

Repubblica e Cantone
Ticino

Il Consiglio di Stato

Signor
Sergio Morisoli
Deputato al Gran Consiglio

Interrogazione 7 luglio 2011 no. 166.11 Situazione della Banca Nazionale Svizzera

Signor deputato,

in data 7 luglio 2011 ha interrogato il Governo in merito alla situazione che sta attraversando la Banca Nazionale Svizzera (BNS) e al modo in cui la questione viene attualmente affrontata e seguita in Ticino e in ambito intercantonale.

Nell'intento di fornire un quadro sufficientemente chiaro della questione, alcuni elementi da lei sollevati meritano dei complementi informativi di base, in particolare riguardo agli scopi e allo statuto della BNS, agli organi della BNS e alla rappresentanza cantonale in seno al Consiglio di Banca, alle modalità di distribuzione e all'entità degli utili realizzati dalla BNS come pure informazioni in merito alla situazione della BNS.

1. Lo scopo e lo statuto della Banca Nazionale Svizzera

Il suo atto parlamentare lascia intravedere la possibilità per gli organi politici, federali e cantonali, di intraprendere iniziative (o "strategie concordate") per chiarire ed eventualmente correggere la situazione difficile che caratterizza attualmente l'operato della BNS in termini di risultati finanziari e conseguentemente di distribuzione degli utili.

Queste possibilità d'intervento sono invero limitate, se non nulle, considerata la legislazione in vigore, che recepisce un principio fondamentale ampiamente riconosciuto in politica economica. L'articolo 6 della Legge sulla BNS sancisce infatti il principio dell'indipendenza della Banca dai poteri politici: *"Nello svolgimento dei suoi compiti di politica monetaria ai sensi dell'articolo 5 capoversi 1 e 2, la Banca nazionale e i membri dei suoi organi non possono chiedere né accettare istruzioni dal Consiglio federale, dall'Assemblea federale o da altri servizi"*.

Questa indipendenza dai poteri politici è un presupposto basilare per permettere alla BNS di assolvere senza condizionamenti esterni i compiti ad essa delegati dalla specifica legge.

Secondo l'articolo 5 di questa legge, la BNS svolge la politica monetaria nell'interesse generale del Paese e garantisce in particolare la stabilità dei prezzi. A tale scopo tiene conto dell'evoluzione congiunturale.

Appare quindi chiaro che l'attenzione della BNS è rivolta essenzialmente al perseguimento di questo obiettivo, che non necessariamente coincide con altri obiettivi, come, ad esempio, la distribuzione di utili alla Confederazione e ai Cantoni. L'operato della BNS, nello spirito della specifica Legge e in sintonia con gli insegnamenti della scienza economica, deve quindi essere valutato con riferimento all'obiettivo affidato all'Istituto.

2. Gli organi della BNS e la rappresentanza cantonale in seno al Consiglio di Banca

Dal suo atto parlamentare sembra di capire che il Consiglio di Banca abbia il compito di controllare, valutare e approvare l'attività del Direttorio della BNS; sembra inoltre di capire che la Consigliera di Stato Laura Sadis rappresenti il Cantone Ticino in questo consesso.

Nell'intento di precisare quanto da lei inteso, è utile ricordare le caratteristiche relative all'organizzazione della BNS e le competenze attribuite ai suoi organi.

Secondo l'art. 33 della Legge sulla BNS, gli organi della Banca nazionale sono l'Assemblea generale degli azionisti, il Consiglio di banca, la Direzione generale e l'organo di revisione.

Le competenze dell'Assemblea generale sono definite all'art. 36 della LBN, fra di esse vi è anche la nomina di cinque degli undici membri del Consiglio di banca. Gli altri sei membri di questo Consiglio sono nominati dal Consiglio federale. Il Consiglio di banca sorveglia la gestione degli affari della BNS, segnatamente nell'ottica dell'osservanza della legge, dei regolamenti e delle istruzioni. Il Consiglio di Banca non ha, in particolare, alcuna competenza e alcun potere di valutazione e approvazione riguardante le decisioni strategiche e operative di politica monetaria, che sono di esclusiva competenza della Direzione generale, la quale, composta da tre membri, esercita le attribuzioni di politica monetaria previste dalla Legge. Non appare quindi corretto quanto indicato nell'interrogazione secondo cui il Consiglio di Banca ha il compito di "controllare, valutare e approvare l'attività del Direttorio della BNS".

Non è inoltre del tutto corretto indicare che la Consigliera di Stato L. Sadis sieda nel Consiglio di Banca in rappresentanza del Ticino, in quanto la stessa è stata nominata dal Consiglio federale nel Consiglio su proposta e in rappresentanza della Conferenza dei direttori cantonali delle finanze. Ricordiamo inoltre che da qualche mese un altro ticinese è entrato a far parte del Consiglio di banca, il Dott. Alfredo Gysi.

3. Le modalità di distribuzione e l'entità degli utili realizzati dalla BNS

L'art. 31 cpv. 2 della Legge sulla BNS prevede che "l'importo dell'utile iscritto a bilancio che supera la distribuzione del dividendo è ripartito in ragione di un terzo alla Confederazione e di due terzi ai Cantoni. Il dipartimento e la Banca nazionale stipulano per un determinato periodo il volume della ripartizione annuale dell'utile tra Confederazione e Cantoni per garantirne una distribuzione costante a medio termine. I Cantoni ne sono preventivamente informati".

L'attuale accordo tra BNS e Confederazione è stato siglato il 14 marzo 2008 e prevede un importo da distribuire alla Confederazione e ai Cantoni di 2.5 miliardi di franchi, confermando quindi su questo punto il precedente accordo valido per gli anni 2002-2012. L'accordo è valido fino al 2017, ma è previsto che sia sottoposto a verifica nel 2013 oppure, come sembra essere ora il caso, anche prima, se le riserve da distribuire diventano negative. La Convenzione attuale, pur fissando l'importo da versare agli enti pubblici e pur imponendo un obbligo di riesame, prevede comunque dei casi eccezionali in cui è possibile procedere ad una decurtazione dell'importo di 2.5 miliardi di franchi:

- la distribuzione rimane di 2.5 miliardi di franchi se il valore delle riserve per distribuzioni future dopo la destinazione dell'utile non scende al di sotto della soglia di -5 miliardi;

- la distribuzione viene ridotta se la riserva di distribuzione dopo l'attribuzione dell'utile scende al di sotto della soglia di -5 miliardi di franchi. In tal caso la riduzione è calcolata in modo tale da rientrare, dopo la distribuzione, entro un valore di -5 miliardi di franchi.
- La distribuzione non viene effettuata se la riserva di distribuzione è inferiore a -5 miliardi di franchi.

La convenzione 2008-2017 per la ripartizione degli utili della BNS è stata conclusa partendo da una situazione sostanzialmente favorevole, caratterizzata da un aumento delle riserve di distribuzione, che, assieme agli utili dell'anno, servono a finanziare l'utile distribuito a Confederazione e Cantoni. A fine 2006 le riserve non necessarie alla politica della BNS e quindi a disposizione per la distribuzione agli enti pubblici raggiungevano, ad esempio, 18.1 miliardi di franchi.

Negli ultimi anni il Canton Ticino ha beneficiato di una quota agli utili della BNS pari a circa 72 milioni di franchi. In seguito una panoramica degli ultimi anni:

in mio di fr.	Versamento ai poteri pubblici			
	Totale	Confede-razione	Cantoni	Ticino
1998	1'000	333	667	32.807
1999	1'500	500	1'000	40.876
2000	1'500	500	1'000	43.911
2001	1'500	500	1'000	44.005
2002	1'500	500	1'000	41.417
2003	2'500	833	1'667	67.696
2004	2'800	933	1'867	73.799
2005	2'900	967	1'933	76.512
2006	2'500	833	1'667	66.043
2007	2'500	833	1'667	66.207
2008	2'500	833	1'667	71.636
2009	2'500	833	1'667	71.674
2010	2'500	833	1'667	71.674
2011	2'500	833	1'667	71.672

La forte progressione degli utili versati ai poteri pubblici nell'ultimo decennio è dovuta alla forte crescita degli utili della BNS, nonché ad alcuni fattori contingenti. Le convenzioni relative alla ripartizione degli utili hanno quindi subito diverse modifiche:

- nel 1998, in relazione all'aumento degli utili della BNS (validità 1999-2002);
- nel 2002, in relazione ad un nuovo aumento degli utili, nettamente maggiore rispetto a quanto previsto (validità 2003-2012);
- nel 2004, con un'aggiunta alla convenzione in considerazione della distribuzione degli utili legati ai proventi dagli attivi liberi della BNS (fino al 2005, anno nel quale è stata versata l'intera quota parte cantonale derivata dai proventi della vendita degli attivi liberi).

Per quanto riguarda la quota parte del Ticino, si osserva che con l'entrata in vigore della nuova impostazione della perequazione finanziaria la quota parte è aumentata grazie ad una diversa chiave di riparto.

Si sottolinea inoltre che già prima del rinnovo della convenzione relativa al periodo 2008-2017 vi erano indicazioni secondo cui in occasione della rinegoziazione dell'accordo del 2002 che avrebbe dovuto avvenire nel 2013 (poi anticipata al 2008) la distribuzione sarebbe stata sostanzialmente ridimensionata a causa dell'esaurimento delle riserve di distribuzione. Riferendosi al calcolo del bilancio globale 2004-2005 inserito nel messaggio riguardante la dotazione dei fondi perequativi del dicembre 2006, il Consiglio federale affermava infatti che *"in seguito allo smantellamento degli accantonamenti accumulati durante gli anni precedenti, gli utili della Banca nazionale distribuiti negli anni 2004 e 2005 sono particolarmente elevati. Questa distribuzione supplementare è sancita nella convenzione del 5 aprile 2002, secondo la quale le riserve di distribuzione pari a complessivi 13 miliardi di fr. devono essere smantellate nel periodo compreso tra il 2003 e il 2012. La BNS ritiene dal canto suo che questo livello di distribuzione non potrà essere mantenuto a lunga scadenza. A più lungo termine potrà ancora essere versato circa 1 miliardo di fr. all'anno (666 mio. per i Cantoni)."*

Purtroppo l'attuale situazione sul fronte valutario, che vede un franco sempre più forte, non lascia adito a grande ottimismo. La probabilità è oggi molto elevata che, se non si realizzerà una svalutazione della nostra moneta, per i prossimi anni non sarà possibile beneficiare delle distribuzioni di utili della Banca Nazionale.

4. L'informazione in merito alla situazione della BNS

L'articolo 7 della Legge sulla BNS sancisce un obbligo di rendiconto e di informazione, sia nei confronti del Consiglio federale e dell'Assemblea federale, sia nei confronti del pubblico. Il cpv. 3 prevede in questo secondo caso che *"la Banca nazionale orienta periodicamente il pubblico in merito alla politica monetaria e gli comunica le sue intenzioni"*. Questo obbligo di informazione viene svolto regolarmente dalla BNS attraverso rendiconti di attività e comunicati, ai quali la stampa dà più o meno risalto a seconda dei casi. Può quindi darsi che i cittadini e i politici cantonali siano poco informati sulla situazione della BNS, ma certamente non a causa di una mancanza di informazioni.

In seguito al salvataggio di UBS nell'autunno del 2008 l'attività della BNS è d'altra parte oggetto costante di attenzione da parte dei media. Difficile immaginare che tutto ciò sia sfuggito ai cittadini ticinesi, siano essi parlamentari o meno.

Il 14 gennaio scorso la BNS ha reso pubblica la perdita di 21 miliardi di franchi realizzata nel 2010, poi confermata con la comunicazione del 3 marzo 2011. Questa perdita, unitamente alla riduzione dell'importo attribuito alle riserve monetarie e alla distribuzione degli utili ai poteri pubblici, riduce la riserva per "distribuzioni future" da 19 miliardi nel 2009 a -5 miliardi nel 2010. La perdita 2010 è compensata prevalentemente tramite un prelevamento dalla riserva per "distribuzioni future".

La BNS ha confermato anche che il versamento 2011 alla Confederazione e ai Cantoni sarà mantenuto conformemente a quanto stabilito dalla Convenzione siglata nel 2008. Nel contempo, ha tuttavia anche ribadito che l'obiettivo sarà nei prossimi anni quello di costituire una dotazione sufficiente di fondi propri per condurre una politica monetaria indipendente. In questo senso la Banca seguirà la sua strategia di lungo periodo consistente nel consolidamento dei fondi propri alimentando annualmente in modo sufficiente gli accantonamenti per riserve monetarie. In futuro i benefici distribuibili ai poteri pubblici dopo l'attribuzione alla riserva dovranno in primo luogo servire a compensare la riserva negativa per "distribuzioni future". Per

questa ragione la BNS comunica che non esclude la possibilità di sospendere totalmente per un certo periodo la distribuzione degli utili e di ridurne successivamente l'importo.

Fatte queste considerazioni, rispondiamo di seguito alle singole domande poste nell'interrogazione.

1. Il CdS è informato regolarmente sulla delicata situazione della BNS?

Il Governo è informato della situazione per il tramite della Direttrice del DFE, quale membro della Conferenza dei direttori cantonali delle finanze e del Consiglio di banca della BNS. La questione è inoltre oggetto di attenzione nell'ambito dell'elaborazione dei conti preventivi del prossimo anno.

2. Il CdS ha intrapreso iniziative volte a chiarire e correggere la situazione tramite la sua rappresentante nel Consiglio di Banca?

Come già ricordato il Consiglio di Stato ticinese non ha un diritto acquisito di rappresentanza in seno al Consiglio di banca, sebbene l'art. 40 cpv. 2 della Legge sulla Banca nazionale preveda che le regioni geografiche e le regioni linguistiche siano adeguatamente rappresentate (art. 40 cap. 2 LNB). Attualmente, oltre alla Direttrice del DFE, è membro del Consiglio anche il Dott. A. Gysi, presidente della direzione generale di BSI.

I membri del Consiglio di banca non hanno nessuna facoltà e quindi nemmeno responsabilità riguardo alla politica monetaria, che è invece di esclusiva competenza della Direzione generale (art. 46 LNB), che esamina periodicamente con il Consiglio Federale la situazione economica e le questioni di attualità della politica economica della Confederazione. Il Consiglio di banca è invece chiamato a sorvegliare e controllare la gestione degli affari della Banca nazionale, segnatamente nell'ottica dell'osservanza della legge, dei regolamenti e delle istruzioni (art. 42 LNB). E' vero che il Consiglio di banca approva il volume degli accantonamenti, ma questi sono legati alle esigenze di politica monetaria.

Come già indicato precedentemente, non è quindi possibile "*intraprendere iniziative*" volte a correggere la situazione citata, dato che si tratta delle conseguenze della politica monetaria adottata indipendentemente della Banca Nazionale, tramite la sua Direzione generale.

3. Il CdS ha preso contatti e coinvolto la deputazione ticinese alle Camere affinché si chiariscano le conseguenze per i Cantoni?

La Deputazione ticinese alle Camere federali dispone evidentemente di informazioni attuali relative alla situazione della BNS.

L'8 aprile 2010, la Commissione delle finanze del Consiglio nazionale, in cui sono presenti anche due rappresentanti ticinesi tra cui la presidente della deputazione, ha incontrato il vicepresidente della Direzione generale della Banca nazionale per discutere anche del versamento degli utili della banca. La Commissione è stata informata che a fronte della perdita a bilancio 2010 di CHF 20,8 miliardi è necessario riconsiderare la convenzione sulle modalità di distribuzione degli utili della BNS conclusa il 14 marzo 2008.

In questa occasione il vicepresidente della Direzione generale della BNS, Thomas Jordan, ha sottolineato il punto di vista della banca secondo cui il versamento degli utili alla Confederazione e ai Cantoni è possibile soltanto dopo la costituzione degli accantonamenti necessari alla BNS per mantenere le riserve monetarie al livello richiesto dalla politica monetaria. Questo principio non è stato contestato dalla Commissione, che aderisce chiaramente al principio secondo cui la BNS debba orientare la propria attività in primo luogo

all'obiettivo stabilito nell'articolo 99 capoverso 2 della Costituzione federale, cioè quello di condurre una politica monetaria nell'interesse generale del Paese.

Anche la Commissione ritiene però auspicabile che il versamento degli utili avvenga in modo continuo affinché si possa garantire una pianificazione affidabile delle finanze cantonali.

4. La Conferenza dei Direttori delle finanze ha una strategia concordata per correggere la situazione nella quale sembra essersi messa la BNS?

Vale quanto espresso nella risposta alla domanda 2. Anche la Conferenza dei direttori delle finanze non può "intraprendere iniziative" come auspicato dall'interrogante. Come richiesto anche nel comunicato stampa del 28 gennaio 2011 della Conferenza dei direttori cantonali delle finanze, i Cantoni saranno però consultati nell'ambito della revisione della convenzione.

La BNS e il Dipartimento federale delle finanze procederanno infatti nel corso dei prossimi mesi al riesame della convenzione sulla distribuzione degli utili. La BNS sta attualmente valutando il potenziale degli utili futuri, che dipendono in maniera preponderante dall'evoluzione della situazione dei mercati finanziari, con tutte le incertezze ad essi collegati.

Questo potenziale non è però un parametro suscettibile di essere negoziato nel quadro del riesame della convenzione, e anche la Conferenza dei direttori cantonali delle finanze non può intervenire su questo punto. Il riesame riguarderà esclusivamente le modalità della distribuzione di un importo che sia più costante possibile e che permetta quindi ai cantoni una migliore pianificazione finanziaria.

5. Come intende il CdS informare il Parlamento in sede di Consuntivo 2010 e Preventivo 2012?

Il consuntivo 2010 non è toccato dalla modifica della convenzione di distribuzione degli utili. Lo stesso vale per i conti 2011 (preventivo e consuntivo) dato che la decisione di distribuzione è stata confermata nel mese di gennaio 2011.

Allo stadio attuale l'incertezza per gli anni a seguire è purtroppo inevitabile e deve pertanto essere considerata nell'ambito della pianificazione finanziaria.

6. In che misura e come il CdS vuole muoversi come legittimo proprietario di una quota della BNS?

La determinazione e la distribuzione degli utili è regolata negli art. 30 e 31 LNB.

Il Consiglio di Stato non può intervenire per la definizione degli utili da distribuire, ma potrà prendere posizione sull'esito delle trattative tra Banca Nazionale e Dipartimento federale delle finanze in merito alle future modalità di distribuzione.

Voglia gradire, signor deputato, l'espressione della nostra stima.

PER IL CONSIGLIO DI STATO

La Presidente:

Il Cancelliere:

L. Sadis

G. Gianella