

(N. 1388)

SENATO DELLA REPUBBLICA

DISEGNO DI LEGGE

d'iniziativa del Senatore GRISOLIA

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 21 NOVEMBRE 1950

Passaggio dell'Ufficio italiano cambi alle dirette dipendenze del Ministero del tesoro.

ONOREVOLI SENATORI. — Il progetto di legge che abbiamo l'onore di presentare si ispira alle norme della nuova Costituzione, intese ad assicurare al Paese il buon andamento ed il maggiore coordinamento della pubblica Amministrazione.

In occasione delle discussioni nei due rami del Parlamento sui bilanci per il Commercio con l'estero relativi ai vari esercizi finanziari 1948-51, è stata fatta presente l'inderogabile necessità di mettere alle dirette dipendenze del detto Ministero (o di quello del Tesoro) tutti gli Enti ed Uffici che, anteriormente alla costituzione dello stesso Ministero, facevano parte del soppresso Dicastero per gli scambi e le valute.

Quali i precedenti del detto Ufficio ?

Con decreto legislativo luogotenenziale 17 maggio 1945 n. 331 veniva disposta la cessazione dell'Istituto nazionale per i cambi con l'estero (I.N.C.E. o Istcambi) — già istituito su proposta dell'ex Presidente F. S. Nitti, con decreto-legge luogotenenziale 11 dicembre 1917, n. 1956 — e la contemporanea costituzione, in luogo del soppresso Istcambi, dell'Ufficio italiano dei cambi (U.I.C.). Con lo stesso decreto si stabiliva, fra l'altro, quanto segue:

a) l'Ufficio italiano dei cambi è un Istituto di diritto pubblico con sede in Roma, con personalità giuridica e gestione autonoma,

sottoposto alla vigilanza del Ministero del Tesoro (articolo 1 del cennato decreto n. 331), ed avente per Presidente del Consiglio di amministrazione il Governatore della Banca d'Italia (articolo 4 del decreto n. 331);

b) l'Ufficio italiano dei cambi ha un fondo di dotazione di cento milioni di lire conferitogli dalla Banca d'Italia (articolo 3 del decreto n. 331);

c) all'Ufficio italiano dei cambi vengono attribuiti tutti i compiti e le funzioni che le disposizioni legislative valutarie conferivano al cessato Istituto nazionale per i cambi con l'estero (articolo 12 del decreto n. 311);

d) alla fine di ogni esercizio finanziario dell'Ufficio italiano dei cambi viene prelevata, in favore della Banca d'Italia, una somma calcolata in ragione del 5 per cento del fondo di dotazione; mentre gli utili netti risultanti, detratte le somme che il Consiglio deliberi di devolvere a scopo di previdenza per il personale, vengono assegnati per i primi cinque anni alla riserva e, successivamente, per metà alla riserva e per l'altra metà, in parti eguali, al Tesoro ed alla Banca d'Italia (articolo 9 del decreto n. 331);

e) in caso di liquidazione dell'Ufficio italiano dei cambi, previo rimborso del fondo di dotazione conferito dalla Banca d'Italia, l'attività netta sarà devoluta al Tesoro *al cui*

esclusivo carico rimangono le eventuali perdite eccedenti le riserve ed il fondo di dotazione (articolo 10 del decreto n. 331).

Ciò premesso, è evidente come il citato decreto 17 maggio 1945 n. 331, non abbia disposto ed apportato alcuna modifica alla vigente legislazione valutaria, e, perciò, non si riescono a comprendere le ragioni che hanno determinato la soppressione del vecchio Istituto nazionale per i cambi con l'estero (o Istituti) che era un vero e proprio organo dello Stato, un vero Istituto di diritto pubblico che operava con mezzi e per conto del solo Stato, tanto che esso Istituto nazionale per i cambi con l'estero, sempre vigilato dal Tesoro, aveva da questo ricevuto un primo fondo di dotazione di 200 milioni (100 milioni conferiti dal Tesoro dello Stato, oltre 100 milioni di riserva ordinaria) e dipendeva direttamente dal già soppresso Ministero per gli scambi e per le valute, poi dal Ministero delle finanze, in esecuzione del decreto ministeriale 23 giugno 1936 (*Gazzetta Ufficiale* n. 151 del 2 luglio 1936), decreto ministeriale 1° aprile 1938 (*Gazzetta Ufficiale* n. 95 del 26 aprile 1938) e del regio decreto 2 giugno 1944, n. 150 (*Gazzetta Ufficiale*, serie speciale del 5 luglio 1944, n. 38).

L'infelice, e, ci sia consentito, dannoso decreto-legislativo 17 maggio 1945, n. 331, è stato elaborato e promulgato al solo scopo di togliere al Ministero del tesoro, e quindi allo Stato, la legittima prerogativa di supremo coordinatore e regolatore della branca finanziaria-valutaria. Ed infatti, siccome al nuovo ente Ufficio italiano dei cambi (o Cambital), non è stato fatto conferire dal Tesoro alcun fondo di dotazione, cioè di capitale; e siccome peraltro è stato disposto che il Presidente del Consiglio di amministrazione di detto Ente fosse il Governatore della Banca d'Italia sostituibile dal Direttore generale della stessa Banca (articolo 4 del decreto n. 331); si è venuto così a raggiungere lo scopo di porre alle dipendenze dirette della Banca d'Italia (che non è lo Stato per le considerazioni di cui in prosieguo) l'Ufficio italiano dei cambi, che è soltanto teoricamente vigilato dal Tesoro.

Ma l'assurdo giuridico e l'illogicità del decreto istitutivo dell'Ufficio italiano dei cambi appaiono ancor più evidenti nell'articolo 2 di

detto decreto ove — mentre vengono stabilite e determinate le operazioni valutarie che l'Ufficio italiano dei cambi deve e può compiere all'interno ed all'estero — vengono, altresì, precisati gli strumenti attraverso i quali il detto Ufficio deve effettuare le operazioni stesse. E tali strumenti sono: la Banca d'Italia, le Banche da questa autorizzate a fungere da sue agenzie, nonché la eventuale costituzione all'estero di agenzie dell'Ufficio italiano dei cambi in concorso o d'intesa con la Banca d'Italia, le cui spese fanno carico, *in comune*, alla Banca d'Italia e all'Ufficio italiano dei cambi, senza alcun controllo diretto da parte di questo ultimo che sino ad oggi non ha provveduto ad inviare in tutti gli Uffici o Agenzie all'estero un proprio rappresentante, *ad latere* del rappresentante della Banca d'Italia. Cosicché oggi il nostro Paese non ha nei centri nevralgici più importanti della vita economica internazionale, o quanto meno in tutte le Capitali, una rappresentanza diretta, che sorvegli l'andamento dei cambi e degli altri valori di quotazione; e che riferisca sull'andamento dei pagamenti con l'estero e delle condizioni di regolamento, che vanno dalla situazione tariffaria doganale a quella dei trasporti, dagli usi locali a tutte le clausole mercantili, che, in ultima analisi, trovano sbocco nella formula del pagamento all'estero in oro, valuta od in compensazione bilaterale o multilaterale.

La Banca d'Italia, agli effetti valutari, oggi non è altro che una qualsiasi delle tantissime Banche agenti, così chiamate perchè abilitate al commercio dei cambi. E, siccome l'Ufficio italiano dei cambi è il massimo controllore dalle Banche agenti (articoli 2-12 del decreto n. 331), in esse compresa la Banca d'Italia, e poichè detto Ufficio è dipendente dalla Banca d'Italia (perchè, si ripete, il Governatore o il Direttore generale di essa presiedono il Consiglio di amministrazione dell'Ufficio italiano dei cambi, ed altri funzionari della Banca o ad essa graditissimi fanno parte integrante del detto Consiglio di amministrazione), l'Ufficio italiano dei cambi perciò è stato messo nella impossibilità di poter esercitare le sue legittime attribuzioni e funzioni di unico e massimo controllore delle operazioni valutarie compiute dalla Banca d'Italia.

Ma un'altra assurdità è sancita nell'anzidetto decreto istitutivo dell'Ufficio Italiano dei cambi, ed essa è davvero sconcertante.

Intendiamo riferirci agli articoli 9-10 del più volte ripetuto decreto n. 331. In tali articoli si è stabilito che « per i primi cinque anni » gli utili netti di « esercizio sono devoluti alla riserva; ma successivamente detti utili (detratte sempre le somme che il Consiglio deliberi di devolvere a scopi di previdenza per il personale) sono assegnati per metà alla riserva e per l'altra metà *in parti eguali* al Tesoro e alla Banca d'Italia, fermo restando il prelievo annuo, a favore di detta Banca, di una somma calcolata in ragione del 5 per cento del fondo di dotazione. In caso poi di liquidazione dell'Ufficio in questione « previo rimborso del fondo di dotazione conferito dalla Banca d'Italia », « le eventuali perdite eccedenti le riserve ed il fondo di dotazione saranno a carico del (solo) Tesoro ». Quindi, la Banca d'Italia, pur non subendo perdite in alcuna misura, ha sempre il diritto, però, di riscuotere utili.

Il privilegio così stabilito in favore della Banca d'Italia, e che è stato nientemeno riconosciuto da una legge (per fortuna non della Repubblica), richiama nella forma e nella sostanza il deprecato « patto leonino » nei rapporti civili. Ma il diritto e la legge condannano e vietano simili abusi, specie se a danno del pubblico Erario!

La Banca d'Italia non è lo Stato. Essa, giuridicamente, è un Istituto di Credito di diritto pubblico ai sensi del regio decreto-legge 12 marzo 1936 n. 375, il cui capitale è costituito: per il 59,3 per cento (pari a lire 178.000.000) da 77 Casse di Risparmio, per il 25,2 per cento (pari a lire 75.500.000) da undici Istituti di credito di diritto pubblico e da Banche di interesse nazionale, per il 10,5 per cento (pari a lire 31.500.000) da nove Istituti assicurativi e per il 5 per cento (pari a lire 15.000.000) da l'Istituto di previdenza sociale.

Inoltre, essa Banca è oggi l'unico istituto di emissione (articolo 1, statuto approvato con decreto reale 11 giugno 1936, n. 1067), la custode delle riserve auree e valutarie dello Stato, la principale appaltatrice dei servizi di tesoreria, e, per l'esercizio di queste attri-

buzioni, funzioni ed incarichi, essa riceve dal Tesoro il relativo compenso.

Non esiste intervento diretto dello Stato nei confronti del capitale di essa Banca. La Banca di Francia e di altri Stati europei ed extra europei sono effettivamente banche di Stato e nazionalizzate, perchè i rispettivi Ministeri del tesoro si sono legalmente e sostanzialmente sostituiti agli azionisti detentori del capitale di dette banche.

Sostanzialmente, la Banca d'Italia possiede i requisiti di una società anonima, od al massimo, di un consorzio, tanto più che essa — come una qualsiasi altra banca — opera investimenti bancari diretti ed indiretti, ed esercita il servizio di pubblico sportello bancario.

Se di banca di Stato si vuol parlare si dovrebbe, obiettivamente, riconoscere che la effettiva banca di Stato potrebbe essere proprio l'Ufficio italiano dei cambi, perchè solo esso, sempre per conto del Tesoro, è in possesso di ingenti riserve di valute pregiate e non pregiate (cosidette forti e deboli); solo esso Ufficio può acquistare, per conto del Tesoro, oro monetario ed in lingotti; solo esso è l'organo tecnico ed esecutivo che vigila sull'andamento della nostra bilancia dei pagamenti alla quale è legata la nostra circolazione monetaria e tutto il sistema monetario e creditizio e produttivo interno; ed infine perchè solo esso Ufficio italiano dei cambi ha sinoggi potuto ricevere dalla Banca d'Italia, per conto del Tesoro, una anticipazione di oltre quattrocento miliardi di lire a fronte dei quali, tuttavia, l'Ufficio italiano dei cambi, e per esso il Tesoro stesso, corrisponde alla Banca d'Italia il tasso del 4,50 per cento, operando sul seguente dilemma: da un lato, l'oro e divise sterili (cioè infruttiferi di interessi) in possesso dell'Ufficio italiano dei cambi, dall'altro lato contropartite in lire, anticipate dalla Banca d'Italia, fruttiferi d'interessi!

Cosicchè oggi l'Ufficio italiano dei cambi, sui predetti 400 miliardi, corrisponde un interesse annuo di circa 20 miliardi, che in definitiva fanno carico al tesoro dello Stato.

Ma su questo specifico argomento dei 400 miliardi di lire che, d'altra parte, sono ignorati, o meglio non chiaramente riportati, nel rendiconto del Bilancio del tesoro, se ne riparerà in altra occasione, sia affrontando il

problema della riforma del credito e del risparmio, sia discutendo sulla necessità di sottoporre al controllo del Parlamento tutti i bilanci, ivi compresi quelli riguardanti gestioni cosiddette speciali.

La legittima necessità di far dipendere l'Ufficio italiano dei cambi da un organo centrale dello Stato e, nel caso in esame, dal Ministero del tesoro, è sentita e voluta dal fatto che:

a) lo Stato è il supremo regolatore — tramite il Ministero degli affari esteri, Direzione generale degli affari economici, — dei rapporti e degli accordi commerciali e di pagamento con l'Estero;

b) lo Stato è il supremo controllore — tramite il Ministero del commercio con l'estero, Direzione generale per le valute, — anche delle operazioni finanziarie e valutarie (incassi e pagamenti da e per l'estero o di origine estera);

c) il controllo delle suddette operazioni finanziarie-valutarie viene tecnicamente e praticamente eseguito dall'Ufficio italiano dei cambi, il quale è, legalmente, l'organo esecutivo delle direttive governative che, in materia, vengono emanate a mezzo di un organo amministrativo dello Stato, e cioè dalla Direzione generale per le valute;

d) anche l'Istituto del commercio estero (I.C.E.), quale organo esecutivo delle direttive governative per quanto concerne le operazioni mercantili da e per l'estero (importazioni ed esportazioni di merci), è stato posto alle dirette dipendenze dello Stato;

e) infine, il controllo statale sulle anzidette operazioni finanziarie-valutarie che, esecutivamente, viene esercitato ed espletato dall'Ufficio italiano dei cambi, riguarda centinaia di miliardi di lire italiane continuamente in moto ed in via di nuove trasformazioni; quindi di competenze della Tesoreria dello Stato, in

quanto tali valori in circolazione fanno parte integrante del « debito flottante » del Tesoro, mentre oggi — a causa di artificiose innovazioni contabili — risultano nell'attivo della situazione della Banca d'Italia, sotto la voce « investimenti per conto del commercio », conto « debitori diversi ».

Premesso quanto sopra, non si vede proprio la ragione per la quale l'Ufficio italiano dei cambi non debba venire sollecitamente posto alle dirette dipendenze del menzionato Ministero del tesoro.

In conclusione, siamo convinti che la modifica dell'ordinamento istituzionale dell'Ufficio italiano dei cambi, è indispensabile, non solo per le considerazioni dianzi esposte, ma anche perchè la stampa quotidiana — interprete dell'opinione pubblica in genere e, particolarmente, delle diverse categorie di operatori commerciali in materia di scambi e di cambi con l'estero — sta continuamente a denunciare il confuso ed alquanto difettoso e pregiudizievole funzionamento dei servizi dell'Ufficio italiano dei cambi.

Pregiudizievole funzionamento dovuto alla mancata diretta dipendenza dell'Ufficio italiano dei cambi da un organo centrale dello Stato; sì che esso Ufficio italiano dei cambi, costretto tra l'altro ad essere amministrato e diretto da un'alta burocrazia molto onerosa perchè lautamente pagata, non riesce ancora ad organizzarsi compiutamente nella sua struttura giuridica, tecnica ed amministrativa.

Ne deriva, quindi, una grave disfunzione che opera in contrasto ed in danno dell'interesse pubblico in genere e degli operatori economici in particolare, sì che non riusciamo a comprendere come mai la presente iniziativa non sia stata presa proprio dal Ministero del tesoro.

DISEGNO DI LEGGE

Art. 1.

A decorrere dalla data di entrata in vigore della presente legge, l'Ufficio italiano dei cambi, Istituto di diritto pubblico con sede in Roma, è posto alle dirette dipendenze del Ministero del tesoro.

Art. 2.

È data facoltà al Ministro del tesoro di procedere con propri decreti, entro trenta giorni dalla pubblicazione della presente legge, alla riorganizzazione dell'Ufficio italiano dei cambi, e di adottare gli opportuni provvedimenti per la conseguente sistemazione dei rapporti dell'Ufficio italiano dei cambi e del Tesoro dello Stato con la Banca d'Italia.

Art. 3.

È abrogato l'articolo 3 del decreto legislativo luogotenenziale 17 maggio 1945, n. 331, e, in sua vece, si stabilisce che:

Il patrimonio dell'Ufficio italiano dei cambi è costituito dal capitale di un miliardo di lire da prelevarsi dalle attuali riserve accantonate dall'Ufficio stesso, per conto del Tesoro dello Stato, nonchè da altre riserve esistenti e da quelle che potranno formarsi in seguito con gli utili della propria gestione o altrimenti.

Su proposta del Ministro del tesoro potrà, se necessario, venire aumentato il capitale dell'Ufficio.

Art. 4.

Entro trenta giorni dalla data della pubblicazione della presente legge l'Ufficio italiano dei cambi rimborserà alla Banca d'Italia il fondo di dotazione di cento milioni di lire conferitogli a suo tempo dalla Banca stessa in riferimento all'articolo 3 del decreto legislativo luogotenenziale 17 maggio 1945, n. 331.

Tale rimborso sarà attuato mediante prelievo dalle rimanenti riserve esistenti nell'Ufficio medesimo.

Art. 5.

È abrogato l'articolo 4 del decreto legislativo luogotenenziale 17 maggio 1945, n. 331 e, in sua vece, si stabilisce quanto segue:

Entro trenta giorni dalla pubblicazione della presente legge dovrà essere provveduto alla nomina del Consiglio di amministrazione dello Ufficio italiano dei cambi. Il Consiglio stesso è presieduto dal Direttore generale del tesoro, ed è composto dal Direttore generale per le valute, dal Direttore generale degli affari economici presso il Ministero degli esteri, dal Direttore generale per i servizi di esportazione ed importazione, dal Governatore della Banca d'Italia, dal Direttore generale delle dogane e da una o due persone non interessate ma esperte in materia di cambi ed in operazioni commerciali con l'estero e nominate dal Ministro del tesoro.

I componenti il Consiglio di amministrazione durano in carica due anni e possono essere riconfermati.

Qualora per qualsiasi motivo vengano a mancare uno o più componenti, si provvede nei tre mesi alla loro sostituzione. I membri così nominati restano in carica per il tempo durante il quale il componente venuto a mancare avrebbe dovuto ancora restare in carica.

In caso di assenza o di impedimento del Presidente, presiede la seduta il Direttore generale per le valute.

Per la validità delle adunanze e delle deliberazioni del Consiglio occorrerà l'intervento di almeno quattro dei componenti il Consiglio stesso.

Le deliberazioni sono prese a maggioranza assoluta; in caso di parità prevale il voto di chi presiede.

Il Consiglio si riunirà almeno una volta al mese ed ogni qualvolta il Presidente lo ritenga opportuno, e deve altresì essere convocato qualora ne sia fatta richiesta scritta da almeno tre Consiglieri.

Le deliberazioni del Consiglio sono eseguibili e giuridicamente efficaci se approvate dal Ministro del tesoro, ed in caso di sua assenza

ed impedimento, dal relativo Sottosegretario, il quale dovrà vistare, anche in caso di non approvazione, il registro delle delibere consiliari precisando nel contempo le ragioni della non approvazione.

Art. 6.

È abrogato l'articolo 5 del decreto legislativo luogotenenziale 17 maggio 1945, n. 331, e, in sua vece, si stabilisce che:

Il Consiglio di amministrazione può affidare l'attuazione delle sue deliberazioni, la preparazione delle materie da sottoporre al Consiglio e le eventuali deliberazioni di urgenza ad un Comitato composto dal Presidente, dal Direttore generale per le valute e dal Direttore generale degli affari economici presso il Ministero degli esteri.

Le deliberazioni di tale Comitato debbono anch'esse venire sottoposte al visto del Ministro del tesoro come previsto all'ultimo comma dell'articolo 5 della presente legge.

Art. 7.

È abrogato l'articolo 6 del decreto legislativo luogotenenziale 17 maggio 1945, n. 331, e, in sua vece, si stabilisce che:

Il Consiglio d'amministrazione, su proposta del Presidente, provvederà alla nomina e alla revoca del Direttore e alla assunzione, promozione e revoca dei condirettori, vice-direttori e procuratori dell'Ufficio, determinandone la facoltà di firma e il trattamento economico. Il Consiglio medesimo provvederà all'assunzione, alla promozione ed alla revoca del rimanente personale, su proposta del Direttore dell'ufficio.

Il Direttore è responsabile, di fronte al Consiglio di amministrazione ed al Comitato, dell'andamento tecnico-amministrativo dei vari servizi.

Gli altri funzionari della Direzione sono corresponsabili con il Direttore, ciascuno per i servizi a cui è preposto.

Il Direttore dell'Ufficio interviene alle riunioni del Consiglio e del Comitato con voto consultivo.

Art. 8.

Rimane in vigore l'articolo 7 del decreto legislativo luogotenenziale 17 maggio 1945, n. 331, del seguente tenore:

« Presso l'Ufficio è costituito un collegio di revisori per esercitare funzioni analoghe a quelle determinate per i sindaci dal Codice civile. I revisori, in numero di cinque effettivi e tre supplenti, sono nominati dal Ministro per il tesoro, il quale ne fissa le retribuzioni. Uno degli effettivi è designato dal Presidente della Corte dei conti.

« Il Comitato dei revisori redige una relazione sul bilancio di cui al successivo articolo 8 ».

Art. 9.

L'articolo 8 del decreto legislativo luogotenenziale 17 maggio 1945, n. 331, viene così completato:

« La gestione dell'Ufficio è annuale. Essa si inizia col 1° luglio e termina col 30 giugno dell'anno successivo.

Alla fine di ogni esercizio, la Direzione dispone il relativo bilancio.

Il bilancio, approvato dal Consiglio di amministrazione previa relazione del Collegio dei revisori, viene trasmesso insieme con le relative relazioni di dettaglio al Ministro del tesoro ».

Art. 10.

È abrogato l'articolo 9 del decreto legislativo luogotenenziale 17 maggio 1945, n. 331, e, in sua vece, si stabilisce:

Gli utili netti di esercizio dell'Ufficio italiano dei cambi, detratte le somme che il Consiglio di amministrazione di esso Ufficio deliberi di devolvere a scopi di previdenza per il personale, saranno assegnati alla riserva patrimoniale dell'Ufficio, la quale riserva, nel caso di liquidazione dell'Ufficio italiano dei cambi, sarà devoluta al Tesoro dello Stato a carico del quale rimane, in ogni caso, l'onere delle eventuali perdite eccedenti il patrimonio di cui al precedente articolo 3.

Art. 11.

L'articolo 10 del decreto legislativo luogotenenziale 17 maggio 1945, n. 331, è così modificato:

In caso di liquidazione dell'Ufficio, il patrimonio di esso, costituito come all'articolo 3 della presente legge, sarà devoluto a favore del Tesoro dello Stato, a carico del quale rimarranno le eventuali perdite eccedenti le riserve ed il capitale dell'Ufficio.

Art. 12.

Il Consiglio di amministrazione dell'Ufficio italiano dei cambi disciplinerà la posizione economica e giuridica del personale già dipendente dal cessato Istituto nazionale per i

cambi con l'estero o attualmente dall'Ufficio italiano dei cambi o, comunque, da considerarsi tale, anche in relazione ai diritti acquisiti da tutto il detto personale con riferimento alle preesistenti disposizioni di legge ed a quelle successive.

All'uopo, entro tre mesi dalla entrata in vigore della presente legge, l'Ufficio italiano dei cambi predisporrà lo statuto ed il regolamento per il personale, che dovranno essere approvati con decreto del Ministro del tesoro.

Art. 13.

La presente legge entra in vigore il giorno successivo a quello della sua pubblicazione nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica italiana.