

Repubblica e Cantone Ticino  
Consiglio di Stato  
Piazza Governo 6  
Casella postale 2170  
6501 Bellinzona  
telefono +41 91 814 43 20  
fax +41 91 814 44 35  
e-mail can-sc@ti.ch

Repubblica e Cantone  
Ticino

## Il Consiglio di Stato

Signor  
Matteo Quadranti  
Deputato al Gran Consiglio

### Interrogazione 10 ottobre 2017 n. 181.17

#### Quali i tempi e le condizioni per le autorizzazioni e le deroghe per i fiduciari?

Signor deputato,

dopo aver interpellato l'Autorità di vigilanza sull'esercizio delle professioni di fiduciario (in seguito Autorità di vigilanza), competente in materia autonoma della vigilanza prudenziale sull'attività dei fiduciari nonché dell'osservanza della legge ai sensi dell'art. 18 cpv. 2 della Legge sull'esercizio delle professioni di fiduciario (LFid), rispondiamo alle domande da lei poste nella summenzionata interrogazione come segue.

- 1. Tenuto conto che la concessione delle autorizzazioni e delle deroghe di cui all'art. 6 LFid è sostanzialmente una attività amministrativa e la procedura è documentale laddove il richiedente stesso deve presentare tutti gli atti necessari a comprovare l'adempimento dei requisiti di legge, ritiene questo Consiglio che la dotazione di personale amministrativo e giuridico in seno all'Autorità di vigilanza come sopra esposto sia sufficiente per assolvere i propri compiti e segnatamente per sbrigare tempestivamente i casi ridotti di autorizzazioni e deroghe annue?**

L'Autorità di vigilanza adotta in modo autonomo le decisioni in materia di personale, conformemente a quanto previsto dagli art. 18 e 19 LFid, come pure dall'art. 1 del Regolamento sull'organizzazione e la gestione dell'Autorità di vigilanza sulle professioni di fiduciario. Essa è costituita nella forma di unità amministrativa autonoma e indipendente. Nelle sue decisioni non è sottoposta alle istruzioni del Consiglio di Stato, è autonoma nella gestione delle proprie risorse finanziarie e assume per il tramite del Consiglio di Stato il personale del segretariato. La valutazione della necessità di assumere personale è di esclusiva competenza dell'Autorità di vigilanza mentre la decisione formale di assunzione del Consiglio di Stato è in sostanza una sorta di ratifica (cfr. messaggio n. 5896 del 6 marzo 2007, pag. 22). Il segretariato permanente fornisce supporto amministrativo, giuridico e ispettivo al Consiglio di vigilanza, ne istruisce le procedure e dà esecuzione alle sue decisioni; esso assicura il buon funzionamento amministrativo e la fondatezza giuridica delle medesime. Le pratiche di cui esso si è occupato nel 2017 non si sono limitate agli asseriti "casi ridotti di autorizzazioni e deroghe annue" (che comunque, ad oggi, sono già 73 rispettivamente 61) ma hanno spaziato, come di consueto, anche ai controlli prudenziali sulla sussistenza o meno dei requisiti di cui all'art. 8 cpv. 1 LFid in caso di autorizzazioni già concesse, alle verifiche sull'esercizio o meno dell'attività fiduciaria da parte di persone fisiche, società di persone e persone giuridiche, all'apertura di procedimenti disciplinari e relativi decreti di multa, alle revoche dell'autorizzazione, alla trattazione di eventuali segnalazioni nonché al perseguimento penale dei casi di esercizio abusivo.

Allo scrivente Consiglio non risulta comunque che i tempi per il rilascio delle autorizzazioni di fiduciario ex art. 8 cpv. 1 LFid, rispettivamente per la concessione di deroghe ai sensi dell'art. 6 cpv. 3 LFid, si siano allungati rispetto al passato. Il rilascio delle relative autorizzazioni e/o

decisioni avviene infatti con regolarità, anche tenendo conto che il competente Consiglio di vigilanza si riunisce di regola una volta al mese. Una domanda di autorizzazione, rispettivamente di deroga, può naturalmente essere sottoposta per decisione al Consiglio di vigilanza solo quando questa può considerarsi completa in tutti i suoi aspetti, soprattutto documentali; eventuali ritardi nell'istruzione delle varie domande possono ragionevolmente dipendere dalla complessità delle medesime o, nella maggior parte dei casi, dalla tempistica con la quale l'istante stesso reagisce alla richiesta dell'Autorità di vigilanza di completare la propria domanda con gli atti e le informazioni necessarie o all'evasione dei soventi solleciti.

- 2. Sulla scorta di quali ragionamenti e basi legali le deroghe di cui all'art. 6 LFid vengono concesse a tempo indeterminato e/o in altri casi con scadenza? La deroga a scadenza non genera solo maggior dispendio amministrativo e burocratico per l'Autorità e per l'amministrato dovendo semmai rivalutare di volta in volta richieste di proroga? Non sarebbe più economico ed efficiente semmai intervenire solo ed esclusivamente mediante la misura della revoca nei casi specifici di cui sono dati gli estremi?**

Da informazioni assunte presso l'Autorità di vigilanza risulta che, di norma, la deroga in virtù dell'art. 6 cpv. 3 LFid viene concessa senza limitazioni temporali. In alcuni casi invece, laddove un azionista o socio di una determinata società per cui un fiduciario richiede una deroga disponga di un titolo di studio svizzero riconosciuto per una delle tre autorizzazioni previste dalla LFid (commercialista, finanziario, immobiliare), la deroga viene concessa limitatamente ad un periodo di due anni, per fare sì che tale azionista o socio assolve il periodo biennale di pratica nel rispettivo ramo fiduciario, sotto la sorveglianza e la responsabilità del fiduciario cui viene concessa la deroga, e domandi a sua volta l'autorizzazione, a condizione di adempiere anche gli altri requisiti di cui all'art. 8 cpv. 1 LFid, subentrando così al fiduciario come nuovo responsabile. In un altro numero limitato di casi, in base alle circostanze concrete (soprattutto in quelli in cui esista fra una società e un fiduciario solo un contratto di collaborazione), la deroga viene pure limitata a due anni, in modo da rivalutare a medio termine se i motivi e i requisiti alla base della stessa siano ancora attuali e adempiuti. Il Consiglio di Stato ritiene che tale prassi sia consona allo spirito dell'art. 6 cpv. 3 LFid.

- 3. Esistono direttive dell'Autorità/Consiglio di vigilanza, rispettivamente dei riferimenti a quali usi e costumi ex art. 13 LFid ci si debba attenere per poter ottenere una autorizzazione o deroga ex art. 6 LFid? In caso affermativo sono pubblicate o disponibili al pubblico o ai richiedenti e dove si possono reperire? Se non sono pubbliche, ciò rispetta il principio della trasparenza?**

È doveroso ricordare che la concessione di una deroga in base all'art. 6 cpv. 3 LFid, domandata da un fiduciario nel caso in cui questi sia responsabile di più strutture individuali, società di persone o persone giuridiche, non costituisce un atto dovuto, ma ha invece carattere eccezionale e deve essere debitamente motivata e giustificata. Tale norma è di carattere generale, ossia è silente sui presupposti che devono essere adempiuti affinché una deroga possa essere concessa; tali presupposti non sono peraltro neppure stati regolati in un'apposita norma del Regolamento della LFid. E' ovviamente quest'ultima novità legislativa che ha avuto il maggior impatto sugli operatori del settore e che ha creato qualche comprensibile iniziale malumore.

Basandosi sul principio della proporzionalità e su alcuni criteri già suggeriti dal Consiglio di Stato nelle osservazioni al ricorso presentato contro la nuova LFid (svolgere tramite società differenti le attività finanziarie e commercialiste; essere attivo in due società del medesimo gruppo o che condividono gli uffici; cfr. sentenza del Tribunale federale 2C\_204/2010 del 24 novembre 2011, consid. 6.1.3), il Consiglio di vigilanza ha dovuto sviluppare negli anni un'ulteriore serie di requisiti volta ad evitare che un fiduciario non abbia il controllo reale sull'attività di società fiduciarie di cui dichiara di essere responsabile.

Tali requisiti trovano peraltro fondamento non nell'art. 13 LFid, ma sia nell'art. 6 cpv. 1 LFid, secondo cui un fiduciario deve essere professionalmente attivo nell'azienda, sia nel dovere di informazione di cui all'art. 15 LFid, secondo cui il fiduciario è tenuto a fornire all'Autorità di vigilanza, in modo completo e veritiero, ogni informazione e documentazione richiesta o necessaria per la vigilanza. Sulla base di quanto indicato dall'Alta Corte nella sentenza citata, il Consiglio di vigilanza ha voluto e vuole assicurare che il fiduciario autorizzato costituisca una presenza costante e reale nelle strutture di cui è responsabile: *"Dal momento che l'art. 6 cpv. 3 LFid si propone di garantire che ogni operatore fiduciario sia effettivamente controllato dal detentore di un'autorizzazione, un solo fiduciario "prestanome" – per riprendere l'espressione usata dal Consiglio di Stato – basterebbe per comprometterlo."* (cfr. sentenza citata, consid. 6.1.4 in fine). Nel procedimento davanti al Tribunale federale lo scrivente Consiglio aveva osservato che *"lo scopo della norma querelata è di impedire, nell'interesse del cliente, che un fiduciario metta la sua autorizzazione a disposizione di società nelle quali non esercita un controllo effettivo, di evitare cioè il commercio delle autorizzazioni e i fiduciari prestanome"* (sentenza citata, consid. 6.1.1 in fine).

Le condizioni necessarie all'ottenimento di una deroga sono di principio le seguenti: l'unità logistica e operativa (stessa sede, stessi uffici, personale, amministrazione e direzione in comune); l'esistenza di un contratto di sublocazione di uno o più locali uso ufficio in caso di sedi o uffici differenti; la partecipazione azionaria o societaria da parte del fiduciario; l'appartenenza di una o più società ad un Gruppo; l'importanza di una società (numero di dipendenti, mandati esistenti, mandati esperiti, bilanci dei tre anni precedenti, ecc.); l'esistenza di un contratto di lavoro o di mandato fra il fiduciario e la/le società per cui chiede la deroga, con una remunerazione consona al ruolo di responsabile e alle circostanze concrete del caso; l'esistenza di un legame o di un interesse personale o particolare con l'/gli azionista/i o il/i socio/soci di una società; la regolamentazione del potere di firma del fiduciario responsabile iscritto nel registro di commercio, rispettivamente quello di altre persone iscritte; le ragioni che giustificano l'esistenza di una o più società con scopi analoghi.

- 4. Tenuto conto che, pur nella sua autonomia come sopra richiamato, l'Autorità di vigilanza è sostanzialmente tenuta "solo" a far rispettare la legge formale sui fiduciari, ovvero verificare l'adempimento dei requisiti di legge di cui all'art. 8 e i ruoli che il fiduciario deve occupare in seno alle varie forme giuridiche societarie ex art. 6, ritiene questo Consiglio di Stato che detta autorità possa porre condizioni aggiuntive a quelle di legge?**

Allo scrivente Consiglio risulta che, a parte i requisiti sviluppati dall'Autorità di vigilanza per una corretta applicazione dell'art. 6 cpv. 3 LFid, quest'ultima non ponga nessuna condizione aggiuntiva a quelle richieste dalla LFid, in particolare per quanto concerne le domande di autorizzazione secondo l'art. 8 cpv. 1 LFid o la Legge federale sul mercato interno (LMI, che resta riservata in base all'art. 9 LFid) – il cui formulario è disponibile online e riporta le informazioni richieste e i documenti da produrre – o l'adozione di misure disciplinari o di revoca. L'Autorità di vigilanza è comunque legittimata dagli art. 15 e 27 LFid a chiedere ogni informazione, documentazione o prova necessaria per il rilascio dell'autorizzazione, della deroga o per la vigilanza. Si rinvia per il resto alle precedenti considerazioni.

- 5. Nell'ipotesi in cui l'Autorità di vigilanza dovesse porre condizioni nuove o aggiuntive a quelle legali, non ritiene il Governo che sia opportuno che prima di metterle in vigore l'autorità ne faccia proposta motivata nel suo Rapporto annuale e proponga semmai delle modifiche "democratiche" della legge in modo che il legislatore possa semmai verificarne legittimità, giustificazione e conformità al diritto superiore?**

Già al momento dei lavori preparatori relativi alla nuova LFid, segnatamente nei messaggi (n. 5896 e n. 5896A) e nel rapporto commissionale, rispettivamente all'atto dell'adozione della medesima, sia l'Esecutivo sia il Legislativo avevano ritenuto più opportuno formulare l'art. 6 cpv. 3 LFid in maniera generale, senza stabilire a priori i requisiti per ottenere la concessione di una deroga laddove il fiduciario fosse responsabile di più entità. A parte alcuni criteri già citati dal Consiglio di Stato nelle proprie osservazioni al ricorso contro la nuova LFid (cfr. sentenza del TF citata, consid. 6.1.3), la competenza per determinare quali condizioni giustificassero la concessione di una deroga in eccezione al principio generale "un fiduciario, una sola fiduciaria" è stata quindi implicitamente demandata all'Autorità di vigilanza, potendo questa poggiarsi anche sugli articoli 6 cpv. 1 e 15 LFid. D'altronde, come rilevato dall'Alta Corte nella sentenza già citata, *"la costituzionalità di situazioni specifiche potrà se del caso essere vagliata in occasione di eventuali ricorsi contro atti di applicazione concreti."* (sentenza citata, consid. 6.1.3 in fine), ossia contro una decisione formale di concessione o di diniego di una deroga.

A tale proposito va rilevato che, a partire dal 2013, nessuno dei fiduciari a cui è stata concessa o negata la deroga (254) ha mai contestato le relative decisioni con ricorso al Tribunale cantonale amministrativo. Né risulta che tali criteri siano stati messi in discussione, né per iscritto, né pubblicamente, dall'associazione ticinese di riferimento dei fiduciari, ossia la Federazione Ticinese delle Associazioni di Fiduciari (FTAF) o durante convegni organizzati dal Centro di Studi Bancari di Vezia dedicati alla LFid.

6. Più nello specifico, risulta a questo Esecutivo che corrisponda al vero o meno che in taluni casi, a dei fiduciari postulanti la deroga per poter esercitare anche in una seconda società sia stata indicata una nuova prassi dell'Autorità di vigilanza secondo la quale la deroga potrebbe essere concessa se ("solo se"?) il fiduciario acquistasse almeno il 20 o il 25% del capitale sociale/azionario della società in cui intenderebbe esercitare? Atteso come un tale requisito o il ruolo di azionista/socio da parte di un fiduciario non rientri tra quelli previsti per legge si chiede, qualora tale prassi sia stata effettivamente instaurata, se sia stata fatta una valutazione giuridica sulla conformità della stessa per rapporto alla legge cantonale e ai diritti costituzionali tra cui quello della libertà economica e di contrarre e quella della garanzia della proprietà (infatti se fosse vero, gli azionisti o i soci di una società sarebbero a loro volta tenuti a cedere la citata percentuale di quote di proprietà per poter disporre di un fiduciario)? In caso affermativo, un tale parere giuridico è disponibile?

In pochi specifici casi di concessione di una deroga, segnatamente per meglio assicurare che fra il fiduciario e una società a garanzia limitata (Sagl) di cui lo stesso si dichiarava responsabile vi fosse un maggior legame personale e/o il socio della stessa non adempiva le condizioni per il rilascio di una delle tre autorizzazioni di fiduciario (o non disponeva almeno di un titolo di studio svizzero riconosciuto) e/o il contratto di collaborazione concluso fra le parti era poco confacente alle circostanze concrete, l'Autorità di vigilanza ha ritenuto di dover porre quale (ulteriore) condizione per una corretta applicazione dell'eccezione prevista dall'art. 6 cpv. 3 LFid l'acquisizione di una certa porzione di quote della Sagl da parte del fiduciario, anche in virtù dell'art. 6 cpv. 1 LFid. Questa misura non sarebbe invece stata efficace per le società anonime, le cui azioni sono di regola al portatore.

Tale condizione non ha comunque incontrato particolari difficoltà da parte di quei pochi fiduciari a cui è stata richiesta ed è stata ovviamente accolta in maniera positiva soprattutto dal socio della Sagl che, in caso contrario, non avrebbe potuto svolgere l'attività commerciale, finanziaria o immobiliare. Il chiaro scopo della norma che, lo si ribadisce, è di interesse pubblico ed è volta a proteggere la clientela e a evitare prestanome, non ha imposto all'Autorità di vigilanza approfondimenti giuridici particolari.

*Il tempo impiegato per l'elaborazione della presente risposta ammonta complessivamente a 5 ore lavorative.*

Voglia gradire, signor deputato, i sensi della nostra stima.

PER IL CONSIGLIO DI STATO

Il Presidente:



Manuele Bertoli

Il Cancelliere:



Arnoldo Coduri

Copia:

- Dipartimento delle istituzioni (di-dir@ti.ch)
- Divisione della giustizia (di-dg@ti.ch)
- Autorità di vigilanza sui fiduciari (fiduciari@ti.ch)
- Segreteria generale del Dipartimento delle istituzioni (di-sg@ti.ch)