

# Rapporto

| numero        | data           | Dipartimento |
|---------------|----------------|--------------|
| <b>7753 R</b> | 5 ottobre 2021 | ISTITUZIONI  |
| Concerne      |                |              |

## **della Commissione Costituzione e leggi sul messaggio 13 novembre 2019 concernente l'adeguamento della Legge cantonale sull'esercizio delle professioni di fiduciario alle Leggi federali sui servizi finanziari e sugli istituti finanziari**

### Indice

|     |   |    |
|-----|---|----|
| 1.  | MODIFICA DELLA LEGISLAZIONE FEDERALE .....  | 2  |
| 2.  | MODIFICA DELLA LEGISLAZIONE CANTONALE .....   | 2  |
| 3.  | PROCEDURA DI CONSULTAZIONE.....   | 3  |
| 4.  | LA LEGGE SULL'ESERCIZIO DELLE PROFESSIONI DI FIDUCIARIO.....  | 4  |
| 5.  | AUDIZIONI COMMISSIONALI E PRESE DI POSIZIONE .....  | 5  |
| 5.1 | Audizione del 28 gennaio 2020 con il Direttore del Dipartimento delle istituzioni Norman Gobbi, la Direttrice della Divisione della giustizia Frida Andreotti, il Presidente del Consiglio di vigilanza Marco Bertoli, il Capoufficio dell'Autorità di vigilanza Giuseppe Colombi e la giurista Giovanna Orlando..... | 5  |
| 5.2 | Audizione del 4 febbraio 2020 con il Presidente dell'Organismo di autodisciplina dei fiduciari del Cantone Ticino (OAD FCT) Massimo Tognola .....   | 7  |
| 5.3 | Presenza di posizione del 20 febbraio 2020 del Vicepresidente dell'Organismo di autodisciplina dei fiduciari del Cantone Ticino (OAD FCT) Michel Veronese .....   | 9  |
| 5.4 | Presenza di posizione del 10 marzo 2020 del Presidente della Camera ticinese dell'economia fondiaria (CATEF) Gianluigi Piazzini.....  | 10 |
| 5.5 | Audizione del 5 maggio 2020 del membro del Comitato direttivo della Federazione ticinese delle associazioni di fiduciari (FTAF) Fabrizio Ruscitti.....  | 11 |
| 5.6 | Presenza di posizione della Commissione della concorrenza (COMCO) del 6 maggio 2020 .....   | 12 |
| 5.7 | Audizione del 12 maggio 2020 dell'avv. Raffaele Rossetti .....  | 12 |
| 5.8 | Audizione del 19 maggio 2020 della Presidente della FTAF Cristina Maderni .....   | 13 |
| 5.9 | Audizione del 23 marzo 2021 del Direttore del Dipartimento delle istituzioni Norman Gobbi e della Direttrice della Divisione della giustizia Frida Andreotti.....   | 15 |
| 6.  | POSIZIONE E PROPOSTE DELLA COMMISSIONE.....   | 16 |

## **1. MODIFICA DELLA LEGISLAZIONE FEDERALE**

Il 15 giugno 2018 il Parlamento federale ha licenziato la Legge federale sugli istituti finanziari (LIsFi) e la Legge federale sui servizi finanziari (LSerFi). La LIsFi armonizza le norme di autorizzazione per determinati fornitori di servizi finanziari, mentre la LSerFi contiene norme di comportamento che i fornitori di servizi finanziari devono osservare nei confronti dei loro clienti. Queste nuove leggi impongono un adeguamento della Legge cantonale sull'esercizio delle professioni di fiduciario (LFid), depennando il regime autorizzativo previsto per i fiduciari finanziari che saranno assoggettati alla vigilanza a livello federale.

In data 6 novembre 2019, il Consiglio Federale ha determinato l'entrata in vigore della LIsFi, della LSerFI e delle relative Ordinanze di esecuzione – ovvero l'Ordinanza sugli istituti finanziari (OIsFi), l'Ordinanza sui servizi finanziari (OSerFi) e l'Ordinanza sugli organismi di vigilanza (OOV) – al 1° gennaio 2020. In contemporanea, in virtù del principio della preminenza del diritto federale, le norme cantonali concorrenti non potranno più essere applicate.

Oltre agli adeguamenti dettati dal diritto federale, il messaggio oggetto del presente rapporto propone, su richiesta dell'Autorità di vigilanza sull'esercizio delle professioni di fiduciario (Autorità di vigilanza), alcune modifiche puntuali della normativa cantonale.

## **2. MODIFICA DELLA LEGISLAZIONE CANTONALE**

La LIsFi disciplina le condizioni di autorizzazione e altri requisiti in materia di organizzazione per l'esercizio dell'attività degli istituti finanziari, ovvero: i gestori patrimoniali, i *trustee*, i gestori di patrimoni collettivi, le direzioni di fondi e le società di intermediazione mobiliare (art. 2 cpv. 1 LIsFI).

La LFid prevede che le attività di fiduciario finanziario svolte per conto di terzi a titolo professionale nel Canton Ticino siano soggette ad autorizzazione. Ai sensi dell'art. 5 cpv. 1 LFid, è considerato fiduciario finanziario chi svolge una o più tra le seguenti attività:

- a) consulenza negli investimenti;
- b) gestione e amministrazione di patrimoni e di portafogli;
- c) intermediazione, amministrazione e commercio di titoli, valori e quote di proprietà;
- d) intermediazione di investimenti a termine, segnatamente attraverso le borse merci;
- e) operazioni di cambio eseguite a titolo principale;
- f) intermediazione e raccolta di fondi per investimenti.

Da quanto precede, emerge l'esigenza di adeguare la LFid in punto alla figura del fiduciario finanziario, mantenendo l'attuale autorizzazione a livello cantonale per le figure assoggettate dei fiduciari commercialisti e immobiliari.

La nuova legislazione federale prevede difatti l'assoggettamento di coloro che forniscono le seguenti attività ai clienti:

- acquisto o alienazione di strumenti finanziari (art. 3 n. 1 LSerFI che riprende l'art. 5 cpv. 1 lett. c LFid);
- accettazione e trasmissione di mandati che hanno per oggetto strumenti finanziari (art. 3 n. 2 LSerFI, che riprende l'art. 5 cpv. 1 lett. c e d LFid, intermediazione);
- la gestione patrimoniale (art. 3 n. 3 LSerFI, che riprende l'art. 5 cpv. 1 lett. b LFid);
- consulenza negli investimenti (art. 3 n. 4 LSerFI, che riprende l'art. 5 cpv. 1 lett. a LFid);

- concessione di crediti per eseguire operazioni con strumenti finanziari (art. 3 n. 5 LSerFI, che riprende l'art. 5 cpv. 1 lett. f LFid).

La normativa federale non fa cenno all'attività legata alle operazioni di cambio eseguite a titolo principale di cui all'art. 5 cpv. 1 lett. e LFid, come pure alle attività di *brokeraggio* e di cambio previste all'art. 5 cpv. 2 LFid.

La facoltà di concedere autorizzazioni limitate per le attività di cambio e di *brokeraggio* è stata introdotta con la revisione della LFid di cui al messaggio n. 5896 del 6 marzo 2007, riconoscendo l'esistenza di attività finanziarie che per essere esercitate non richiedono la professionalità di un gestore di patrimoni (operazioni di cambio) o necessitano di una formazione assolutamente settoriale (*brokeraggio*).

Per quanto concerne i cambisti, si reputa che tale categoria possa continuare a essere oggetto di autorizzazione a livello cantonale. La competenza per stabilire i criteri di accesso rimarrà delegata all'Autorità di vigilanza, la quale ha disciplinato i dettagli e i requisiti in un apposito regolamento volto a delimitare l'assoggettamento, segnatamente quando trattasi di servizio offerto quale attività accessoria, ma rilevante dal profilo della cifra d'affari, prendendo spunto da specifiche norme dell'Autorità federale di vigilanza sui mercati finanziari (FINMA).

Per quanto concerne i broker, si rileva che il *broker* attivo nel ramo assicurativo sottostà alla Legge federale sulla sorveglianza delle imprese di assicurazione (LSA). Il *broker* finanziario è considerato dall'Autorità di vigilanza come commerciante di valori mobiliari secondo l'art. 2 lett. d) della Legge federale sulle borse e il commercio di valori mobiliari (LBVM), abrogata con l'entrata in vigore della LSerfi e della LIsFi in particolare, che prevede l'assoggettamento dei commercianti di valori mobiliari, poiché generalmente forniscono servizi finanziari secondo l'art. 3 lett. c) cifra 1 LSerFi (cfr. art. 41 LIsFi). Stante quanto precede, il messaggio propone di depennare la categoria dei *broker* dalla LFid.

Con il messaggio oggetto del presente rapporto, in virtù del principio della preminenza del diritto federale, si propone di adeguare la LFid, depennando il regime autorizzativo previsto per i fiduciari finanziari e l'attività di *brokeraggio*, mantenendo l'autorizzazione cantonale per l'attività di cambio.

### **3. PROCEDURA DI CONSULTAZIONE**

La presente revisione della LFid è stata oggetto di consultazione presso 22 autorità, 15 delle quali hanno preso posizione.

L'Associazione bancaria ticinese (ABT) ha preso posizione in data 9 settembre 2019, indicando che approvava di depennare il regime autorizzativo previsto per i fiduciari finanziari, in quanto assoggettati a livello federale, come pure condividevano di mantenere la regolamentazione per le professioni di fiduciario commercialista e immobiliare.

L'Autorità di vigilanza ha preso posizione in data 8 ottobre 2019 e in data 7 novembre 2019; nelle sue prese di posizione ha postulato modifiche puntuali agli articoli della LFid.

La Camera di commercio, dell'industria, dell'artigianato e dei servizi del Cantone Ticino del Cantone Ticino (Cc-Ti), nella sua presa di posizione del 6 settembre 2019, si è espressa a favore di un adeguamento alla legislazione federale mantenendo per quanto possibile la LFid.

La Camera ticinese dell'economia fondiaria (CATEF), nella sua presa di posizione di data 20 settembre 2019, ha ribadito l'importanza di mantenere la LFid. La CATEF ha proposto di

aprire una finestra per l'autorizzazione in caso di comprovata esperienza professionale (almeno dieci anni) collegata a un esame. Al riguardo, l'Autorità di vigilanza, nella sua presa di posizione del 7 novembre 2019, ha indicato che il Tribunale federale ha statuito che i requisiti cumulativi di titolo di studio e di periodo di pratica sono sorretti da ragioni pertinenti, idonei a tutelare l'interesse pubblico e la buona fede commerciale; essi rispettano il principio di proporzionalità, aggiungendo altresì che per quanto riguarda il periodo di pratica, questo *«da solo non garantisce sufficientemente l'interesse pubblico, nemmeno se fosse accompagnato da un esame finale»* (STF 24.11.2011, DTF 2C\_204/2010 consid. 6.2.2.). Il Tribunale federale ha pure sancito che anche nell'ipotesi in cui la regolamentazione federale si dichiara esaustiva in un certo ambito, una soluzione cantonale non è esclusa qualora persegua uno scopo differente da quello della legislazione federale. Nella fattispecie, lo scopo normativo è il medesimo. Ne discende che non sarebbe quindi consentito legiferare in merito, nemmeno nel periodo transitorio.

La Federazione ticinese delle associazioni di fiduciari (FTAF), con presa di posizione di data 16 settembre 2019, ha proposto delle osservazioni atte a modificare puntualmente alcune norme della LFid.

Il Ministero pubblico, con presa di posizione del 20 settembre 2019, ha chiesto di precisare in modo esaustivo la nozione di casi gravi all'art. 23 cpv. 3 LFid nel contesto dell'esercizio abusivo della professione.

L'Ordine degli avvocati del Cantone Ticino (OATi), con presa di posizione del 20 settembre 2019, ha raccomandato un'esplicita esclusione degli avvocati dal campo di applicazione della LFid poiché essi sono già assoggettati al campo d'applicazione della Legge federale sulla libera circolazione degli avvocati (LLCA); inoltre ha formulato alcune osservazioni concernenti specifiche norme della LFid.

L'Organismo di autodisciplina dei fiduciari del Cantone Ticino (OAD FCT), nella sua presa di posizione di data 5 settembre 2020, ha chiesto invece l'abrogazione della LFid, reputando che essa abbia un mero carattere protezionistico, non sia efficace ai fini della tutela del rapporto fiduciario-cliente, sia discutibile dal punto di vista della parità di trattamento tra fiduciari attivi in Ticino e coloro operanti oltre Gottardo e ponga un apparato di sorveglianza meramente ispettivo.

#### **4. LA LEGGE SULL'ESERCIZIO DELLE PROFESSIONI DI FIDUCIARIO**

Il 18 giugno 1984 venne approvata la nuova Legge cantonale sull'esercizio delle professioni di fiduciario (LFid), entrata in vigore il 1° gennaio 1985.

La LFid è stata oggetto di progressivo perfezionamento con varie modifiche rese necessarie dopo la fase d'introduzione e successivamente per disciplinare in maniera più efficace una materia tecnica, specialistica, complessa e piuttosto eterogenea.

Nell'ambito delle suindicate modifiche legislative, nel quadro della revisione dei compiti dello Stato, con il messaggio n. 5659 del 10 gennaio 2005 il Consiglio di Stato aveva proposto l'abrogazione della LFid contestualmente alla manovra di risanamento delle finanze dello Stato volta a contenere la spesa pubblica. Tale proposta suscitò parecchie reazioni negative e nel novembre 2006, accogliendo quanto postulato dalla Commissione della gestione e delle finanze, il Gran Consiglio rinviò al Governo la proposta di soppressione della vigilanza sui fiduciari. Questa decisione portò il Consiglio di Stato a riesaminare il tema e a proporre una riforma totale tramite il messaggio n. 5896 licenziato il 6 marzo 2007. Pendente questo messaggio in Parlamento, il Governo, dopo essere stato interpellato dalla FTAF, propose il

messaggio aggiuntivo n. 5896A del 3 giugno 2008 volto a modificare i requisiti per il rilascio dell'autorizzazione all'esercizio della professione di fiduciario e ad adeguare la legislazione cantonale alla Legge federale sull'abilitazione e la sorveglianza dei revisori (LSR) entrata in vigore il 1° settembre 2007.

Il Parlamento approvò entrambi i predetti messaggi il 1° dicembre 2009. La legge non poté tuttavia essere posta in vigore, come previsto, il 1° settembre 2010, visto il ricorso censurante la non conformità al diritto federale inoltrato al Tribunale federale. Il 24 novembre 2011 l'Alta Corte respinse lo stesso, giudicando nel complesso la LFid conforme alla Costituzione e compatibile con il diritto federale. Il Tribunale federale accolse parzialmente il ricorso, annullando tre disposizioni della legge vertenti su aspetti secondari. La legge adottata nel 2009 entrò quindi in vigore il 1° luglio 2012 e lo è tutt'oggi.

La LFid mira dunque a proteggere i clienti dall'agire di operatori poco qualificati e poco scrupolosi e, sussidiariamente, a garantire l'affidabilità dei fiduciari attraverso la selezione dell'accesso alla professione e il controllo della loro attività. Emerge dal Rendiconto del Consiglio di Stato 2018 (pag. 51) che al 31 dicembre 2018 le persone autorizzate a esercitare la professione di fiduciario iscritte nell'albo cantonale dei fiduciari erano 1'500 (tre in più rispetto al 2017), per un totale di 1'841 autorizzazioni: 1'184 fiduciari con una sola autorizzazione, 282 con due autorizzazioni e 34 con le tre autorizzazioni. Durante il 2018 sono stati iscritti 71 fiduciari per un totale di 74 nuove autorizzazioni, di cui quattro hanno fatto valere la Legge federale sul mercato interno (LMI). Sono stati stralciati dall'albo 61 fiduciari, di cui due in seguito a revoca pronunciata dall'Autorità di vigilanza, cinque causa decesso e 54 per cessazione dell'attività. La Sezione ispettiva ha trattato 243 incarti, di cui 121 aperti nel corso dell'anno e 122 chiusi nel corso dell'anno. L'Autorità di vigilanza si è occupata di indagini finalizzate all'accertamento del possesso dell'autorizzazione all'esercizio della professione come pure del perseguimento penale per esercizio abusivo della professione di fiduciario. Al termine dell'istruttoria penale sono stati emanati sei decreti d'accusa, due dei quali confermati dalla Pretura penale, tutti cresciuti in giudicato. A fronte di questi dati, va rilevato l'importante filtro svolto dal sistema autorizzativo previsto dalla LFid e la funzione preventiva della stessa, riconoscendo da un lato l'interesse dei molti operatori seri e qualificati che operano nel pieno rispetto delle norme, dall'altro l'inevitabilità di abusi in una piazza economica, pur regolata e affidabile come quella ticinese, non scevra da episodi fisiologici a ogni attività finanziaria.

## **5. AUDIZIONI COMMISSIONALI E PRESE DI POSIZIONE**

### **5.1 Audizione del 28 gennaio 2020 con il Direttore del Dipartimento delle istituzioni Norman Gobbi, la Direttrice della Divisione della giustizia Frida Andreotti, il Presidente del Consiglio di vigilanza Marco Bertoli, il Capoufficio dell'Autorità di vigilanza Giuseppe Colombi e la giurista Giovanna Orlando**

In data 28 gennaio 2020 la Commissione Costituzione e leggi ha sentito il Direttore del Dipartimento delle istituzioni Norman Gobbi, la Direttrice della Divisione della giustizia Frida Andreotti, il Presidente del Consiglio di vigilanza Marco Bertoli, il Capoufficio dell'Autorità di vigilanza Giuseppe Colombi e la giurista Giovanna Orlando.

Il Consigliere di Stato Gobbi indica in particolare che l'Autorità di vigilanza è confrontata con un incremento del numero di segnalazioni e con un'accresciuta sensibilità nel verificare determinate situazioni poco chiare. Il tema della formazione è stato nuovamente affrontato nel contesto del messaggio in discussione; quando è stato introdotto l'obbligo di detenere

un titolo di studio universitario, lo scopo era proprio quello di vedere attive persone con uno specifico profilo e con precise competenze.

Marco Bertoli precisa che nella LFid sono stati inseriti anche puntuali correttivi proposti, recependo la prassi, dalla stessa Autorità di vigilanza, la quale applica appunto la normativa e ha dunque una migliore conoscenza della realtà economica cantonale e degli operatori ivi attivi. Dal profilo pratico, l'Autorità di vigilanza esercita la vigilanza sulle persone iscritte all'albo dei fiduciari, verificando se queste possiedono i requisiti richiesti, cioè da una parte le competenze tecniche (formazione), dall'altra la pratica conseguita sul terreno. Secondo Bertoli l'esperienza insegna che, soprattutto nelle zone a sud del confine, potersi fregiare di un'abilitazione cantonale costituisce un pregio di non poco conto. Inoltre, all'Autorità di vigilanza sono segnalati i casi di esercizio abusivo della professione di fiduciario; in questa fase è l'attività che la occupa maggiormente. Invece di sorvegliare le persone assoggettate alla LFid e quindi iscritte all'albo, l'Autorità di vigilanza è attiva nel verificare e nel perseguire coloro che esercitano senza rispettare i requisiti stabiliti dalla legge. Il Ministero pubblico del Canton Ticino e il Ministero pubblico della Confederazione hanno individuato una forma di collaborazione in caso di segnalazioni di questo tipo. L'Autorità di vigilanza ha una dotazione di personale modesta – 2.5 unità –, che è tenuta a gestire non solo i 1'200 fiduciari iscritti all'albo, ma anche un numero crescente di chi esercita illegalmente. Al di là di questo, quando giungono delle segnalazioni, l'Autorità di vigilanza apre una procedura disciplinare interna che può arrivare a delle condanne; negli ultimi due anni ne hanno inflitte una decina. Dinnanzi a fattispecie considerate gravi, esiste un iter tramite il quale le informazioni sono trasferite al Ministero pubblico. Può anche succedere che la magistratura stessa, nel contesto di una sua inchiesta, intraveda una violazione della norma che impone di essere assoggettati alla LFid; a quel punto lo comunica all'Autorità di vigilanza in modo che possa avviare la relativa procedura contravvenzionale. Per Marco Bertoli, l'attualità mostra chiaramente come la LFid debba essere mantenuta.

La relatrice chiede se la situazione dei fiduciari finanziari è regolamentata in maniera esaustiva a livello federale e quindi non vi è alcun margine di intervento sul piano legislativo cantonale, sia per il rilascio dell'autorizzazione sia per il controllo di questa categoria.

Giovanna Orlando ha risposto che a livello di competenze non c'è margine dato che esse sono state trasmesse alla FINMA, sia per il rilascio dell'autorizzazione sia per il controllo dei fiduciari finanziari. Tuttavia, è ovvio che l'Autorità di vigilanza può segnalare alla FINMA eventuali attività finanziarie poco chiare.

Marco Bertoli precisa che a livello legislativo si può certamente parlare di competenza federale esaustiva e a livello cantonale non vi è più alcuna competenza.

La relatrice chiede se si può quindi dire che rimarrà una forte collaborazione tra l'Autorità di vigilanza e la FINMA.

Giuseppe Colombi risponde affermativamente: l'aspetto positivo è che sono conosciuti e spesso ricevono telefonate che consentono di avere concretamente una visione di ciò che succede sul territorio cantonale, così da poter trasmettere, se necessario, le dovute informazioni alle competenti autorità federali e cantonali. A contare è soprattutto l'autocontrollo; sono gli stessi fiduciari assoggettati alla LFid che comunicano all'Autorità di vigilanza casi dubbi.

La relatrice, sempre in merito ai fiduciari finanziari, chiede se a livello cantonale non vi è dunque alcun margine di manovra per introdurre una finestra temporale per i fiduciari finanziari che non adempiono i nuovi criteri di formazione richiesti dalla legge federale per ottenere l'autorizzazione in caso di comprovata e pluriennale esperienza professionale (dieci anni) proposta dalla CATEF.

Marco Bertoli indica che se oggi si dovesse consentire una finestra di dieci anni per un immobiliare che da anni svolge questa attività, bisognerebbe paradossalmente aprire un procedimento nei suoi confronti perché avrebbe dovuto annunciarsi prima. Questo non significa che in casi specifici – quello classico è l'immobiliare che gestisce un patrimonio di famiglia – non si possa avere un occhio di riguardo; ciò che è determinante per essere assoggettati alla LFid è se l'attività è effettuata a titolo professionale ed è pertanto fonte di reddito. La nuova legislazione federale prevede del resto un termine di 2 anni per conformarsi alle condizioni di autorizzazione e per presentare la relativa richiesta. Le competenze sarebbero attestate dalla Segreteria di Stato per la formazione, la ricerca e l'innovazione (SEFRI), unico organo autorizzato al riconoscimento di titoli di studio o di qualifiche professionali.

Giovanna Orlando aggiunge che, dal profilo giuridico, il Tribunale federale ha sancito – in merito ai requisiti cumulativi di titolo di studio e di periodo di pratica – che la mera pratica non sarebbe sufficiente a garantire l'interesse pubblico, ossia l'elemento fondante della LFid, nemmeno se fosse accompagnata da un esame finale.

La Direttrice della Divisione della giustizia Frida Andreotti indica che nel messaggio è specificato che il Consiglio di Stato avrebbe valutato in separata sede la richiesta della CATEF, procedendo con approfondimenti puntuali.

La relatrice domanda se l'Autorità di vigilanza è soddisfatta del messaggio.

Giuseppe Colombi risponde affermativamente; la revisione in oggetto è stata anche l'occasione per sistemare alcune piccole procedurali, derivanti tra l'altro dalla giurisprudenza venutasi a creare nel corso degli anni.

## **5.2 Audizione del 4 febbraio 2020 con il Presidente dell'Organismo di autodisciplina dei fiduciari del Cantone Ticino (OAD FCT) Massimo Tognola**

In data 4 febbraio 2020 la Commissione ha sentito il Presidente dell'Organismo di autodisciplina dei fiduciari del Cantone Ticino (OAD FCT) Massimo Tognola.

La relatrice chiede a Massimo Tognola qual è il ruolo dell'OAD FCT.

Massimo Tognola risponde che l'OAD FCT è stato fondato nel 1999 e opera sul mercato ticinese dal 2000 nell'ambito della Legge federale relativa alla lotta contro il riciclaggio di denaro e il finanziamento del terrorismo (LRD) su mandato della FINMA. L'OAD FCT ha raggiunto il massimo di 550 membri, mentre ora, a causa della contrazione del mercato, sono circa 350. In seguito ha fatto breccia – in seno alla FINMA e nell'applicazione delle leggi finanziarie federali – il concetto di attività irreprezibibile; questo significa che l'OAD FCT, quando sorveglia i propri affiliati, non si concentra solo sui doveri di diligenza previsti dalla legge e sul controllo delle transazioni, ma allarga il suo occhio critico a tutta una serie di aspetti che concernono l'attività irreprezibibile della figura del fiduciario.

La relatrice chiede il punto di vista dell'OAD FCT sul messaggio governativo.

Massimo Tognola risponde che gli premeva non tanto esprimere l'opinione dell'OAD FCT, che ha formalmente preso posizione sul messaggio nell'ambito della procedura di consultazione, quanto piuttosto portare all'attenzione della Commissione la percezione che esso ha quando entra in contatto diretto con gli affiliati. La situazione del mercato è in contrazione, come conferma il fatto che gli affiliati sono passati da 550 a 350. Dal 1° gennaio 2020 i fiduciari finanziari sono assoggettati alle nuove normative federali e si assisterà probabilmente a una contrazione dei fiduciari finanziari e dei gestori patrimoniali sul territorio ticinese, vista la difficoltà che avranno a fare fronte ai rigidi obblighi di formazione e agli elevati costi derivanti dalla sorveglianza federale. Le piccole società di gestione patrimoniale dovranno molto probabilmente andare a fondersi con strutture più grandi per riuscire a

sopportare simili oneri. Inoltre, coloro che sono più in avanti con l'età non sanno come uscirne e molti di loro venderanno i propri clienti.

Circa i rischi sul mercato e le questioni relative alla prevalenza del diritto federale, l'OAD FCT ha conosciuto una partenza massiccia della clientela italiana, di modo che è venuto a mancare il substrato di tutta una tipologia di operazioni e di clientela che potrebbe essere oggetto di atti delinquenti o criminali. Questo ha comportato una diminuzione dei fattori di rischio.

L'OAD FCT esegue ogni anno tra 50 e 60 controlli sui suoi affiliati e ha maturato l'esperienza che il pericolo per i clienti è accentuato quando il fiduciario ha la possibilità di entrare in contatto con gli averi dei clienti; l'intermediazione immobiliare – contemplata dalla LFid – non offre questa possibilità, perché chi intermedia un negozio immobiliare mette in contatto, eventualmente attraverso un notaio, parte acquirente e parte venditrice, e alla fine dell'operazione incassa una provvigione. Non partecipa attivamente alla transizione finanziaria di questa operazione, per cui secondo Massimo Tognola non vi sono rischi.

Per quanto riguarda il fiduciario immobiliare, se dovesse incassare gli affitti sui propri conti, ciò ricadrebbe sotto la LRD e l'organismo andrebbe a verificare nel complesso gli aspetti di attività irreprensibile. Il signor Tognola si chiede se abbia senso avere una legge cantonale in tale materia oppure se non sia sufficiente la LRD, che copre qualsiasi aspetto di attività irreprensibile in questo ambito.

In merito ai cambisti, indica che in tutti questi anni non ha mai registrato problemi dei clienti nei loro confronti. La ragione è semplice: il cambista che è allo sportello prende dei soldi e li cambia, per cui l'unico errore che potrebbe commettere rientra in quel margine di cambio dove dà un po' meno di quello che dovrebbe al cliente; non vede pertanto come il cambista "classico" possa mettere in pericolo gli averi del cliente. Vi è a suo avviso un problema tecnico a livello di LFid, nel senso che pone una distinzione fra i cambisti "puri" e i cambisti attivi nei negozi alimentari e nelle stazioni di servizio; ebbene la LFid stabilisce che chi detiene un'attività complementare (stazione di servizio o negozio alimentare) non è assoggettato alla stessa. Nell'ambito dei controlli eseguiti dall'OAD FCT in relazione ai rischi di riciclaggio, si è constatato che vi sono stazioni di servizio che fanno volumi più grandi rispetto a quelli dei cambisti "puri". Con il grande cambiamento avvenuto sul mercato della piazza finanziaria, i rischi conosciuti dal Cantone sono oggi simili a quelli presenti nel resto della Confederazione. Una volta i rischi erano molto elevati perché vi era una tipologia di clientela particolare – gli evasori fiscali italiani –, che ora però non esiste praticamente più.

Un commissario domanda a Massimo Tognola se ci andrebbero di mezzo i più piccoli, poiché non potrebbero permettersi tutti questi costi legati al controllo.

Egli risponde che l'OAD FCT crede di perdere circa 200 membri poiché passeranno sotto la sorveglianza federale; moltissimi di questi sono di piccole dimensioni per cui, una cinquantina non ce la faranno. I costi interni di preparazione del dossier di affiliazione sono elevati, tra i 2'000 franchi e 20'000 franchi, mentre i costi dell'organismo di sorveglianza si aggirano tra i 3'000 franchi e i 10'000 franchi, senza dimenticare che occorre pagare il *Risk Manager* e il *Compliance Officer*. Con la nuova sorveglianza, il signor Tognola stima che si debbano prevedere all'inizio dell'anno, ancora prima di iniziare a lavorare, spese attorno a 20'000/25'000 franchi.

Coloro che hanno una massa di gestione di 5-10 clienti – una situazione condivisa da molti gestori patrimoniali ticinesi – non possono non iniziare a fare qualche calcolo: dal guadagno percentuale sui milioni gestiti devono togliere lo stipendio della segretaria, l'affitto, ecc., oltre appunto il costo di affiliazione. Se uno ha 58-60 anni può decidere di stringere i denti per qualche anno, di vendere oppure di andare in pensione. Chi va avanti contatta una fiduciaria che possiede 50-60 affiliati, chiedendo se può essere integrato nella stessa con i suoi 10 clienti; continua a curarli fino al pensionamento, dopodiché rimarranno in quella fiduciaria.

Un commissario indica che dal 1° gennaio 2020 i fiduciari finanziari passeranno sotto la competenza esclusiva delle autorità federali e usciranno quindi dal raggio della LFid; quest'ultima riguarderà pertanto unicamente i fiduciari commercialisti e immobiliari, categoria che sarà però soggetta anche alla LRD.

Massimo Tognola afferma che se svolgono un determinato tipo di lavoro – cioè ad esempio se dispongono di procure sui conti dei clienti ed eseguono il pagamento degli stipendi di una società operativa –, essi sono assoggettati agli obblighi derivanti dalla LRD.

Un commissario chiede quali sono questi obblighi.

Massimo Tognola risponde che occorre assoggettarsi a un organismo di autodisciplina, quindi identificare gli organi della società e assicurarsi che, nell'ambito della gestione degli stipendi, questi siano veramente stipendi e non finanziamenti a qualche personaggio vicino al terrorismo; sono teorie, però la LRD si estende anche a questo campo. Un'altra casistica è rappresentata dai fiduciari immobiliari; ve ne sono di quelli che incassano su un conto della fiduciaria gli affitti dei vari clienti di cui hanno ricevuto in affidamento la gestione degli immobili, poi effettuano la contabilità interna e assegnano a ogni cliente quanto gli spetta. Tale tipo di attività è soggetto alla LRD e alla sorveglianza di organismi di autodisciplina. Per non essere assoggettati a tale normativa, bisogna limitarsi alla consulenza fiscale (dichiarazioni fiscali per società e per privati), alla contabilità e alla gestione di stipendi (senza possibilità di effettuare il pagamento degli stessi).

Un commissario chiede se l'OAD FCT è legato alle leggi federali e non ha nulla a che vedere con la LFid.

Tognola risponde affermativamente: esso è un ente previsto dalla LRD; in Svizzera ne esistono 11: hanno ottenuto un'autorizzazione dal Dipartimento federale delle finanze e lavorano sotto sorveglianza e su mandato della FINMA, per cui non hanno nulla a che fare non con la LFid.

A seguito dell'audizione di Massimo Tognola, la Commissione ha deciso di porre le seguenti domande al Consiglio di Stato:

- come immagina lo scenario in caso di abrogazione pura e semplice della LFid?
- quali sono i punti assolutamente imprescindibili che giustificherebbero il mantenimento di tale normativa?
- quali sono invece gli aspetti che dipendono da una scelta squisitamente politica?

Il Consiglio di Stato ha risposto alle menzionate domande con scritto del 17 marzo 2021.

### **5.3 Presa di posizione del 20 febbraio 2020 del Vicepresidente dell'Organismo di autodisciplina dei fiduciari del Cantone Ticino (OAD FCT) Michel Veronese**

Alcuni commissari hanno chiesto di acquisire agli atti la presa di posizione di Michel Veronese, Vicepresidente dell'OAD FCT, apparsa sui quotidiani.

*La LFid «è stata concepita a metà degli anni Ottanta, in piena espansione del terziario finanziario ticinese, come risposta all'ingestibile dilagare di comportamenti scriteriati nella gestione patrimoniale [...]. Oggi quella situazione non esiste più siccome il diritto federale in materia di servizi finanziari ha integrato tutte le attività fiduciarie in precedenza disciplinate dalla legge cantonale e allo stesso tempo sul piano internazionale si è consolidato un efficace ambito normativo finalizzato alla lotta contro il riciclaggio di denaro e l'evasione fiscale che impone agli intermediari finanziari rigorosi requisiti professionali uniti a eccellente reputazione e attività irreprensibile».*

*«Primo intervento l'entrata in vigore della Legge federale sui fondi di investimento del 1994, il cui scopo era la tutela degli investitori, successivamente la Legge sulle Borse ed il commercio di valori mobiliari del 1995, la quale ha introdotto l'obbligo di autorizzazione per tutti gli intermediari finanziari che custodivano su loro conti valori mobiliari di terzi a scopo di investimento, ponendo così fine all'uso strumentale dei conti pool.*

*Ulteriore tassello la Legge contro il riciclaggio di denaro del 1997 che ha imposto ai fiduciari doveri e norme di comportamento con doppia finalità: prevenire e perseguire il riciclaggio e tutelare gli interessi della clientela.*

*Successivamente l'entrata in vigore della Legge sull'abilitazione dei revisori del 2005, cui ha fatto seguito quella sugli investimenti collettivi di capitale del 2006, la quale ha sottoposto ad autorizzazione FINMA coloro che gestiscono o distribuiscono fondi a investitori non qualificati.*

*Infine, la Legge sui servizi finanziari e la Legge sugli istituti finanziari, entrate in vigore quest'anno.*

*In virtù di questa genesi normativa degli ultimi decenni appare del tutto evidente come oggi interventi sussidiari dei Cantoni non trovino più alcuna giustificazione oggettiva».*

*«A partire da gennaio 2020 i gestori patrimoniali, i trustee e seppur in misura più mite, anche i consulenti alla clientela, sono assoggettati alla vigilanza della FINMA. Sulla base degli ultimi dati dal Rendiconto del Consiglio di Stato, in Ticino dovrebbero essere poco meno di 500 persone. Ai 376 fiduciari finanziari puri se ne dovrebbero aggiungere altri, ovvero coloro che dispongono di autorizzazioni multiple. Per costoro si potrebbe prospettare una situazione paradossale in quanto lo stesso fiduciario risulterebbe assoggettato a due autorità, quella federale per l'attività finanziaria, quella cantonale per l'attività di commercialista, rispettivamente immobiliare.*

*Situazione che però in concreto potrebbe non avverarsi tenuto conto della recente Ordinanza 6 novembre 2019 del Consiglio Federale sui servizi finanziari in virtù della quale oggetto di controllo in base alla nuova legge sarebbe l'intera attività professionale dell'intermediario finanziario. Va inoltre tenuto conto che il commercialista e l'immobiliarista che operano con procura sulla base di un contratto di mandato fiduciario vero e proprio, quindi senza essere l'avente diritto economico di un bene da loro amministrato, soggiacciono ad autorizzazione in virtù della legge federale contro il riciclaggio di denaro e la loro attività oggetto di regolari accertamenti da parte di revisori accreditati FINMA e di revisori abilitati ASR. In questa categoria ricade la maggior parte dei commercialisti e degli immobiliaristi iscritti all'albo cantonale dei fiduciari. Ne sono esclusi coloro che si limitano alla tenuta di contabilità per terzi oppure all'intermediazione immobiliare, alla consulenza, fiscale, aziendale ecc. Scartata di principio la possibilità di una doppia autorizzazione, federale e cantonale, per analoghe attività, si arriva, per eliminazione, alla conclusione che assoggettabili alla LFid, senza scontrarsi con il diritto superiore, rimarrebbero un insieme di prestazioni e servizi che per definizione non sono contratti di mandato fiduciario, richiamati Codice delle obbligazioni e relativa giurisprudenza».*

#### **5.4 Presa di posizione del 10 marzo 2020 del Presidente della Camera ticinese dell'economia fondiaria (CATEF) Gianluigi Piazzini**

Nella sua presa di posizione il Presidente della CATEF Gianluigi Piazzini indica che la CATEF è stata interpellata dal Dipartimento delle istituzioni per discutere la proposta di aprire una finestra per coloro che fossero in grado di presentare sufficienti credenziali attestanti professionalità e conoscenza acquisite durante un periodo minimo di dieci anni a sostegno di un'eventuale richiesta in deroga ai disposti di legge. A supporto vi era anche la prontezza di affidare una prima valutazione all'associazione di categoria di riferimento (ad

esempio la SVIT) lasciando poi ovviamente all'ufficio competente la facoltà di concedere la deroga a norma di legge. La CATEF ritiene che la stessa vada mantenuta nell'interesse sia dei professionisti che dell'utenza. Dal profilo dei professionisti, il suo mantenimento si giustifica per il semplice fatto che la loro associazione è convinta che il gestore immobiliare abbia una funzione importante.

### **5.5 Audizione del 5 maggio 2020 del membro del Comitato direttivo della Federazione ticinese delle associazioni di fiduciari (FTAF) Fabrizio Ruscitti**

Fabrizio Ruscitti, riassumendo la posizione della FTAF, indica che il settore fiduciario costituisce un elemento importante dell'economia ticinese, per cui occorre che sia supportato garantendogli adeguate condizioni quadro. Il numero crescente di autorizzazioni dimostra che i giovani studiano e si impegnano per ottenere i titoli di studio necessari per accedere all'Albo dei fiduciari. Ogni anno vi sono 70-80 persone che danno l'esame federale di contabilità. In caso di abrogazione della LFid, vi sarebbe il concreto rischio di veder venire meno questa ulteriore possibilità formativa per i giovani (e non); secondo Ruscitti si tratterebbe di uno svantaggio, specialmente per il Canton Ticino. Le associazioni di categoria che compongono la FTAF richiedono per statuto l'obbligo per gli aderenti di partecipare a corsi di formazione continua, al fine di garantire la professionalità e la difesa del cliente. Le obiezioni dell'OAD FCT si scontrano con la realtà dei fatti e vanno quindi confutate. La creazione di albi professionali federali successivi alla LFid (ad esempio revisori e fiduciari finanziari) non fa che confermare la sua bontà quale precorritrice dei tempi.

Il settore fiduciario ticinese costituisce un comparto importante per la piazza finanziaria cantonale e, di conseguenza, per l'economia ticinese. Sono 1'527 gli iscritti all'Albo dei fiduciari, di cui ben 1'162 non sono toccati dalla nuova legislazione federale e rimangono quindi sottoposti alla LFid. Il settore fiduciario ticinese:

- è strutturato in gran parte in piccole imprese di 3-4 dipendenti, per un totale di oltre 5'000 collaboratori quindi quanti quelli del settore bancario;
- è fondato su competenze professionali tradizionali del Canton Ticino, che sono costantemente aggiornate tramite un sistema di formazione continua propugnato dai singoli ordini professionali e dalla FTAF tramite l'Istituto della formazione delle professioni fiduciarie;
- è basato sul concetto di fiducia. La fiducia del cliente è un patrimonio arduo da guadagnare ma veloce da perdere, che va preservato con strumenti di autorizzazione e controllo accessibili al pubblico quali, appunto, quelli previsti dalla LFid e dai regolamenti a essa collegati.

Fabrizio Ruscitti non comprende la posizione dell'OAD FCT; si tratta del resto dell'unica voce fuori dal coro, proveniente da un'associazione privata che si occupa esclusivamente di fornire assistenza e consulenza nell'ambito del rispetto della LRD. Risulta quindi opinabile che OAD FCT rappresenti i suoi 370 iscritti in materia di LFid, così come sono discutibili le sue affermazioni sulla crisi del settore, che invece è già stato dimostrato essere in crescita numerica e in tenuta occupazionale. Il calo degli iscritti a OAD FCT è semmai riconducibile, in un periodo di conformità fiscale, al calo delle intestazioni fiduciarie e all'attività di intermediario finanziario.

La relatrice domanda la presa di posizione della FTAF in relazione alla proposta formulata dalla CATEF di istituire una finestra autorizzativa per i fiduciari finanziari che non rispettano i nuovi presupposti formativi definiti dalla legislazione federale.

Fabrizio Ruscitti risponde che in un incontro avvenuto un paio di mesi fa, i rappresentanti della CATEF hanno in effetti espresso questo tipo di esigenza. La FTAF non è di principio contraria, a condizione però che le persone interessate, per rimanere iscritte all'Albo dei fiduciari, dimostrino di possedere un minimo di formazione (titoli di studio). Secondo l'Autorità di vigilanza la creazione di tale finestra non è possibile poiché a fare stato è ora la legislazione federale. La FTAF non è né propriamente a favore né si oppone totalmente, anche perché nessuna delle loro associazioni è toccata da tale problematica.

La relatrice chiede se la FTAF ha qualche osservazione in relazione alle modifiche legislative proposte con il messaggio oggetto del presente messaggio.

Fabrizio Ruscitti risponde di *no* perché il Consiglio di Stato ha preso in considerazione diverse loro considerazioni sulla versione del messaggio messa in consultazione. Avevano però chiesto di introdurre nella LFid l'obbligo di formazione continua o perlomeno di svolgere annualmente un minimo di ore di formazione; ricorda che le loro associazioni prevedono già un tale obbligo per poter rimanere iscritti all'Albo dei fiduciari.

Marco Bertoli interviene brevemente sulla proposta della CATEF di istituire una finestra autorizzativa. In occasione dell'incontro avuto con il Presidente Gianluigi Piazzini, quest'ultimo ha espresso il desiderio di disporre di una finestra per poter trasformare i fiduciari attualmente attivi come finanziari in fiduciari immobiliari; tale suo desiderio deriva da alcune posizioni specifiche di persone che, quali fiduciari finanziari, potevano gestire grossi patrimoni immobiliari. Si tratterebbe pertanto di una finestra generica per tutti coloro che dimostrano di avere dieci anni di esperienza; sarebbe paradossalmente l'ammissione che per dieci anni hanno esercitato in maniera abusiva, ciò che diventerebbe un problema. Questa proposta è stata contestata, in quanto troppo ampia, sia dall'Autorità di vigilanza sia dal Consiglio di Stato. Diverso il discorso di dare a chi vive situazioni specifiche la possibilità di presentare, attraverso la CATEF stessa, la richiesta di essere ammessi come immobiliari pur avendo solo il titolo di fiduciario finanziario; la CATEF saprebbe giudicarne le competenze e le esperienze pregresse. Non vi sarebbe alcun problema se la soluzione fosse questa, anche perché riguarderebbe una modesta porzione di operatori totalmente integerrimi.

## **5.6 Presa di posizione della Commissione della concorrenza (COMCO) del 6 maggio 2020**

La Commissione ha chiesto alla COMCO se intendesse prendere posizione in relazione alla modifica della LFid. La COMCO, con comunicazione del 6 maggio 2020, ha indicato che non essendo previste modifiche all'art. 9 LFid non ritiene necessario prendere posizione.

## **5.7 Audizione del 12 maggio 2020 dell'avv. Raffaele Rossetti**

Raffaele Rossetti, sentito su proposta di Lara Filippini, precisa che una delle sue principali attività professionali è quella di essere un *Compliance officer* autorizzato dalla FINMA e quindi opera per diversi intermediari finanziari della piazza ticinese e svizzera.

Secondo Raffaele Rossetti, il Canton Ticino è sempre stato un caso particolare poiché per un certo tipo di fiduciari vigevano due regimi diversi, tant'è che in alcuni casi, per evitare di sbagliare, i suoi interlocutori bancari (*Compliance officer*, ecc.) chiedevano addirittura a intermediari con autorizzazione federale di possedere anche quella cantonale; da un punto di vista operativo poteva essere sensato visto che li liberava da qualsiasi responsabilità, ma dal profilo normativo diventava complicato perché l'operatore era già autorizzato a livello

federale e quindi soddisfaceva tutta una serie di condizioni che erano identiche, se non più stringenti, di quelle previste sul piano cantonale.

Visto che le nuove norme federali regolano esaustivamente determinate attività, egli reputa che non sia più necessario che un Cantone disciplini queste specifiche attività. Egli parte infatti dal presupposto che, perlomeno teoricamente, la legislazione federale dovrebbe essere sufficiente per garantire la tutela degli istituti. In altre parole, esiste ora un sistema autorizzativo che prevede l'intervento della FINMA, così come di questi nuovi organismi di vigilanza ai sensi della Legge federale sulla vigilanza dei mercati finanziari (LFINMA), per cui si sente di dire che, nell'ambito della gestione patrimoniale indipendente, si dovrebbe avere a livello federale *standard* che garantiscono la tutela degli investitori.

La relatrice chiede a Rossetti se in parole povere sarebbe per l'abrogazione della LFid. Raffaele Rossetti risponde *sì* e *no*, nel senso che non ne fa una questione politica, che è diverso. Se i gestori patrimoniali indipendenti svolgono un'attività soggetta alla legislazione federale, trova che una normativa cantonale sarebbe ridondante. Se una precisa attività è disciplinata a livello federale, non vede per quali motivi occorra avere una doppia regolamentazione. Diverso è invece il discorso se nella LFid sono regolate attività che non lo sono a livello federale: in tal caso si astiene dal perpetrare la sua causa, perché limitata a evitare ridondanze dove esiste già una regolamentazione a livello superiore. Non ha gli elementi per dire se in Ticino vi sia ancora oggi un'esigenza al riguardo, di modo che non può esprimersi sulla questione di abolire o meno la LFid. Ciò che egli reputa particolare della LFid è che la vigilanza è effettuata direttamente dal Cantone, tramite una sorta di ente parastatale. La Confederazione, per contro, ha attribuito alla FINMA il compito di rilasciare le autorizzazioni ma – nel rispetto del sistema dualistico tipico della Svizzera – la sorveglianza è eseguita dagli organismi di vigilanza, anche per una questione di responsabilità dello Stato stesso.

## **5.8 Audizione del 19 maggio 2020 della Presidente della FTAF Cristina Maderni**

Cristina Maderni afferma che la FTAF raggruppa al suo interno le sei associazioni di categoria attive Ticino, le quali rappresentano più di 1'000 associati, per un totale di quasi 6'000 dipendenti. La FTAF ha sempre ritenuto fondamentale la LFid; la sua entrata in vigore, avvenuta il 1° gennaio 1985, ha consentito di mettere un po' di ordine, perché l'attività di fiduciario era svolta anche da persone senza le necessarie competenze e conoscenze professionali. Per la FTAF è fondamentale il titolo di studio e solo subordinatamente l'esperienza.

La relatrice chiede a Maderni se la FTAF condivide le modifiche legislative proposte dal Governo, ritenuto che nella fase di consultazione aveva espresso criticità di un certo spessore.

Cristina Maderni risponde che la FTAF si aspettava unicamente l'abrogazione delle disposizioni concernenti i fiduciari finanziari. In realtà, le modifiche legislative poste in consultazione avevano una portata ben superiore; la FTAF ha ritenuto che alcune di queste non fossero necessarie e che altre addirittura mettessero a rischio la compatibilità con la LMI. La FTAF è intervenuta su questi aspetti e deve dire che la maggior parte delle loro puntualizzazioni è stata accolta. Vi è un punto che la FTAF ha sottoposto al Consiglio di Stato, ma che non è stato preso in considerazione: quello della formazione continua, peraltro già esistente nelle associazioni affiliate alla FTAF. La formazione di base è importante, ma lo è altrettanto mantenere un aggiornamento nel tempo.

Cristian Maderni ha successivamente fornito alla relatrice delle informazioni aggiuntive riguardo alla formazione continua dei fiduciari. Delle sei associazioni di categoria che fanno parte della FTAF, cinque prevedono già nei loro statuti l'obbligo di formazione:

- l'Associazione svizzera di gestori Patrimoniali (ASG) prevede una formazione obbligatoria di quattro ore all'anno per la legge sul riciclaggio di denaro. Con l'entrata in vigore, il 1° gennaio 2020, delle nuove normative, l'ASG l'associazione ha introdotto, in coordinazione con la FINMA e con l'Organismo di vigilanza per gestori patrimoniali e *trustees* (AOOS), anche una formazione per la LIsFi e per la LSerFi di ulteriori quattro ore per anno;
- EXPERTsuisse prevede per chi detiene un titolo di Esperto (Esperto contabile, Esperto fiscale, Esperto fiduciario, Esperto in *controlling*, Perito revisore ASR) una formazione continua minima di 120 ore ripartite su un periodo di due anni. La percentuale di studio individuale non può superare il 50% delle ore. Per gli altri è prevista una formazione continua minima di 60 ore ripartite su un periodo di due anni;
- FIDUCIARI-SUISS richiede quattro giornate di formazione obbligatoria all'anno (32 ore).
- l'Ordine dei commercialisti del Canton Ticino prevede che ogni socio deve ossequiare personalmente all'obbligo dell'aggiornamento professionale nella misura di almeno due giornate e mezzo l'anno (di cui mezza giornata può essere effettuata in proprio), pari a 20 ore. Le due giornate e mezzo l'anno di cui alla cifra 4 possono essere raggiunte in media su un periodo di tre anni (ossia 60 ore in tre anni). In ogni caso i soci dovranno ossequiare annualmente alle disposizioni dell'art. 4 del Regolamento;
- SVIT prevede sono due mezze giornate all'anno di formazione obbligatoria.

Solo l'Associazione contabili federali (ACF) non prevede un obbligo per statuto, essendo un'associazione che riunisce anche chi non esercita la professione di fiduciario; essa offre però dei corsi di aggiornamento ai soci.

Un commissario indica che in Commissione è emersa anche una posizione favorevole all'abrogazione della LFid e dunque chiede a Maderni qual è la posizione al riguardo della FTAF.

Cristina Maderni risponde che la FTAF è per il mantenimento della LFid, poiché ritiene che per la piazza finanziaria sia importante disporre di regole minime, ciò a tutela della clientela stessa. È vero che questa normativa costituisce un *unicum* a livello svizzero; è però anche vero che si è assistito a livello federale alla recente creazione di due albi – quello dei revisori e quello dei fiduciari finanziari –, per cui il Canton Ticino può essere in qualche modo considerato un precursore quanto alle modalità per risolvere uno specifico problema. Si vede cosa succede nella vicina Mesolcina, con casi di fiduciari senza le necessarie capacità e competenze che finiscono sulla stampa, generando pubblicità negativa. Occorre fornire garanzie ai clienti, dei quali gestiamo beni, fondi e proprietà e, in tal senso, bisogna avere un'importante formazione di base.

Un commissario chiede se vale la pena mantenere la LFid "soltanto" per gli immobilari e i commercialisti.

Cristina Maderni risponde che gran parte dei fiduciari nel Cantone è attiva nei settori commerciale e immobiliare; le sembra che si passerà da circa 1'500 a 1'000-1'100 iscritti. Inoltre, anche i fiduciari commerciali e immobiliari gestiscono proprietà – cioè beni – altrui e chi non è competente in materia rischia di commettere gravi danni. È per questo motivo che ritiene che la LFid sia necessaria; tra l'altro essa ha dato ottimi frutti in questi anni, alzando il livello della professione, la quale ha acquisito importanza ed è diventata un supporto fondamentale per la piazza finanziaria ticinese. Quest'ultima ha forza se tutti gli attori dimostrano professionalità e *know-how* per lavorare insieme.

Un commissario chiede se i fiduciari commerciali e immobiliari che gestiscono attivamente dei patrimoni saranno comunque assoggettati alla FINMA.

Maderni risponde non per forza. Chi svolge l'attività di intermediario finanziario può essere soggetto alla LRD e quindi indirettamente alla FINMA. Questo non è però automatico né obbligatorio, anche perché le intestazioni fiduciarie diminuiscono sempre più viste le nuove normative. Coloro che hanno meno di 20 mandati di intermediazione finanziaria, meno di 20'000 franchi di fatturato e gestiscono beni per un valore inferiore a 20 milioni di franchi non sono più obbligatoriamente assoggettati alla LRD e di conseguenza alla FINMA.

## **5.9 Audizione del 23 marzo 2021 del Direttore del Dipartimento delle istituzioni Norman Gobbi e della Direttrice della Divisione della giustizia Frida Andreotti**

In data 23 marzo 2021 la Commissione ha nuovamente sentito il Direttore del Dipartimento delle istituzioni, Norman Gobbi, e la Direttrice della Divisione della giustizia, Frida Andreotti. L'audizione è stata chiesta dalla Commissione considerato che allo scritto di data 10 febbraio 2020, con il quale i commissari chiedevano al Consiglio di Stato di prendere posizione in relazione ad un'eventuale abrogazione tout court della LFid, rispettivamente di esprimersi sugli aspetti imprescindibili che avrebbero giustificato il mantenimento di tale normativa, il Governo non aveva dato risposta nonostante i solleciti formali e informali. Il Consiglio di Stato, in vista dell'audizione, ha trasmesso la propria presa di posizione scritta in data 17 marzo 2021.

In occasione dell'audizione sia Norman Gobbi che Frida Andreotti ribadiscono quanto indicato nello scritto del 17 marzo 2021, ossia che il Consiglio di Stato postula il mantenimento della normativa cantonale a tutela degli interessi dei cittadini ticinesi che fanno capo ai servizi fiduciari offerti dai quasi 1'200 fiduciari commercialisti e immobiliari autorizzati e iscritti all'albo al 31 dicembre 2020. L'abrogazione della LFid porterebbe a una deregolamentazione del settore e verrebbe meno la protezione dei clienti perché non vi sarebbero più i filtri di carattere formativo ed esperienziale. Il servizio di Falò<sup>1</sup> ha ben evidenziato che nel Canton Grigioni, dove non esiste come in Ticino una normativa sull'esercizio delle professioni di fiduciario, è un terreno fertile per l'insediamento delle cosiddette società "bucalettere" che in alcuni casi comportano dei grossi rischi per i clienti che si trovano confrontati con persone disoneste che cercano di truffarli o addirittura li truffano.

La LFid prevede pure i requisiti di buona reputazione, assenza di precedenti e un'attività irreprensibile corredata da una certificazione in ambito esecutivo e fallimentare. L'abrogazione potrebbe cagionare un aumento dei reati in ambito finanziario, influenzando sull'operato delle autorità penali e di polizia. Decadrebbe inoltre l'impulso della formazione qualificata e continua offerta dagli operatori. Si creerebbe una sorta di disparità di trattamento tra i fiduciari finanziari, oggetto di sorveglianza prudenziale da parte della FINMA, e i fiduciari commercialisti e immobiliari che non sarebbero sottoposti ad alcun controllo.

Gli aspetti assolutamente imprescindibili della LFid sono l'efficacia dell'operato di vigilanza, che riscontra illegalità e incompetenze che generano danni e disagi ai clienti. L'autorizzazione di fiduciario è una misura di polizia e il Tribunale federale ha sottolineato l'interesse pubblico dell'intera LFid sia proprio quello di garantire, tramite lo strumento d'autorizzazione, la protezione degli investitori e degli utenti dei servizi. La LRD non tocca

---

<sup>1</sup> "[Riciclaggio da buca lettere](#)", Falò, RSI, 18 marzo 2021.

le attività classiche dei commercialisti e immobiliare e limita la propria influenza ai doveri di diligenza degli intermediari finanziari. La normativa cantonale tutela la piazza finanziaria ticinese e valorizza i professionisti seri e preparati che operano a livello cantonale nel campo dei servizi fiduciari.

L'Autorità di vigilanza collabora con la magistratura e gli organi di polizia nella lotta ai reati di natura economica e con l'ispettorato del lavoro e quello fiscale. In Ticino vi sono varie forme di consulenza (economica, aziendale, fiscale) dovute alla massiccia presenza di persone giuridiche e di società di servizi. Nel nostro Cantone si giustifica un intervento statale, in quanto molti stranieri ricorrono ai servizi dei fiduciari per il semplice fatto che operano nel nostro paese e sono del nostro paese.

Per quanto concerne la richiesta formulata dalla CATEF – di apertura di una finestra per l'autorizzazione all'esercizio della professione di fiduciario immobiliare e di fiduciario commercialista in caso di comprovata e pluriennale esperienza professionale (dieci anni), collegata ad un esame, in assenza di un titolo di studio riconosciuto, in deroga a quanto disposto dall'art. 8 lett. d LFid –, il Consiglio di Stato ha esaminato l'eventualità di una modifica legislativa in punto ai requisiti formativi basando i propri approfondimenti da un lato sull'interpretazione giurisprudenziale storica e teleologica e dall'altro sulla giurisprudenza del Tribunale federale. Il legislatore sia cantonale che federale è sempre stato severo relativamente alla possibilità di concedere eccezioni o deroghe al requisito cardine del titolo di studio. Una deroga è stata concessa al momento dell'entrata in vigore della LFid nel 1984 in quanto si passava da un sistema in cui non vi era l'obbligo di autorizzazione a un sistema che lo prevedeva. Altre richieste di deroga, sia a livello cantonale che federale, sono invece sempre state bocciate. Il Tribunale federale, nella sentenza 2C\_204/2010 del 24 novembre 2011, ha indicato che il periodo di pratica da solo non garantisce sufficientemente l'interesse pubblico, nemmeno se fosse accompagnato da un esame. Inoltre, la normativa toccherebbe pochi casi interessando quindi solo alcuni professionisti.

## **6. POSIZIONE E PROPOSTE DELLA COMMISSIONE**

A seguito delle numerose audizioni e prese di posizione sul tema, diversi commissari si sono posti la domanda sulla necessità di mantenere o meno la LFid considerato che dal 1° gennaio 2020 i fiduciari finanziari, e meglio la concessione della loro autorizzazione a praticare come pure la vigilanza sulla loro attività, sono esaustivamente di competenza federale, mentre rimarrebbe di competenza cantonale quella dei fiduciari commercialisti e immobiliare.

Le persone sentite in audizione, in rappresentanza delle autorità che sono state consultate dal Consiglio di Stato in relazione al messaggio oggetto del presente rapporto, si sono tutte espresse a favore del mantenimento della LFid, tranne il Presidente e il Vicepresidente dell'Organismo di autodisciplina dei fiduciari del Cantone Ticino (OAD FCT), che va precisato essere un'associazione privata che si occupa esclusivamente di fornire assistenza e consulenza nell'ambito del rispetto della Legge federale relativa alla lotta contro il riciclaggio di denaro e il finanziamento del terrorismo (LRD).

Seppure corrisponda al vero che i fiduciari commercialisti e immobiliare, se svolgono un determinato tipo di lavoro, sono assoggettati a delle leggi federali (come la Legge federale sulle banche e le casse di risparmio, la Legge federale sugli investimenti collettivi di capitale o la Legge sulle borse e il commercio di valori immobiliare e la LRD), ciò non significa che sia superflua una regolamentazione cantonale. Questo è esplicitamente indicato all'art. 7 LFid concernente le eccezioni all'assoggettamento.

La LFid ha dimostrato negli anni di garantire un buon funzionamento del settore fiduciario e di evitare gli abusi a tutela della clientela. Una legge che è stata considerata dal Tribunale federale costituzionale e che non viola le Legge federale sul mercato interno (LMI). Ovviamente mantenerla o abrogarla è una decisione squisitamente politica. In considerazione però delle motivazioni esposte dagli esperti del settore sentiti in occasione delle numerose audizioni commissionali, appare che vi siano più vantaggi che svantaggi nel mantenere la LFid piuttosto che abrogarla. La LFid impone ai fiduciari che richiedono il rilascio di un'autorizzazione di adempiere dei requisiti (art. 8 LFid). Nel caso in cui non dovessero più essere adempiuti, la LFid prevede la revoca dell'autorizzazione (art. 20 LFid) e l'adozione di misure disciplinari in caso di infrazione dei doveri professionali (art. 13 e 14 LFid). In caso di esercizio abusivo è prevista una multa fino a 50'000 franchi.

Una recente sentenza del Tribunale cantonale amministrativo (incarto n. 52.2019.531 del 21 luglio 2020) ha ribadito che il Tribunale federale *«ha in più occasioni sottolineato come l'interesse pubblico perseguito dall'intera LFid sia quello di garantire, tramite lo strumento dell'autorizzazione, la protezione degli investitori e degli utenti di questo genere di prestazioni, dando maggiore trasparenza all'intero settore e creando esigenze uguali per tutti i fornitori di servizi. L'attività di fiduciario, per qualsiasi delle tre categorie disciplinate dalla LFid, espone infatti quest'ultimo a stretto contatto con interessi patrimoniali altrui per la cui gestione egli deve essere idoneo, formato, e aver maturato sufficienti anni di esperienza. L'interesse pubblico del cittadino risiede proprio nel proteggerlo da un possibile danno, salvaguardando la buona fede dei rapporti commerciali da pericoli derivanti dall'imperizia o dalla scorrettezza di chi esercita tali delicate attività senza essere in possesso delle necessarie qualifiche professionali»* (pagg. 13-14). Nella sentenza viene pure ribadito che la LFid è compatibile con la legge federale sul mercato interno (pagg. 15-19).

Per quanto concerne la possibilità di mantenere una finestra per i fiduciari finanziari che non dovessero più adempiere i requisiti richiesti dalla nuova regolamentazione federale, come sancito dal Tribunale federale e ribadito sia dall'Autorità di vigilanza che dal Consiglio di Stato nel suo scritto di data 17 marzo 2021, emerge che non vi è alcun margine cantonale legislativo.

Per quanto concerne la richiesta formulata dalla FTAF di inserire nella LFid una norma che regolamenti l'obbligo della formazione continua, la Commissione Costituzione e leggi, dopo aver ricevuto dalla Presidente Cristina Maderni ulteriori informazioni circa le ore dedicate dai loro associati alla formazione continua, a maggioranza ha ritenuto opportuno non accogliere tale richiesta: inserire nella legge un obbligo di formazione continua di 20 ore all'anno è stato infatti considerato eccessivo.

Le discussioni in seno alla Commissione sulla LFid "rimanente", cioè quella non confluita nel diritto federale (i settori dei fiduciari immobiliari e commercialisti) sono state in questi mesi intense e non poche voci (molto) critiche sono emerse nei confronti di suoi vari aspetti. In tal senso, occorre precisare che parte della Commissione ha sottoscritto (con riserva) il presente rapporto unicamente perché conscia della necessità che la LFid venga finalmente adeguata alla nuova legislazione federale in materia di fiduciari finanziari (LIsFi e LSerFi), entrata in vigore oramai il 1° gennaio 2020; questo però solo dopo aver constatato – ed era una condizione imprescindibile – che la stessa Commissione, o perlomeno parte di essa, si impegnerà ad affrontare successivamente (a breve termine) la questione nell'ambito di un atto parlamentare (molto verosimilmente un'iniziativa parlamentare generica) che essa stessa presenterà, così da aprire un cantiere serio di revisione della LFid.

Si è trattato di una soluzione di compromesso raggiunta a fatica, allo scopo di finalmente riuscire ad adattare la LFid alle nuove normative federali. L'atto parlamentare sarà presentato a nome della Commissione e confluirà molto verosimilmente nella forma dell'iniziativa parlamentare generica – pare ovvio che esso dovrà essere assegnato alla stessa Commissione, come da sue competenze stabilite dalla LGC –, a questo stadio l'unico strumento davvero utilizzabile per "obbligare" il Consiglio di Stato a collaborare proficuamente; quest'ultimo (con i suoi servizi amministrativi) sarebbe tenuto per legge a coadiuvare i gremi commissionali nei propri lavori (art. 33 cpv. 1, art. 60 cpv. 4 e art. 151 cpv. 2 LGC), ma nel presente caso ciò è venuto meno. Infatti in data 10 febbraio 2020 la Commissione – evidenziando le «*non poche perplessità*» emerse durante le discussioni tenutesi nel suo seno circa la necessità di mantenere la LFid «*dinnanzi a una situazione in cui gran parte degli ambiti regolati dalla stessa sono già disciplinati da testi normativi federali*» – aveva posto al Governo i seguenti quesiti:

1. quale sarebbe lo scenario ipotizzabile in caso di abrogazione tout court della LFid?
2. quali sono gli aspetti assolutamente imprescindibili che giustificerebbero il mantenimento di tale normativa?
3. quali questioni, di scelta squisitamente politica, paiono comunque di rilievo tenuto conto delle specificità del Canton Ticino?

La risposta del Governo a tali quesiti – giunta addirittura dopo oltre un anno, ciò che spiega in gran parte il ritardo della Commissione nell'evasione dell'oggetto – non ha fatto altro che confermare acriticamente la sua posizione, senza fornire alcun elemento utile che potesse aiutare la Commissione nei suoi ragionamenti. Ecco che un'iniziativa parlamentare generica potrebbe essere lo strumento corretto per vincere la reticenza del Governo a voler collaborare con la Commissione in tale ambito, poiché se la Commissione prima e il Gran Consiglio dopo decidessero di «*dare seguito*» alla stessa (art. 103 cpv. 2 LGC), il Governo sarebbe tenuto a elaborare un progetto «*previsto dall'iniziativa generica entro 6 mesi dalla sua accettazione da parte del Gran Consiglio*» (art. 103 cpv. 4 LGC).

In considerazione di quanto sopraesposto, la Commissione Costituzione e leggi invita il Parlamento ad accogliere il Disegno di modifica della Legge sull'esercizio delle professioni di fiduciario (LFid) annesso al messaggio governativo.

Per la Commissione Costituzione e leggi:

Sabrina Gendotti, relatrice

Aldi (con riserva) - Buzzini - Censi -

Corti (con riserva) - Filippini (con riserva) -

Genini - Ghisolfi - Imelli - Käppeli (con riserva) -

Lepori C. - Lepori D. - Passardi (con riserva) -

Ris - Stephani - Terraneo (con riserva) -

Viscardi (con riserva)