessioni delle valute da parte degli esportatori, naturalmente c'è una propensione da parte dell'operatore-cliente a coprire i cambi a termine e quindi, per le banche, a comprare il contante per offrirsì come contropartita, investendo lire. Come si è già detto, ovviamente questo esaspera la pressione sui cambi. La Banca centrale cerca di ridurre questa pressione ed ha impartito a tal fine, recentemente, due disposizioni: ridurre il *plafond* operativo delle banche in questa particolare attività ed obbligare gli importatori che vogliono effettuare pagamenti anticipati in valuta estera a fronte di importazioni, a prenderle in prestito, negando loro la possibilità di acquistare la valuta a termine. Queste sono alcune delle operazioni che vengono colpite nelle circostanze attuali, ma vorrei escludere che su questa base vi possano essere fughe valutarie. Si tratta di un servizio che le banche rendono e naturalmente lo rendono cercando di guadagnare; a volte perdono, purtroppo, pur di mettersi a disposizione della clientela ma nella loro maggioranza producono un servizio che è di grande utilità alla massa degli operatori.

M A R E N G O . Vorrei dire, in relazione alla domanda del senatore De Carolis, che indubbiamente l'aumento del tasso di sconto, che ha comportato l'aumento dei tassi attivi per le banche, ha un effetto disincentivante sull'uscita dei capitali, perché il produttore che è anche, o diventa, esportatore...

D E C A R O L I S . Infatti la mia domanda era questa: quali sono i settori (fra

quelle operazioni attraverso le quali voi presumete che possa essere fraudolentemente compiuta l'evasione del capitale all'estero) che registrano immediatamente un decremento in relazione all'aumento del tasso di sconto.

M A R E N G O . Direi che sono tutti i settori. Facciamo il caso del produttore-esportatore: di fronte all'aumento del costo del denaro è portato a vendere perché vuole alleggerire il suo magazzino e il suo indebitamento verso le banche. Quindi venderà con maggiore propensione verso l'estero e accelererà l'entrata dei ricavi, in quanto, facendo entrare i ricavi, potrà rimborsare le banche. L'importatore, invece, è portato a ritardare l'importazione fino al momento in cui ne ha assoluta necessità, perché gli è estremamente caro creare un magazzino di merci ed ancora più caro è per lui pagarlo più di quello che è il prezzo reale, in quanto il danaro gli costa molto di più. Quindi questo è un effetto disincentivante e ci auguriamo che ne vedremo presto i risultati.

Infatti lo scopo è di fare uscire le merci e di fare entrare la valuta: fare entrare meno merci e quindi fare uscire meno valuta.

D E C A R O L I S . Nel settore dei brevetti e dei servizi?

M A R E N G O . Nel settore dei brevetti e dei servizi sostanzialmente è la stessa cosa: se io, per pagare un brevetto all'estero, vero o fasullo che sia, devo far uscire della valuta e questa valuta debbo prenderla a prestito, pagherò un tasso maggiore e quindi non ho interesse...

D E C A R O L I S . Comunque voi non avete dei dati per poter dire qual è proprio il settore che è più sensibile.

A R C A I N I . Si disincentiva solo il prestito, quindi chi ha denaro in deposito non lo esporta.

M A R E N G O . No, perché chi ha il denaro in deposito può fruire di un tasso

2^a COMMISSIONE2^o RESOCONTO STEN. (25¹ marzo 1976)

molto superiore a quello che può spuntare all'estero.

P R E S I D E N T E . Vorrei colmare una mia lacuna: potete dirmi quanto sono aumentate, negli ultimi anni, le filiali all'estero delle banche italiane?

V I C I N E L L I . La Banca commerciale ne ha aperte quattro: Singapore, Londra, New York, San Francisco e ultimamente a San Paolo; il Credito italiano due: Londra e New York; la Banca nazionale del lavoro a Londra ed a New York e, poco fa, abbiamo chiesto Singapore.

P R E S I D E N T E . Quando si costituisce la filiale, il capitale originario viene dall'Italia?

V I C I N E L L I . Non necessariamente; se, per esempio, una banca ha già una filiale all'estero, potrebbe alimentarsi senza la necessità di costituire due dotazioni. A New York, per esempio, abbiamo costituito una dotazione di 40 milioni di dollari, con regolare autorizzazione. Non si potrebbe fare altrimenti!

P R E S I D E N T E . Io conosco benissimo le difficoltà delle banche in certe situazioni, perchè quando non facevo il senatore facevo l'avvocato. Però quando si parla di questa enorme difficoltà di dare il giudizio di congruità, a me viene in mente una cosa. Cioè, in genere, la banca dà il denaro, per esempio, su merci e quindi valuta immediatamente le merci. Io vedo che queste banche in 24 ore riescono a dare delle valutazioni delle quali rimango sbalordito. Allora io dico: la banca dovrebbe essere attrezzata e dovrebbe avere gli elementi capaci di dare questo giudizio di congruità, se il suo mestiere consiste nel dare ogni giorno giudizi di congruità per le garanzie che le vengono offerte.

V I C I N E L L I . Lo scarto con il quale noi facciamo anticipazioni è enormemente grande: noi più del 50 per cento non anticipiamo sulla merce e poi solo sulle ma-

terie prime e non sui prodotti finiti, per cui la valutazione della merce è una valutazione che a noi deriva dall'azienda, dal commercio e dai nostri consulenti.

P R E S I D E N T E . Però lei sa che, in definitiva, la valutazione in genere è buona. Perchè — come lei sa — sono due valutazioni: una che si dà al cliente e una che si dà alla banca. In genere quella della banca va molto vicino al valore effettivo.

V I C I N E L L I . Sì, ma con uno scarto tale per cui il valore potrà variare del 10 per cento o perfino del 15 per cento, senza che ciò ci preoccupi eccessivamente.

P R E S I D E N T E . Io ho sentito dire che questa funzione potrebbe invece essere meglio svolta dalla dogana. Risulta a loro che la dogana abbia un ufficio attrezzato a questo fine?

V I C I N E L L I . Essa deve valutare i dazi doganali e l'IVA, pertanto è per sua natura più indicata: è il suo mestiere quello di valutare il costo delle merci!

P R E S I D E N T E . Però la valutazione dell'IVA è fatta secondo un altro criterio!

V I C I N E L L I . Ma noi pensiamo che la dogana adoperi un metro equanime nelle sue valutazioni, perchè certo essa — nelle importazioni — potrebbe tendere a massimizzare i costi, ossia a favorire le esportazioni, però noi dobbiamo ritenere che le dogane svolgono il loro compito con equanimità.

P R E S I D E N T E . Poichè non ci sono altre domande, ringraziamo sentitamente l'onorevole Arcaini ed i suoi collaboratori. La Commissione terrà in considerazione le loro indicazioni e ne darà la valutazione che meritano.

Comunico alla Commissione di aver ricevuto ora una lettera del Presidente del Senato. Ne do lettura: « Con riferimento alla sua lettera in data odierna, consento senz'altro alla integrazione del programma del-

2^a COMMISSIONE2^o RESOCONTO STEN. (25¹ marzo 1976)

l'indagine conoscitiva che la Commissione da lei presieduta, sta svolgendo in relazione al decreto-legge sui reati valutari ».

Oggi nel pomeriggio pertanto continueremo l'indagine, perchè l'operosità della nostra segreteria ci ha dato modo di avere oggi stesso, alle ore 17, un incontro con il rappresentante del sindacato autonomo dogane. Proseguiremo nel nostro lavoro domattina alle ore 10, per ascoltare il rappresentante della Banca d'Italia ed il rappresentante dell'Ufficio italiano cambi e, alle ore 12, per ascoltare i rappresentanti della Unione sindacale del personale direttivo delle banche di interesse nazionale. Concluderemo così la nostra indagine.

P E T R E L L A . Si era parlato ieri dell'Istituto per il commercio estero. Ora io sarei del parere che, forse, sarebbe opportuno sentire anche qualcuno dell'ICE.

M A R T I N A Z Z O L I . Ho qualche conoscenza sulla vera entità di tale istituto: è assolutamente inesistente e, al massimo, potrebbe costituire all'estero qualche aggancio; ma l'ICE, in pratica, non esiste sul territorio nazionale.

D E C A R O L I S . Probabilmente, forse, una strada percorribile sarebbe quella di utilizzare le delegazioni ICE presso le Camere di commercio.

S A B A D I N I . Nonostante l'osservazione del collega Martinazzoli, circa la debolezza della presenza dell'ICE su tutto il territorio nazionale o presso le Camere di commercio, la questione potrebbe essere vista *in fieri*, nel senso che potrebbe essere utile sentire che cosa possono dirci i rappresentanti di tale istituto.

P R E S I D E N T E . Eventualmente, comunque, tale indagine la dovremmo svolgere nella seduta pomeridiana di domani.

M A R T I N A Z Z O L I . Ritengo che allora sarebbe molto più interessante sentire l'Unione delle camere di commercio, le quali conoscono veramente tutta la produzione

locale. Gli uffici ICE, invece, sono dei veri e propri fantasmi.

P R E S I D E N T E . Se non ci sono osservazioni è accolta dalla Commissione la proposta di allargare l'indagine conoscitiva per sentire un rappresentante dell'Unione nazionale delle camere di commercio. La proposta sarà trasmessa alla Presidenza del Senato e, se accolta, l'Unione sarà ascoltata in una seduta da tenersi domani, alle ore 17.

M A R I A N I . Signor Presidente, desidero sapere se, insieme agli autonomi, oggi può essere anche chiesto che si senta il rappresentante dei dipendenti bancari della CISNAL, dal momento che vi è un numero notevole di funzionari che mi hanno chiesto, telefonicamente, di essere ascoltati.

D E C A R O L I S . Mi rimetto alla Commissione.

P E T R E L L A . Non possiamo tener conto di tutti i sindacati, ma solo di quelli maggiormente rappresentativi: questo è un campo in cui i sindacati autonomi veramente pullulano.

M A R T I N A Z Z O L I . Sono d'accordo con il collega Petrella, perchè altrimenti rischiamo veramente di fare un'indagine sulla consistenza dei sindacati bancari in Italia.

P R E S I D E N T E . Pongo in votazione la richiesta del senatore Mariani di proporre alla Presidenza del Senato l'allargamento dell'indagine conoscitiva anche al rappresentante della CISNAL.

(Non è approvata).

Se non vi sono osservazioni, il seguito dell'indagine è rinviato ad oggi pomeriggio.

(Così rimane stabilito).

La seduta termina alle ore 13,10.