

MESSAGGIO

del Consiglio di Stato al Gran Consiglio,
 concernente la modificazione dell'art. 59 LAC
 (risposta alla mozione Induni del 7 novembre 1955)

(del 3 gennaio 1956)

Onorevoli Signori Presidente e Consiglieri,

Nella seduta del 7 novembre 1955 l'on. consigliere Induni ha presentato la seguente mozione :

« Il sottoscritto deputato, valendosi delle facoltà concesse dal regolamento del Gran Consiglio, considerato come nel corso di questi ultimi anni le Casse rurali si siano notevolmente sviluppate nel Ticino ed abbiano assunto un ruolo preponderante in varie comunità rurali; considerato altresì come, per ragioni di equità, tutti gli Istituti di credito sottoposti alla legge federale sulle banche, debbano poter beneficiare dello stesso trattamento;

richiamate analoghe risoluzioni prese in altri Cantoni;

visto l'art. 59 della legge cantonale di applicazione e complemento al CCS che affida unicamente alla Banca dello Stato la possibilità di custodia di oggetti di valore, titoli e altri documenti del tutelato, nonché il monopolio di ricevere denari in deposito o a risparmio dei tutelati, invita, con la presente mozione, il Consiglio di Stato a voler proporre al Gran Consiglio la modifica dell'articolo suddodato per dare la possibilità a tutti gli Istituti di credito soggetti alla legislazione sulle banche di ricevere denaro o valori in deposito e risparmio.

Il nuovo articolo 59 potrebbe essere del seguente tenore :

« La delegazione tutoria cura che siano depositati presso Istituti sottoposti alla legge federale sulle banche gli oggetti di valore, i titoli al portatore e i documenti importanti del tutelato.

Il denaro contante eccedente i bisogni di ordinaria amministrazione, quando non possa essere prontamente impiegato in altro modo cauto e sicuro, deve deporsi a frutto presso un Istituto di cui al paragrafo precedente ».

Induni

Il Consiglio di Stato osserva in proposito quanto segue :

L'art. 59 LAC del seguente tenore :

La delegazione tutoria cura che siano depositati alla Banca dello Stato del Cantone Ticino gli oggetti di valore, i titoli al portatore e i documenti importanti del tutelato.

Il denaro contante eccedente i bisogni ordinari dell'amministrazione, quando non possa essere prontamente impiegato in altro modo cauto e sicuro, deve deporsi a frutto presso la medesima banca, regola due fatti distinti :

- a) la semplice custodia dei valori appartenenti a un tutelato;
- b) l'investimento del denaro contante eccedente i bisogni ordinari dell'amministrazione.

Il primo paragrafo concerne il solo deposito, cioè la consegna di titoli, documenti, oggetti preziosi — escluso quindi il denaro contante — a un istituto perchè li custodisca tenendoli, conformemente agli art. 472 seg. CCS, separati

e distinti dal suo patrimonio; il depositario non può quindi servirsi della cosa depositata (art. 481 § 3 CCS) nè disporne a suo piacimento.

Il secondo lemma regola invece l'impiego del denaro contante in modo che esso porti frutto.

I rischi inerenti alla prima operazione sono specialmente di natura penale; sottrazione, illecita disposizione sui beni ricevuti in custodia; non partecipa invece ai rischi di natura economica. Solo le operazioni di investimento sono soggette alle sorti dell'ente a cui vennero affidati i fondi e possono essere influenzate anche dai risultati finanziari dallo stesso. In queste operazioni, i fondi figurano sotto una voce al passivo del bilancio dell'ente, e la loro sicurezza è in funzione della consistenza, della solidità delle voci corrispondenti all'attivo del bilancio stesso. Il diritto spotico di proprietà che aveva il tutelato sul denaro vien trasformato, all'atto dell'investimento in cassa risparmio o contro obbligazioni di cassa, in un credito verso l'ente al quale è stato affidato.

Mentre dunque nel primo caso — consegna per la semplice custodia — di valori non fungibili, la sicurezza è una semplice questione di fiducia nell'onestà del depositario, nel caso di « investimento » entrano in giuoco anche altri fattori, non ultimi quelli d'ordine economico.

Il diritto federale si limita a prescrivere che i valori e documenti devono essere depositi in luogo sicuro, sotto sorveglianza dell'Autorità tutoria (art. 399 CCS) e che il denaro contante deve essere collocato ad interesse presso una cassa a ciò specialmente designata oppure in titoli approvati dall'Autorità tutoria previo esame della loro sicurezza (art. 401 CCS) lasciando ai Cantoni il compito di decretare le norme particolari esecutive (art. 425 CCS) da approvarsi dal Consiglio federale.

Nella maggior parte dei Cantoni è la Banca cantonale — in alcuni unitamente alla Banca Nazionale — che è autorizzata a ricevere in custodia i depositi pupillari. In nove Cantoni (dei quali tre solo in seguito alle recenti revisioni delle relative disposizioni legali in materia) anche altri istituti soggetti alla legge federale sulle banche sono ammessi come depositari; sia in via generale purchè domiciliati nel Cantone (2) sia particolarmente menzionati nella ordinanza di esecuzione o designati dal Consiglio di Stato o dall'Autorità tutoria.

Circa l'impiego del denaro liquido, è generalmente previsto l'investimento presso la Banca cantonale. Alcuni Cantoni dichiarano espressamente che consegnando il denaro alla Banca cantonale l'Autorità tutoria, rispettivamente il tutore sono liberati da ogni responsabilità. Quando viene ammesso l'impiego anche presso altre banche, ciò avviene, nella maggior parte dei casi, solo nella forma del deposito in cassa risparmio e fino a concorrenza di Fr. 5.000,— (in 6 Cantoni). Se non è previsto limite di somma, trattasi allora di istituti garantiti da un Comune oppure che costituiscono a loro volta delle garanzie materiali corrispondenti ai depositi pupillari.

Per quanto ci consta, solo il Cantone Friburgo ha rinunciato a fissare nel decreto 12 maggio 1954 speciali condizioni alle quali viene subordinato il collocamento dei depositi dei pupilli.

A seguito della revisione delle rispettive leggi di applicazione venne abrogata, nel dopoguerra, in quattro Cantoni il privilegio esclusivo delle Banche cantonali a ricevere i depositi pupillari mentre in due Cantoni tali tentativi risultarono vani.

Nel Cantone Ticino l'art. 59 della legge di applicazione e complemento del CCS del 18 aprile 1911, che regola la materia, era del seguente tenore:

La delegazione tutoria cura che siano depositati in luogo sicuro gli oggetti di valore, i titoli al portatore e i documenti importanti del tutelato.

Il denaro contante, eccedente i bisogni ordinari dell'amministrazione, quando non possa essere prontamente impiegato in altro modo, cauto e sicuro, deve deporsi a frutto presso un istituto di credito. La

scelta del luogo del deposito dei titoli, oggetti di valore, e del denaro, fatta dalla delegazione tutoria, deve essere previamente approvata dall'Autorità inferiore di vigilanza.

Con decreto 22 maggio 1914 del Dipartimento cantonale dell'interno, quale Autorità superiore di vigilanza sulle tutele, veniva stabilito quanto segue :

« Visto, in relazione all'art. 59 della legge ticinese di attuazione del CCS, che le delegazioni tutorie, previa approvazione dell'Autorità di vigilanza, hanno l'obbligo della scelta del luogo di deposito dei titoli, oggetti di valore, documenti importanti e del denaro dei tutelati;

visto il capo quarto, titolo undecimo, parte terza, libro secondo CCS (responsabilità degli organi di tutela);

visto il decreto 16 maggio 1914 del Consiglio di Stato, statuyente che gli stabilimenti obbligati ad accettare i depositi nei casi previsti dalla legge federale sulla esecuzione e sul fallimento sono :

per i circondari di Bellinzona, Riviera, Blenio e Leventina la Banca del Ticino e le sue agenzie;

per i circondari di Locarno e Vallemaggia la Banca del Ticino e la Banca della Svizzera Americana in Locarno nonchè le rispettive agenzie;

per i circondari di Lugano e Mendrisio la Banca popolare di Lugano e la Banca della Svizzera Italiana in Lugano con rispettive agenzie;

visto l'art. 4 della legge 19 gennaio 1912,

risolve :

1. Come luogo di deposito dei titoli, oggetti di valore, documenti importanti e del denaro, di cui all'art. 59 sopracitato, saranno, dalle delegazioni tutorie e dalle Autorità inferiori di vigilanza, indicati ai tutori i suddetti istituti di credito.
2. Il denaro contante dei tutelati e dei curatelati, che non occorresse per l'ordinaria amministrazione, potrà essere investito, rispettate le debite forme di procedura, in titoli pubblici dello Stato o dei Comuni del Ticino, o in titoli ipotecari di primo rango, garantiti sopra beni stabili siti nel Cantone.

In seguito all'istituzione della Banca dello Stato del Cantone Ticino la cui legge di fondazione del 7 maggio 1915 ha abrogato all'art. 47 l'art. 59 della legge di applicazione del CCS, sostituendolo con il dispositivo dell'art. 13 « La Banca dello Stato è l'unico stabilimento autorizzato e obbligato a ricevere i depositi dello Stato nonchè degli Uffici di esecuzione e fallimenti, delle Preture, delle tutele e curatele, sia in denaro, sia in titoli, sia in valori o documenti », il Consiglio di Stato statuiva con decreto esecutivo 4/19 ottobre 1915 :

Art. 1. — I depositi, nei casi previsti dalla legge federale sulla esecuzione e sul fallimento, quelli dello Stato, delle tutele, delle curatele, devono essere collocati presso la Banca dello Stato (per ora Banca del Ticino) quale unico stabilimento autorizzato.

Parimenti, dovranno essere collocati presso la Banca dello Stato, ove non sia altrimenti disposto da legge o regolamento esistente, il denaro, i titoli, valori e documenti, che riceve ogni Autorità dello Stato sia giudiziaria che amministrativa.

Art. 3. — I depositi già effettuati presso altri istituti, dovranno essere trasferiti alla Banca dello Stato, entro il termine di 3 mesi.

Nei verbali 3 maggio 1915 del Gran Consiglio si legge, nel discorso che l'on.le Borella ha pronunciato in occasione della discussione sulla legge della Banca dello Stato :

« Oggi il Cantone deve designare, in base alla legge esecuzione e fallimento, gli stabilimenti obbligati ad accettare i depositi nei casi previsti dalla legge stessa, ed oggi lo Stato è responsabile per i depositi stessi, senza avere nessun utile, questo spettante unicamente all'istituto che riceve i depositi. Domani questo utile sarà nostro, e, domani, non correremo più il rischio di rispondere per l'opera altrui ».

Tale concetto era pure contenuto nel messaggio accompagnante il disegno di legge per l'istituzione della Banca dello Stato del Cantone Ticino :

« (La Banca dello Stato) Dovrà, oltre alle solite operazioni di sconto bancario, assumersi il servizio di cassa dello Stato, e ricevere in deposito o custodia tutti quei valori o titoli di uffici pubblici o privati per i quali, e per disposto di legge, lo Stato è tenuto responsabile. Cesserà quindi la per noi illogica disposizione che, obbliga lo Stato per tali depositi a designare determinati stabilimenti o istituti, sotto la sua garanzia, senza nemmeno la possibilità di sincerarsi della loro potenzialità finanziaria ».

Nel regolamento sulle tutele e curatele del 18 gennaio 1951, l'art. 38 del seguente tenore :

« Tutti i capitali devono essere depositati alla Banca dello Stato o investiti in titoli federali o cantonali o comunali.

Il tutore o curatore deve evitare che siano depositati su libretti di risparmio somme considerevoli, ad ogni modo superiori ai bisogni della tutela.

I titoli, gli oggetti preziosi, documenti importanti devono essere depositati in luogo sicuro secondo le istruzioni della delegazione tutoria.

La delegazione tutoria è tenuta ad assicurare la continua sorveglianza sul patrimonio del tutelato o curatelato e a disporre in modo da evitare prelevamenti senza il proprio concorso ».

sembrebber invece non più conforme al concetto, essere la Banca dello Stato l'unico stabilimento autorizzato a ricevere i depositi delle tutele e curatele sia in denaro, sia in titoli, sia in valori o documenti. Infatti esso fa distinzione fra operazioni d'investimento — riservate esclusivamente alla Banca dello Stato — e quelle di deposito ordinario, nel qual caso la delegazione tutoria dà le istruzioni circa il luogo dove i valori devono essere depositati.

Per ciò che concerne l'importanza che tali depositi rivestono per la Banca dello Stato diremo che esistono una trentina di depositi a custodia nonché una quarantina di libretti di cassa risparmio intestati a persone sotto tutela.

Come si vede, l'importanza materiale per la Banca dello Stato non è grande; lo sono invece per il suo prestigio. E quegli argomenti portati nel 1915, quando venne decretato il privilegio per la Banca dello Stato di ricevere i depositi pupillari, sono tuttora validi.

Circa l'investimento del denaro dei pupilli dovrebbe essere comunque pacifico che oltre all'impiego presso la Banca dello Stato si possono ammettere solo l'acquisto di obbligazioni garantite da enti pubblici a non troppo lunga scadenza — poichè è essenziale che, trattandosi di impiego transitorio, si abbia la certezza che a un dato momento l'investimento possa venir realizzato senza perdita nè di capitale nè di reddito. Infatti il pupillo diventerà maggiorenne e dovrà quindi anche poter disporre sul controvalore liquido dei suoi capitali — eventualmente in cassa risparmio fino a concorrenza di Fr. 5.000,— presso le banche espressamente autorizzate e che controgarantiscono tali fondi mediante la costituzione delle rispettive garanzie.

Per quanto riguarda il deposito ordinario di valori si deve tener presente che per esempio i titoli possono venire rimborsati e che fino al reimpiego del

controvalore potrebbero anche, in caso di fallimento, venir conglobati nella massa fallimentare.

In ogni caso l'istituto che riceve tali depositi deve, come minimo, avere un capitale proprio ragguardevole, pubblicare periodicamente i propri conti ed essere, ovviamente, assoggettato alla legge federale sulle banche. Dovrebbe inoltre disporre delle necessarie camere corazzate, possedere una organizzazione atta a garantire non solo la regolare amministrazione dei valori ma anche la scrupolosa osservanza delle istruzioni impartite dall'Autorità tutoria circa la gestione del deposito e la consegna dei valori. All'Autorità tutoria deve inoltre sempre essere possibile controllare l'esistenza del deposito.

L'elemento discriminante non sta quindi nella sottoposizione dell'istituto di credito alla legislazione federale sulle banche — che non esclude nè gli affari rischiosi nè il fallimento delle banche medesime — bensì nella particolare fisionomia della Banca dello Stato, nella sua legislazione e nei limiti che sono posti ai suoi affari oltre che, naturalmente, nel diritto dello Stato, che rappresenta la responsabilità finale, di decidere a chi affidarne la indiretta vigilanza.

L'accordare a tutti gli istituti di credito la facoltà di ricevere depositi fiduciari, in un momento in cui le casse di ogni genere e specie si moltiplicano, potrebbe apparire imprudente, mentre una selezione operata dallo Stato nel senso di considerare ai fini di detti depositi solo alcuni istituti, potrebbe assumere il carattere, non simpatico, di una mancanza di fiducia nei confronti degli istituti esclusi.

Il sistema dell'istituto unico, affidato a un ente cantonale sembra ancora il più opportuno e il più tranquillante.

Per questi motivi, il Consiglio di Stato invita il Gran Consiglio a respingere la mozione.

Vogliate gradire, onorevoli signori Presidente e Consiglieri, i sensi del migliore ossequio.

Per il Consiglio di Stato,

Il Presidente :
Galli

Il Cons. Segr. di Stato :
Janner

