

Rapporto

numero	data	Dipartimento
4748 R	15 ottobre 1998	FINANZE E ECONOMIA

della Commissione della gestione e delle finanze sul messaggio 19 maggio 1998 concernente la modifica di alcuni articoli della legge sulla Banca dello Stato del 25 ottobre 1988

Il messaggio in esame propone sostanzialmente due modifiche di peso dell'attuale legge sulla Banca dello Stato, che data dal 1988:

- ◆ quella dell'articolo 14, che vieta ora l'investimento in titoli azionari e la partecipazione a capitali di società industriali;
- ◆ quella dell'articolo 36 (nuovo) che sottopone la Banca dello Stato alla vigilanza della Commissione federale delle banche.

Per i rimanenti cambiamenti si tratta più che altro di adeguamenti alle nuove situazioni. Va nondimeno rilevato che vi sono alcune novità anche per quanto concerne la commissione parlamentare di revisione che diventa ora Commissione di vigilanza e non è più un organo della banca, ma in pratica un anello di congiunzione fra la Banca e il Gran Consiglio, che rimane l'organo politico di vigilanza sulle attività della banca.

1. UN PO' DI STORIA

Le banche cantonali hanno sempre goduto di una posizione particolare nel settore bancario svizzero. Sono nate generalmente a seguito di eventi che sono costati parecchi soldi ai risparmiatori in momenti di particolari difficoltà economiche. Da qui la necessità dello Stato di intervenire in difesa dei piccoli risparmiatori, fornendo le necessarie garanzie per la salvaguardia dei capitali risparmiati. Le banche cantonali riflettono in sostanza la struttura federalistica svizzera. Esse sono create in virtù di una legge cantonale e sono quindi di proprietà dei rispettivi cantoni che forniscono le necessarie garanzie per la loro attività. Le uniche eccezioni a questa situazione, fino ai recenti cambiamenti, erano date dalla Banca cantonale vodese, dal Crédit foncier vaudois, dalla Banca cantonale di Zugo e dalla più recente Banca cantonale del Giura che erano dotate della personalità giuridica di società anonima, con la maggioranza del capitale comunque detenuta dal rispettivo cantone. Il Canton Vaud non garantiva però i debiti della Banca cantonale vodese e quello di Ginevra i debiti della sua Banca ipotecaria.

1.2 La Banca dello Stato in Ticino

Anche la Banca dello Stato del cantone Ticino è nata in circostanze particolari. Venne preceduta dalla costituzione della Banca cantonale ticinese, con l'apporto di quattro banche private (Banca popolare di Lugano; Banca della Svizzera italiana; Banca svizzero-

americana e Banca popolare di Bellinzona) e un quinto del capitale in mano al Cantone. Essa subentrò alle attività della precedente Cassa di risparmio. Nel 1914, venne travolta dalla crisi che colpì tutto il sistema bancario cantonale e che venne ritenuta una delle cause della situazione precaria dell'economia ticinese all'inizio del secolo. L'anno seguente venne trasformata in Banca dello Stato del Canton Ticino, proprio con lo scopo di collaborare alla ripresa dell'economia.

1.3 L'evoluzione recente

Fin verso la fine degli anni ottanta in Svizzera si contavano 29 banche cantonali, dedite tutte essenzialmente a raccogliere il risparmio locale e ad investirlo soprattutto nel settore immobiliare. Si rimproverava però alle banche cantonali una debole redditività e la mancanza di innovazioni. Talvolta si addebitava loro anche un'ingerenza eccessiva del potere politico. L'inizio degli anni novanta, con la crisi che colpiva soprattutto il settore immobiliare, metteva in evidenza alcune situazioni particolarmente difficili apparse in alcune banche. Alle banche cantonali di Soletta e Appenzello esterno non rimaneva altra scelta se non quella di farsi assorbire da una grande banca. A Soletta il cantone è comunque dovuto intervenire per coprire le garanzie della banca. Quella di Berna si vedeva invece costretta ad assorbire perdite dell'ordine di 3 miliardi di franchi e a chiamare il cantone (e quindi i suoi contribuenti) a coprirle.

Questi avvenimenti hanno sicuramente accelerato un dibattito, che si era già avviato, sul ruolo, lo statuto e la funzione delle banche cantonali nel sistema bancario svizzero. La revisione della legge sulle banche e casse di risparmio ha poi aggiornato anche la disciplina sulle banche cantonali. Queste discussioni si sono poi focalizzate su due punti principali: la definizione della proprietà delle banche cantonali e la vigilanza sul loro operato. Nel frattempo, anche la Commissione della concorrenza si è interessata al problema, rimproverando alle banche cantonali vantaggi concorrenziali non giustificati, grazie allo statuto di diritto pubblico e alla garanzia dello Stato. Le banche cantonali hanno perciò reagito su più fronti. A un certo punto era anche stata avanzata l'idea di una holding delle banche cantonali, in seguito però abbandonata.

Per quanto concerne la sorveglianza, dal 1995 già 17 cantoni hanno deciso di sottoporre volontariamente la loro banca cantonale alla vigilanza della Commissione federale delle banche. La stessa Unione cantonale delle banche sostiene questa soluzione che fa diventare più tecnica una sorveglianza finora più politica.

Accanto a questa importante riforma, se ne sta attuando anche un'altra. Alcuni cantoni stanno esaminando la forma giuridica della loro banca cantonale. Berna, costretto dagli eventi, ha già optato per la forma della società anonima privata. Anche la banca cantonale di San Gallo si è dotata di un nuovo statuto, mentre quelle del Vallese e di Ginevra sono state in parte privatizzate. Un tentativo di privatizzazione della Banca cantonale di Zurigo è stato invece respinto in votazione popolare.

2. BANCHE CANTONALI SENZA GARANZIA STATALE?

Il passaggio eventuale da ente di diritto pubblico a società anonima privata (in pratica l'unica forma attuabile per nuove banche) comporta anche un diverso impegno dello Stato nei confronti della banca cantonale. La nuova legge federale sulle banche renderà possibile una banca cantonale anche senza garanzia dello Stato. Tuttavia, per poter mantenere la ragione sociale di Banca cantonale, lo Stato deve avere una partecipazione importante (qualificata) sul capitale della banca (almeno un terzo). In mancanza di una

garanzia statale, la banca sarà soggetta, come tutte le altre, alle disposizioni di legge sui fondi propri. Il nuovo testo è in discussione alle Camere federali e potrà entrare in vigore, nella migliore delle ipotesi, a metà del prossimo anno.

3. RUOLO ECONOMICO DELLE BANCHE CANTONALI

La forte tendenza alla concentrazione e la conseguente scomparsa di molti sportelli hanno rivalutato sensibilmente il ruolo delle banche locali nel panorama bancario elvetico. Basti considerare l'enorme sviluppo registrato in questi ultimi anni dalle piccole banche per costatare l'attrattiva di questi istituti nei confronti di una clientela, fatta non soltanto dal piccolo risparmiatore, ma anche da persone interessate a diversificare al meglio la loro relazione bancaria. Le banche cantonali si sono inserite validamente in questo segmento di mercato e traggono profitto dalle nuove situazioni. A loro vantaggio vi è spesso la solidità e la tradizione dell'istituto e - non da ultimo in momenti di difficoltà finanziarie - la stessa garanzia dello Stato.

Il mercato è però diventato più esigente e anche le banche cantonali sono costrette a diversificare e a snellire le loro procedure, in altri termini ad adeguarsi ai tempi e alla nuova domanda della clientela. In questa direzione sono già stati compiuti parecchi passi sia singolarmente sia in unione con altre banche cantonali.

Per quanto riguarda la Banca dello Stato del canton Ticino, basti ricordare, accanto al Venturenet per il finanziamento con capitale a rischio, il conto Arcobaleno, l'Infolinea o l'Internetbanking.

Concludendo questa breve panoramica sulle banche cantonali in Svizzera e nel Ticino, possiamo dire che le banche cantonali hanno tuttora un ruolo importante da svolgere nelle singole economie cantonali. Chiaramente la loro attività è suscettibile di miglioramenti, ma il concetto che deve ispirare l'azione di una banca di diritto pubblico è quello della massima sicurezza e quindi della prudenza nella gestione dei fondi propri e della clientela. Una banca che si comportasse come una qualsiasi altra banca commerciale privata non avrebbe probabilmente molto senso in un paese (e in un cantone) che è già, come si dice in gergo "overbanked".

Dato per acquisito questo concetto di fondo, accanto a quello della vicinanza della clientela e di una distribuzione ottimale degli sportelli sul territorio, si tratta di vedere dove possono essere trovati spiragli di miglioramento. Uno di questi è certamente insito nella proposta modifica dell'art.14 della Legge sulla Banca dello Stato, che affronta due dei postulati essenziali delle recenti richieste avanzate nei confronti delle banche cantonali: una migliore redditività dell'istituto e un servizio migliore a favore dell'economia cantonale.

4. LE MODIFICHE DI LEGGE

La proposta del Consiglio di Stato di rivedere la legge sulla Banca dello Stato non affronta ancora i problemi di fondo a cui abbiamo accennato ma fa un passo importante in tre direzioni: un maggiore impegno a favore di attività economiche cantonali, un aumento della redditività dell'istituto (ma con qualche rischio in più) e infine un netto miglioramento nella vigilanza sulle attività dell'istituto.

In concreto, la proposta revisione della legge si articola come segue:

Art.14

Si tratta di permettere alla Banca cantonale di commerciare titoli azionari svizzeri o esteri (cpv. 1). Forse l'attuale definizione dell'art.14 di "speculazioni di borsa" non è più adeguata ai tempi, anche se rimane per l'istituto cantonale l'obbligo di usare estrema prudenza in questo campo, riducendo al minimo i rischi: le recenti disavventure con gli "hedge funds" insegnano! Il termine "speculare" andrebbe comunque sostituito con "gestione attiva dei portafogli". Eventuali limiti ai rischi che si vogliono o che si possono assumere vanno definiti nel regolamento apposito.

Il cpv. 2 sempre dell'art. 14 vieta l'assunzione di partecipazioni industriali. Tale divieto può talvolta apparire in stridente contrasto con lo scopo della banca fissato nell'articolo 3 e cioè "favorire lo sviluppo economico del cantone". Se tale divieto è storicamente comprensibile e anche giustificabile sul piano della massima sicurezza degli investimenti, oggi la situazione è molto cambiata e lo stesso settore immobiliare non dà più quelle garanzie di mantenimento del valore che dava in un passato anche non lontano.

Il medesimo capoverso prevede già oggi alcune eccezioni e la Banca ne ha fatto uso per esempio per partecipare al capitale di Crossair o - più recentemente - per istituire un finanziamento di capitale a rischio denominato "Venturennet", limitato comunque a 10 milioni di franchi. Sull'esempio di altre banche cantonali, anche quella ticinese avrebbe così la possibilità di partecipare direttamente al capitale di iniziative economiche nel cantone. Il nuovo articolo 14 la autorizza espressamente, affidando la responsabilità della decisione al Consiglio di amministrazione. Non figura più nel nuovo articolo il divieto di speculare per il personale. Si tratta infatti di un principio indiscusso e la banca ha già adottato da tempo le disposizioni necessarie.

In proposito, e a tranquillità di chi nutrisse eccessivi timori, va precisato che, in generale, sia il Codice delle obbligazioni sia la Legge federale sulle banche e casse di risparmio hanno notevolmente inasprito le responsabilità dei Consigli di amministrazione.

Inoltre, il controllo della Commissione federale delle banche obbliga anche le banche cantonali a rispettare le normative minime della legge federale nell'ambito dell'organizzazione della banca, e cioè la direzione, la revisione e la vigilanza. La CFB potrà anche esprimersi sulla reputazione e sull'irreprensibilità dei membri dell'amministrazione e della direzione. Per la Banca dello Stato, trattandosi di un istituto di diritto pubblico, i dirigenti sottostanno alle regole stabilite nelle leggi sulla responsabilità degli organi dello Stato.

Il problema del nuovo assetto della vigilanza sulle attività della Banca cantonale richiede l'adeguamento di parecchi articoli della legge attuale. Il perno attorno a cui ruotano le altre modifiche in questo campo è costituito dal nuovo articolo 36. Segnaliamo qui di seguito le modifiche più rilevanti.

Art.36

Con questo articolo si sottopone la Banca dello Stato alla vigilanza totale della Commissione federale delle banche. Questa novità – per altro già decisa dalla Banca entro i limiti di tempo concessi dalla revisione della Legge federale sulle banche entrata in vigore il 1° febbraio 1995 – comporta cambiamenti notevoli nella sorveglianza dell'istituto per gli articoli che vi si riferiscono. In particolare, viene incaricato un ufficio specializzato per la revisione esterna, il quale rende conto sia agli organi della banca sia alla CFB.

Art.37

Dà la competenza al Consiglio di Stato di nominare questo ufficio esterno di revisione, sentito il Consiglio di amministrazione.

Trattandosi però sempre di un istituto di diritto pubblico (art. 2), sia il Gran Consiglio sia il Consiglio di Stato si vedono affidare compiti di sorveglianza (art. 33 nuovo, corrispondente all'attuale art. 31). Per contro vi è una nuova definizione del ruolo della Commissione di vigilanza, finora chiamata Commissione di revisione.

Questo ruolo è definito all'articolo 35 (nuovo) che riprende sostanzialmente, con una migliore sistematica, i compiti e le competenze stabilite nel precedente art. 33. Diventa invece superfluo l'art. 34 - come ben spiega il messaggio del Consiglio di Stato - che dava facoltà a quest'ultimo di ispezionare e verificare in ogni tempo, tramite un apposito ufficio, la gestione della banca. Questa competenza è resa superflua dalla designazione di un revisore esterno (art. 37 nuovo), che per altro deve essere accettato dalla Commissione federale delle banche. Questo ufficio di revisione viene nominato dal Consiglio di Stato, sentito il Consiglio di amministrazione della banca.

La Commissione di vigilanza (art. 34 nuovo) rimane comunque lo strumento di controllo del Gran Consiglio sulla gestione della banca e viene nominata dallo stesso Gran Consiglio per un periodo di tre anni, nonché rinnovata per un terzo ogni anno, come finora. Questa chiara ripartizione dei ruoli e delle competenze permette di mantenere la Banca dello Stato sotto il controllo delle autorità politiche, garantendo però la confidenzialità delle informazioni fornite e quindi il rispetto del segreto bancario.

Art.38

Con questo articolo si modifica la definizione dell'ufficio di revisione interno, che diventa "ispettorato", evitando così una possibile confusione con il nuovo ufficio esterno di revisione. Restano invariati compiti e funzioni, nonché la dipendenza del Consiglio d'amministrazione.

Per gli altri articoli non vi sono modifiche sostanziali rispetto alla situazione attuale. Le modifiche apportate sono ben spiegate nel messaggio e vanno condivise, poiché migliorano la trasparenza e definiscono meglio le competenze. Si può forse rilevare all'art. 11 una precisazione e un ampliamento del concetto del segreto bancario, che si adeguano a quanto in atto nel settore privato, nell'ambito del segreto professionale, adeguandosi alle disposizioni del Codice delle obbligazioni, del Codice penale e della LORD. In particolare, viene riaffermato l'obbligo del segreto per i membri della Commissione di vigilanza nominata dal Gran Consiglio.

5. CONCLUSIONI

Le novità introdotte con la modifica della Legge sulla Banca dello Stato sono dovute al necessario adeguamento alla nuova Legge federale sulle banche. Alcune di esse, come ad esempio la designazione dell'ufficio esterno di revisione, sono del resto già in vigore. Importante, ai fini dei miglioramenti nella redditività e nel contributo all'economia cantonale, sono le citate modifiche dell'articolo 14 della legge. Per contro non viene affrontato qui il problema dell'istituto di diritto pubblico (che rimane) o di una diversa ripartizione del capitale sociale, che rimane interamente nelle mani dello Stato. Restano anche aperte alcune problematiche sollevate dall'iniziativa socialista del 13.10.1997 che verrà discussa prossimamente.

* * * * *

Per i motivi esposti, la Commissione della gestione e delle finanze invita il Gran Consiglio ad approvare le modifiche alla Legge sulla Banca dello Stato del Cantone Ticino del 25 ottobre 1988, così come presentate nel messaggio del Consiglio di Stato no. 4748 del 19 maggio 1998 e nell'annesso disegno di legge.

Per la Commissione gestione e finanze:

Ignazio Bonoli, relatore

Beltraminelli - Bignasca - Brenni -

Carobbio Guscelli - Donadini -

Ferrari Mario - Gendotti - Lombardi -

Lotti - Maspoli - Merlini - Pezzati -

Pini - Poli - Simoneschi-Cortesi - Verda