

# Messaggio

numero

**7753**

data

13 novembre 2019

Dipartimento

ISTITUZIONI

Concerne

## **Adeguamento della Legge cantonale sull'esercizio delle professioni di fiduciario alle Leggi federali sui servizi finanziari e sugli istituti finanziari**

Signor Presidente,  
signore e signori deputati,

con il presente messaggio, sottoponiamo alla vostra attenzione il progetto di modifica della Legge sull'esercizio delle professioni di fiduciario del 1° dicembre 2009 (LFid), dettato dall'introduzione della Legge sugli istituti finanziari (LIsFi) e della Legge sui servizi finanziari (LSerFi)<sup>1</sup>.

### **I. INTRODUZIONE**

Il 15 giugno 2018 il Parlamento ha licenziato la Legge sugli istituti finanziari (LIsFi) e la Legge sui servizi finanziari (LSerFi). La LIsFi, in sostanza, 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 (creditori, investitori e assicurati). Queste nuove leggi – che hanno per obiettivo quello di migliorare la protezione dei clienti, rafforzando la loro fiducia in un mercato svizzero stabile e funzionante nonché di creare pari condizioni di concorrenza per gli intermediari finanziari – impongono un adeguamento della Legge cantonale sull'esercizio delle professioni di fiduciario (LFid, RL 953.100), 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 presente messaggio propone, su richiesta dell'Autorità di vigilanza, alcune modifiche puntuali della normativa cantonale che hanno trovato accoglimento anche da parte della maggioranza degli enti consultati.

<sup>1</sup>Nel rispetto del principio della neutralità di genere, l'uso del maschile per la denominazione delle funzioni indicate nel presente messaggio va compreso con una connotazione inclusiva femminile.

## **II. PROCEDURA DI CONSULTAZIONE**

Le presente revisione della LFid è stata oggetto di consultazione da parte dei seguenti attori (ordine alfabetico): Associazione Bancaria Ticinese (ABT), Associazione Consumatrici e Consumatori della Svizzera Italiana (ACSI), Associazione Svizzera Inquilini (ASI), Autorità di vigilanza sulle professioni di fiduciario, Camera di commercio, dell'industria, dell'artigianato e dei servizi del Cantone Ticino (CC-Ti), Camera ticinese dell'economia fondiaria (CATEF), Centro studi Villa Negroni, Federazione ticinese delle Associazioni di Fiduciari (FTAF), Ministero pubblico, Ordine degli avvocati (OATi), Ordine dei notai (OdNTi), Organismo di autodisciplina dei Fiduciari del Canton Ticino (OAD-FCT), Organizzazione Cristiano Sociale Ticinese (OCST), Sindacato dei servizi pubblici e socio-sanitari (VPOD/SSP), Sindacati Indipendenti Ticinesi, Tribunale di appello, Unia Ticino e Unione Sindacale Svizzera. Sono giunte una decina di prese di posizione.

In generale la proposta di revisione della LFid viene accolta positivamente dagli attori consultati, che ne postulano il mantenimento per i fiduciari commercialisti e immobiliari, riconoscendo come il testo legislativo abbia creato trasparenza e certificato la professionalità dei fiduciari, a tutto vantaggio dei clienti. L'Organismo di autodisciplina dei Fiduciari nel Canton Ticino ne ha chiesto invece l'abrogazione, reputando in particolare che la legge 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. Quanto alle tempistiche di adeguamento al diritto federale, è stato richiesto di depennare il regime autorizzativo cantonale previsto per i fiduciari finanziari unicamente quando gli stessi saranno assoggettati alla vigilanza federale, tenuto conto del periodo di transizione e la prova dell'affiliazione ad un organo di vigilanza con assoggettamento alla LIsFi. Durante la consultazione è emersa la richiesta di delucidazioni in merito alle autorizzazioni limitate per broker e cambisti nonché la differenza tra l'attività di amministrazione di patrimoni rispetto alla gestione di patrimoni. Diverse proposte di modifica chieste dall'Autorità di vigilanza sono state oggetto di critiche importanti: dall'estensione del campo di applicazione territoriale, alle modifiche proposte riguardanti il campo d'azione del fiduciario immobiliare, la nozione di controllo effettivo, il divieto di rappresentanza in ambito LEF. La CATEF ha poi postulato l'apertura di una finestra per l'autorizzazione in caso di comprovata e pluriennale (10 anni) esperienza professionale. Il Ministero pubblico ha richiesto di precisare la nozione di casi gravi nel contesto dell'esercizio abusivo della professione. L'Ordine degli avvocati ha quindi raccomandato un'esplicita esclusione degli avvocati dal campo di applicazione della LFid.

Nei capitoli che seguono verranno riprese le principali argomentazioni scaturite dalla consultazione.

## **III. LA NUOVA LEGISLAZIONE FEDERALE**

Negli ultimi anni sono state adottate numerose norme federali in materia finanziaria. Nell'ambito della gestione patrimoniale in particolare, si è manifestata la tendenza ad un inasprimento delle normative relative alla vigilanza prudenziale: a titolo d'esempio citiamo la Legge federale del 23 giugno 2006 sugli investimenti collettivi di capitale (LICol), la Legge federale del 22 giugno 2007 concernente l'Autorità federale di vigilanza sui mercati finanziari (LFINMA, la quale è attualmente oggetto di revisione) e la Legge federale del 19 giugno 2015 sulle infrastrutture del mercato finanziario e il comportamento sul mercato nel commercio di valori mobiliari e derivati (LInFi).

Per migliorare la tutela dei clienti, nel 2012 l'Autorità di vigilanza sui mercati finanziari (FINMA), riscontrando che nell'allora vigente quadro legislativo essi non erano sufficientemente informati o adeguatamente messi in guardia da prodotti non appropriati ai loro profili, ha propugnato l'introduzione di un pacchetto di misure di ordine normativo volto alla regolamentazione della produzione e della distribuzione di prodotti finanziari a clienti privati. Facendo proprie le considerazioni della FINMA, condivise con molti partecipanti alla procedura di consultazione, il Consiglio federale ha in seguito incaricato i Dipartimenti competenti d'intesa con la citata Autorità di vigilanza, di elaborare una regolamentazione intersettoriale dei prodotti e servizi finanziari nonché della loro distribuzione, nell'ottica di rafforzare la protezione dei clienti sul mercato finanziario svizzero e nel contempo promuovere la concorrenzialità della piazza economica. Si trattava di predisporre delle norme volte a creare per tutti gli operatori del mercato, condizioni comparabili per la fornitura di servizi finanziari come pure istaurare una vigilanza coerente e adeguata sull'attività di gestione patrimoniale (FF 2015 7293).

La LIsFi e la LSerFi approvate nel giugno 2018 dalle Camere federali fanno parte di questa nuova architettura federale dei mercati finanziari volta a migliorare la tutela dei clienti, ovvero creditori, investitori e assicurati. Quest'ultima comprende quattro settori: (1) vigilanza (già disciplinata nella Legge sulla vigilanza dei mercati finanziari, LFINMA), (2) infrastruttura (Legge sull'infrastruttura finanziaria, LInFi), (3) servizi (LSerFi) e (4) assoggettati alla vigilanza (LIsFi).

Come indicato in premessa, la LIsFi riunisce in un unico atto normativo la vigilanza su tutti i fornitori di servizi finanziari che esercitano in qualsivoglia forma l'attività di gestione patrimoniale (gestori patrimoniali di clienti individuali, trustee, gestori di patrimoni collettivi [di investimenti collettivi di capitale e di istituti di previdenza], direzioni dei fondi e società di intermediazione mobiliare). La novità principale della LIsFi consiste quindi nell'assoggettamento differenziato alla vigilanza prudenziale di queste figure, ad opera della FINMA che autorizzerà all'esercizio dell'attività e avrà la competenza assoluta di svolgere l'attività di enforcement nei confronti dei suddetti soggetti; la vigilanza corrente sui gestori patrimoniali indipendenti e sui trustee sarà esercitata da organismi di vigilanza senza statuto di autorità, autorizzati dalla FINMA. La LIsFi non contempla le banche, che rimangono disciplinate nella Legge sulle banche e le casse di risparmio (LBRC), rielaborata sotto il profilo formale nell'ottica di coerenza con i requisiti della LIsFi. Quanto alla LSerFi, essa introduce disposizioni intersettoriali per l'offerta di servizi finanziari e la distribuzione degli strumenti finanziari, sancendo le norme relative al comportamento dei fornitori di servizi finanziari nella fornitura dei loro servizi. Affinché le disposizioni della LSerFi possano essere adeguatamente applicate, ai fornitori di servizi finanziari, ai produttori e agli offerenti di strumenti finanziari e ai consulenti alla clientela, sarà accordato un periodo transitorio in determinati ambiti, segnatamente per la creazione di un registro di consulenti e l'acquisizione della formazione e della formazione continua, per l'affiliazione a un organo di mediazione (FF 2015 7391). La LIsFi pure prevede delle disposizioni transitorie in punto alla conformità ai nuovi requisiti di legge da parte degli istituti finanziari, all'annuncio all'autorità di vigilanza da parte dei gestori patrimoniali e dei trustee e alla presentazione della richiesta di autorizzazione (FF 2015 7432 e ss.).

Le due nuove leggi sono accompagnate dalle relative ordinanze di esecuzione: l'Ordinanza sugli istituti finanziari (OIsFi), l'Ordinanza sui servizi finanziari (OSerFi) e l'Ordinanza sugli organismi di vigilanza (OOV). L'OIsFi concretizza le condizioni di autorizzazione e gli obblighi degli istituti finanziari nonché la loro vigilanza. Ai gestori di patrimoni individuali e ai trustee sottoposti ora a una vigilanza prudenziale si applicano requisiti meno rigorosi rispetto a quelli previsti per i gestori di patrimoni collettivi, le direzioni dei fondi e i commercianti di valori mobiliari (ora rinominati società di intermediazione mobiliare). Questi ultimi sono sottoposti a disposizioni che sono state

ampiamente riprese dalle attuali ordinanze sugli investimenti collettivi e sulle borse. L'OSerFi concretizza gli obblighi di informazione e consulenza dei fornitori di servizi finanziari e contiene disposizioni sulla loro organizzazione, sul nuovo registro dei consulenti alla clientela, sui documenti dei clienti e sugli organi di mediazione. Inoltre nell'OSerFi figurano le disposizioni di esecuzione relative al prospetto per l'offerta di valori mobiliari e le disposizioni sul foglio informativo di base, che ha lo scopo di facilitare il confronto tra diversi strumenti finanziari da parte dei clienti. Infine l'OOV disciplina le condizioni di autorizzazione e le attività dei nuovi organismi di vigilanza. Questi esercitano la vigilanza continua sui gestori patrimoniali e sui trustee secondo la LIsFi e sui saggiatori del commercio secondo la Legge sul controllo dei metalli preziosi (LCMP). Gli organismi di vigilanza sono tenuti ad applicare un piano graduato in base ai rischi. A tal fine la FINMA – che secondo la legge è responsabile del rilascio dell'autorizzazione a questi istituti e dell'attuazione delle norme in materia di vigilanza – prescrive agli organismi di vigilanza un sistema di valutazione dei rischi e requisiti minimi.

#### **IV. IMPATTO SULLA LEGISLAZIONE CANTONALE**

La LIsFi disciplina, come detto, le condizioni di autorizzazione e altri requisiti in materia di organizzazione per l'esercizio dell'attività degli istituti finanziari, ovverosia: 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; al cpv. 2 è specificata la lista dei non assoggettati). Per gestore patrimoniale, ai sensi dell'art. 17 LIsFi, s'intende chiunque, a nome e per conto di un cliente, può disporre, su mandato e a titolo professionale, dei valori patrimoniali del cliente conformemente all'art. 3 lett. c n. 1-4 LSerFi [(1) acquisto o alienazione di strumenti finanziari; (2) accettazione e trasmissione di mandati che hanno per oggetto strumenti finanziari; (3) gestione di strumenti finanziari (gestione patrimoniale); (4) formulazione di raccomandazioni personalizzate riguardanti operazioni con strumenti finanziari (consulenza in investimenti); (5) concessione di crediti per eseguire operazioni con strumenti finanziari]. Per trustee s'intende chiunque, in base all'atto che istituisce un trust ai sensi della Convenzione del 1° luglio 1985 relativa alla legge applicabile ai trust e al loro riconoscimento, gestisce a titolo professionale un patrimonio distinto nell'interesse di un beneficiario o per un fine determinato oppure ne dispone.

Con l'inserimento dei gestori patrimoniali e dei trustee nel campo di applicazione della LIsFi, le norme concorrenti vigenti del diritto cantonale decadono in favore della vigilanza a livello federale (cfr. pag. 107 del Rapporto esplicativo per l'indizione della procedura di consultazione relativa all'OSerFi, all'OIsFi e all'OOV, ad art. 78 OIsFi, divenuto art. 85).

La LFid prevede che le attività di fiduciario finanziario svolte per conto di terzi a titolo professionale nel Canton Ticino sono 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.

Giusta l'art 5 cpv. 2 LFid, l'Autorità di vigilanza può rilasciare autorizzazioni limitate, segnatamente per le attività di brokerage e di cambio; essa disciplina i dettagli nel regolamento.

Da quanto precede, emerge l'esigenza di adeguare la LFid in punto alla figura del fiduciario finanziario, mantenendo l'attuale autorizzazione a livello cantonale delle figure assoggettate dei fiduciari commercialisti e immobiliari (cfr. punto V. 2 che segue). 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) nonché la 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 brokerage e di cambio previste all'art. 5 cpv. 2 LFid (per le quali al 31 dicembre 2018 le autorizzazioni rilasciate dall'Autorità di vigilanza limitate alle operazioni di solo cambio erano 11 e per brokerage nessuna, in tutti gli anni di esistenza della legge). Dalla consultazione sono emerse delle domande per rapporto a queste due categorie e al loro assoggettamento. La facoltà di concedere autorizzazioni limitate per le attività di cambio e di brokerage è stata introdotta con la revisione della LFid di cui al Messaggio n. 5896 del 6 marzo 2007. In tale occasione, il Governo, riconoscendo l'esistenza di attività finanziarie che per essere esercitate non richiedono la professionalità di un gestore di patrimoni (operazioni di cambio) oppure necessitano di una formazione assolutamente settoriale (brokerage), introduceva la facoltà di concedere, appunto, autorizzazioni specifiche limitate per queste attività (cfr. Messaggio n. 5896, pagg. 3 e 16). Per quanto concerne i cambisti, alla luce del silenzio nella nuova legislazione federale, della lacuna constatata nel contesto della Legge federale alla lotta contro il riciclaggio di denaro nel settore finanziario (LRD, FF 1996 III 998 ad 12), pur ritenendo lo scopo differente di tale legge per rapporto alla LFid, si reputa che tale categoria possa continuare ad 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 della FINMA. Per quanto concerne invece i broker, rileviamo come il broker attivo nel ramo assicurativo sottostà alla Legge sulla sorveglianza sugli assicuratori (LSA, RS 961.01, art. 2 cpv. 2 lett. d) cifra 2 LSerFi). Il broker finanziario – per il quale oggi è prevista l'autorizzazione limitata – per definizione dell'Autorità di vigilanza è da intendersi quale intermediario d'affari che compra o vende titoli, merci o servizi per conto terzi, percependo una percentuale sull'ammontare dell'operazione. Quest'ultimo 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 che verrà 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, si propone con il presente messaggio di depennare la categoria dei broker dalla LFid.

In conclusione, tramite il presente messaggio, 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 brokerage, mantenendo l'autorizzazione cantonale per l'attività di cambio. Le norme toccate della LFid sono quindi le seguenti: artt. 1, 5, 11 cpv. 3 e 14 LFid.

## V. LA LEGGE SULL'ESERCIZIO DELLE PROFESSIONI DI FIDUCIARIO

L'adequamento della legislazione cantonale derivante dalle nuove disposizioni federali in materia, impone una riflessione sull'attualità della LFid nonché sulla sua efficacia.

### 1. Istoriato

Il 19 giugno 1978, prendendo spunto dell'adozione della Legge sull'esercizio della professione di fiduciario del Canton Grigioni al 1° gennaio 1979, gli allora deputati Geo Camponovo e Sergio Salvioni presentavano un'iniziativa parlamentare nella forma generica tendente ad invitare il Governo a voler presentare un'analoga legislazione. Tale atto parlamentare era giustificato dalla necessità di adottare una disciplina legale a livello cantonale che permettesse di esercitare un certo controllo e una prevenzione a tutela del pubblico e degli interessi della categoria di professionisti che un'infima minoranza meno corretta rischiava a quel tempo di pregiudicare. Il fiorire in quegli anni di decine di società finanziarie, in alcuni casi resesi protagoniste di abusi con conseguenze negative per vaste categorie di cittadini, tramite persone operanti in veste di consulenti o fiduciari o che si offrivano al pubblico come tali, creò le basi per l'adozione della nuova normativa. Di fronte all'aggravarsi della delinquenza economica, la nuova Legge cantonale sui fiduciari, che introduceva degli ostacoli preventivi grazie al regime autorizzativo per l'esercizio della funzione, costituiva una risposta ulteriore alla prevenzione della criminalità economica. Dopo l'approvazione da parte del Gran Consiglio il 19 febbraio 1979 sul principio di porre le basi per una normativa cantonale in materia, il Consiglio di Stato elaborò un progetto volto a disciplinare la professione di fiduciario. Nel proprio Messaggio n. 2697 dell'8 marzo 1983 (sub n. 3 in particolare), il Governo precisava che il disciplinamento delle attività di fiduciario, nelle varie forme, accezioni o specializzazioni, rispondeva a misure di polizia e andava inquadrato in quelle disposizioni restrittive che relativizzavano la portata dell'allora art. 31 della Costituzione federale: una limitazione alla vigente libertà di commercio e di industria giustificata dall'interesse pubblico. Si trattava dunque di un intervento legislativo necessario, poiché l'attività di fiduciario poneva quest'ultima figura a contatto con interessi patrimoniali altrui, peraltro cospicui. A mente del Governo, rientrava quindi nel concetto generale di interesse pubblico, una norma che si proponeva di proteggere il cittadino che affidava i propri valori a un intermediario professionale che disponeva di vasti poteri conferitigli dal rapporto fiduciario. Il cliente che si rivolgeva al fiduciario andava dunque protetto e per tale motivo si giustificava una normativa che si preoccupasse di preservare i cittadini da un danno possibile o di scongiurarlo. La necessità di un intervento statale era reputata doverosa nel nostro Cantone, ove molti stranieri ricorrevano a fiduciari ivi attivi per il semplice fatto che operavano e risiedevano in Svizzera (cfr. citato Messaggio n. 2697, n. 3).

Il 18 giugno 1984 venne approvata la nuova Legge cantonale sull'esercizio delle professioni di fiduciario, entrata in vigore al 1° gennaio 1985. Il relativo Regolamento data del 19 dicembre 1984. Questa legge poteva contare su un consenso molto ampio non solo politico e da parte delle autorità giudiziarie penali che, come detto, avevano contribuito in prima linea a promuoverla, ma anche proprio presso le cerchie professionali direttamente interessate, che furono presenti già nella fase volta a caldeggiare la creazione della legge.

La LFid è stata oggetto di progressivo perfezionamento con varie modifiche resesi necessarie dopo la fase d'introduzione e successivamente per disciplinare in maniera più efficace una materia tecnica, specialistica, complessa e piuttosto eterogenea (cfr. Messaggio n. 3110 del 2 dicembre 1986 approvato il 10 febbraio 1987; Messaggio n. 3277 del 1° marzo 1988 approvato il 20 giugno 1988; Messaggio n. 3831 dell'8 ottobre 1991, approvato il 9 novembre 1992; Messaggio n. 4727 del 4 marzo 1998, successivamente ritirato il 10 aprile 2001 volendo ritenere i nuovi indirizzi nel campo delle legislazioni

finanziarie frattanto affermatesi a livello federale; Messaggio n. 5659 del 10 gennaio 2005 concernente il pacchetto di misure per il riequilibrio finanziario proponente l'abrogazione della LFid; Messaggio n. 5896 del 6 marzo 2007 e Messaggio aggiuntivo n. 5896A del 3 giugno 2008, entrambi approvati il 1° dicembre 2009).

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 volte a contenere la spesa pubblica, il Governo aveva reputato di seguire lo scenario dell'abrogazione di una legge che non pareva più portare con sé un importante effetto preventivo, ritenuto come nonostante essa fosse in vigore da quasi un ventennio, vi erano allora ancora troppi reati patrimoniali connessi all'attività fiduciaria. Oltre a ciò, i costi derivanti dall'autorizzazione statale si elevavano a circa fr. 250'000.-- annui, conseguenti alle attività di autorizzazione e controllo espletate da due collaboratori, non reputate più sufficienti nell'ottica di garantire i compiti di vigilanza in particolare, alla luce dell'oltre migliaio di fiduciari iscritti all'albo. 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, tenuto conto delle reazioni delle associazioni di categoria e degli interessati, una riforma totale tramite il Messaggio n. 5896 licenziato il 6 marzo 2007. Questa revisione della LFid mirava a rafforzare e a rendere più efficace la sorveglianza sulle attività fiduciarie che avevano conosciuto nel nostro Cantone una notevole espansione. A riprova, da quando era stata introdotta la legge, il numero di fiduciari era aumentato costantemente (1987: 472; 1990: 682; 1995: 857; 2000: 1'020; 2006: 1'187). La proposta di legge conferiva maggior organicità, maggior coerenza giuridica e maggior efficacia alla LFid. Da rilevare che questo progetto presentava una caratteristica fondamentale, ancorandosi ad uno dei pilastri portanti delle moderne legislazioni finanziarie: il principio dell'autodisciplina con il coinvolgimento degli operatori economici del settore. Veniva difatti previsto il trasferimento di parte dei compiti di controllo al settore privato e cioè agli operatori stessi, tramite l'istituzione di un organo amministrativo indipendente e autonomo dal punto di vista finanziario e decisionale: l'Autorità di vigilanza. Pendente questo messaggio in Parlamento, il Governo, dopo essere stato interpellato dalla Federazione ticinese delle associazioni di fiduciari (FTAF), propose il Messaggio aggiuntivo n. 5896 del 3 giugno 2008 volto a modificare i requisiti per il rilascio dell'autorizzazione all'esercizio della professione di fiduciario e di adeguare la legislazione cantonale alla Legge federale sull'abilitazione e la sorveglianza dei revisori entrata in vigore al 1° settembre 2007.

Il Parlamento approvò entrambi i predetti messaggi il 1° dicembre 2009. La legge non poté tuttavia essere posta in vigore al 1° settembre 2010 come previsto, 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 (il campo di applicazione della legge nei confronti degli avvocati, la forma del consenso del cliente per i contratti con il gestore di patrimoni per gli investimenti collettivi e l'obbligo per i fiduciari di disporre di un ufficio di revisione, cfr. sentenza 2C\_204/2010). In base a quanto disposto dalla sentenza del Tribunale federale, il Consiglio di Stato predispose le conseguenti modifiche e la relativa documentazione necessaria all'espletamento dell'attività da parte della nuova Autorità di vigilanza, indipendente dall'Amministrazione cantonale. La legge adottata nel 2009 entrò quindi in vigore il 1° luglio 2012 e lo è tutt'oggi.

## **2. Considerazioni**

### **2.1 In generale**

Gli scopi della LFid sono esplicitati nel predetto Messaggio n. 5896 del 6 marzo 2007 e sono quelli di assicurare le competenze dell'operatore, il controllo del territorio e penalizzare l'esercizio abusivo della professione. La legge cantonale sui fiduciari 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 (cfr. Messaggio n. 5896 del 6 marzo 2007 inerente la revisione della LFid del 18 giugno 1984, pag. 12). Come già indicato, sono soggette ad autorizzazione le attività di fiduciario commercialista, fiduciario immobiliare e fiduciario finanziario svolte per conto di terzi a titolo professionale (art. 1 LFid). L'Autorità di vigilanza sull'esercizio delle professioni di fiduciario – autorità indipendente e autonoma – esercita la vigilanza sulle persone iscritte nell'albo dei fiduciari (art. 18 e ss. LFid). Alla stessa compete la vigilanza prudenziale sull'esercizio delle professioni di fiduciario, ovvero il rilascio delle autorizzazioni e il controllo dell'attività (compiti di vigilanza, ispettivi e di perseguimento penale per esercizio abusivo della professione di fiduciario). A tale scopo essa adotta le decisioni delegate dalla legge, emana le direttive e i regolamenti utili all'adempimento del mandato e svolge ispezioni. 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 (3 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 4 hanno fatto valere la Legge federale sul mercato interno (LMI). Sono stati stralciati dall'albo 61 fiduciari, di cui 2 in seguito a revoca pronunciata dall'Autorità di vigilanza, 5 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. Essa 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 6 decreti d'accusa, 2 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 ed affidabile come quella ticinese, non scevra da episodi fisiologici ad ogni attività finanziaria.

### **2.2 Efficacia**

La prevista entrata in vigore delle norme federali citate ha imposto la dovuta riflessione quanto al mantenimento della legislazione cantonale in materia. Dalla procedura di consultazione è emersa a tal riguardo una sostanziale adesione al mantenimento della stessa per i motivi che verranno esposti qui di seguito.

La LFid persegue obiettivi di polizia economica, mirando alla protezione degli utenti dei servizi fiduciari, assicurando maggiore trasparenza al settore e precludendo l'accesso al mercato a tutti quegli operatori che non offrono sufficiente garanzia di professionalità e di affidabilità (cfr. anche sentenza del Tribunale cantonale amministrativo del 25 ottobre 2017 inc. n. 52.2017.97 che riprende quanto statuito dal Tribunale federale in varie decisioni ed espresso dalla dottrina). I motivi fondamentali in suo sostegno oggi, sono quindi ancora i medesimi che ne hanno determinato l'adozione nel giugno del 1984 e la conseguente importante riforma del dicembre del 2009. A mente dello scrivente Consiglio, e della maggioranza dei partecipanti alla procedura di consultazione, tenuto conto dell'importanza

economica del settore, della credibilità e della necessità di mantenere un'immagine positiva e attrattiva della piazza economica ticinese, della volontà di proteggere i clienti sul mercato finanziario ticinese e svizzero, della buona fede nelle attività commerciali, nell'ottica di garantire una stabilità in un settore oggetto di frequenti pressioni nel rispetto della concorrenza tra i professionisti ivi attivi, la LFid deve essere mantenuta. Non si può che qui ribadire quanto indicato nel Messaggio n. 5896 del 6 marzo 2007, ovverosia che questo Consiglio reputa che il mantenimento della legge cantonale si giustifichi anche per motivi economici e politici di ordine generale (pag. 13): negli ultimi decenni in Ticino il parabancario si è sviluppato in maniera importante, crescendo in quantità ma anche in qualità dei servizi offerti, una garanzia solida di continuità per il futuro e per il benessere del nostro Cantone. Se è ben vero poi che la maggioranza delle associazioni di categoria hanno sviluppato in questi anni regole interne e meccanismi di autoregolamentazione nonché di autodisciplina e richiedono requisiti di conoscenze specifiche puntando sulla qualità dei servizi, dall'altro lato va sottolineato come regolamentazioni e vigilanza interna risultino ancor oggi differenziate. Una mancanza di uniformità alla quale la LFid, per le categorie ivi assoggettate, dà una risposta, giustificando anche in tal senso la sua attualità e rilevanza. Non da ultimo, la buona collaborazione instauratasi in questi anni tramite anche lo scambio di informazioni, giusta gli artt. 24, 26 e 27 LFid, tra l'Autorità di vigilanza sui fiduciari e il Ministero pubblico, il Ministero pubblico della Confederazione nonché altre autorità giudiziarie e amministrative, ha permesso e permette di intervenire nell'ottica di tutelare i clienti ma anche la nostra piazza economica, evitando e contenendo, per quanto possibile, gli abusi. Stante quanto precede, si reputa che la LFid continui ad adempiere gli scopi prefissati e pertanto se ne giustifica ancor oggi il suo mantenimento.

### **2.3 Costituzionalità e legalità**

La LIsFi è retta dagli artt. 95 e 98 cpv. 1 e 2 della Costituzione federale (Cost.) mentre la LSerFi si basa sugli artt. 95, 97, 98 e 122 cpv. 1 Cost. In sostanza, con questi atti normativi sono emanate prescrizioni di polizia del commercio. Le conseguenti limitazioni della libertà economica (art. 27 Cost.) sono ammesse, purché siano proporzionate e giustificate da un interesse pubblico che consiste prevalentemente nella tutela di beni di polizia (protezione dei clienti e buona fede nelle attività commerciali) e nella garanzia di un mercato finanziario stabile e resistente alle crisi. Le prescrizioni sono adeguate e necessarie per tutelare gli interessi pubblici in questione. La proporzionalità è garantita tramite eccezioni e agevolazioni previste su alcuni punti, purché venga garantita la protezione dei clienti (cfr. ad esempio: artt. 13, 33 cpv. 2, 45, 50 cpv. 3, 53 cpv. 4 LIsFi, cfr. FF 2015 7478).

Il principio della preminenza del diritto federale enunciato all'art. 49 cpv. 1 Cost. vieta ai Cantoni di adottare e di applicare delle norme che eludono il diritto federale o ne contraddicono il senso e lo spirito, per gli scopi o i mezzi che mettono in atto per perseguirli, oppure che trattano materie che il Legislatore federale ha inteso disciplinare in maniera esaustiva. Anche in quest'ultima evenienza però, una legge cantonale può sussistere qualora persegua scopi diversi da quelli della legislazione federale oppure se ne rafforza l'efficacia. Il Legislatore cantonale conserva una competenza per disciplinare l'attività economica privata nella misura in cui il Legislatore federale non si sia avvalso della propria (cfr. sentenza del Tribunale federale del 24 novembre 2011, inc. 2C\_204/2010 consid. 4.2.1).

A mente dello scrivente Consiglio, la LFid adeguata alle normative federali oggetto del presente messaggio è conforme al diritto federale, giacché il Legislatore federale non ha regolamentato il sistema autorizzativo di fiduciari commercialisti e immobiliari, come pure l'attività di cambio. Inoltre, come indicato al punto che precede, la legislazione cantonale è efficace ai fini degli scopi prefissati dalla stessa, risultando così pienamente

complementare alle normative federali in materia. La legge cantonale che instaura una vigilanza moderata, risponde quindi a un interesse pubblico e appare, come oggi, proporzionata. Essa è infine conforme e coerente con il sistema autorizzativo introdotto a livello federale per i fiduciari finanziari, condividendo gli scopi alla base delle nuove leggi volute dal Legislatore federale.

### **3. Ulteriori modifiche**

Oltre agli adeguamenti dettati dal diritto federale che toccano gli artt. 1, 5, 11 cpv. 3 e 14 LFid, il presente messaggio propone alcune modifiche puntuali della normativa cantonale richieste dell'Autorità di vigilanza medesima e condivise dalla maggioranza dei partecipanti alla procedura di consultazione. Esse mirano a portare chiarezza nell'applicazione della legge in punto alla rinuncia volontaria all'autorizzazione (art. 2 LFid), al campo d'azione del fiduciario commercialista (art. 3), all'esclusione dal campo di applicazione degli avvocati (art. 7 lett. d LFid), ai requisiti autorizzativi (art. 8 cpv. 1 lett. c) e d) LFid), ai titoli di studio (art. 11 LFid), ai doveri connessi all'amministrazione di patrimoni (art. 14 LFid), all'abrogazione delle norme in materia di revisione (art. 17 LFid), alla definizione della nozione di casi gravi (art. 23 cpv. 3 LFid), al completamento dell'elenco dei mezzi d'indagine (art. 27 LFid) nonché all'adeguamento delle norme transitorie (art. 29 LFid).

La presente revisione costituisce pure l'occasione per apportare alcuni adeguamenti giustificati dalla tecnica legislativa (art. 11 cpv. 1 e 2 LFid), degli adattamenti terminologici e lessicali di talune norme (art. 6 cpv. 3 LFid, art. 11 cpv. 4 e 5 LFid), nonché per precisare a mo' di commenti alcune norme che rimangono invariate (artt. 3 lett. i e 6 cpv. 1 LFid). In summo, le disposizioni modificate che saranno oggetto di spiegazione al presente capitolo (oltre ai già citati artt. 1, 5, 11 cpv. 3 e 14 LFid), sono le seguenti: artt. 2 cpvv. 2, 3, 3<sup>bis</sup> e 4; 3 lett. a), b), c) ed e); 6 cpv. 3; 7 lett. d); 8 cpv. 1 lett. c) e d); 11 cpvv. 1, 2, 3, 4 e 5; 14 lett. a) e d); 17; 23 cpv. 3; 27 lett. g) e 29 cpvv. 2 e 4 LFid.

#### **3.1 Rinuncia volontaria all'autorizzazione (art. 2 cpvv. 2, 3, 3<sup>bis</sup> [nuovo] e 4 LFid)**

La LFid entrata in vigore nel luglio del 2012 ha introdotto la facoltà per il fiduciario di richiedere la sospensione volontaria dall'albo, colmando così una lacuna che la prassi aveva già evidenziato e corretto. L'Autorità di vigilanza ha tuttavia riscontrato problemi nell'applicazione di questo istituto, in particolare riguardo alla produzione di documenti aggiornati per valutare la sussistenza dei requisiti o il re-inoltro della domanda volta all'esercizio della professione da parte del fiduciario sospeso volontariamente. A tal proposito va rilevato come la rinuncia temporanea all'esercizio della professione non costituisce una mera sospensione, ma comporta la rinuncia all'autorizzazione ottenuta e di conseguenza implica un vero e proprio stralcio dall'albo. Di conseguenza, anche la copertura assicurativa, di fatto non può venire sospesa, ma, nell'ottica di un re-inoltro della domanda di autorizzazione, occorre provvedere a stipulare una nuova polizza. In questo senso, l'art. 2 cpv. 1 LFid viene modificato depennando il riferimento temporale "per un periodo determinato" come pure l'indicazione della "sospensione volontaria", senza tuttavia intaccare il significato e lo scopo dato alla norma dal Legislatore che ha voluto permettere la rinuncia temporanea di esercizio autorizzato alla professione e quindi la conseguente dis-iscrizione dall'albo. Va altresì segnalato come l'applicazione di tale norma sia spesso foriera di confusione per rispetto alla misura derivante dalla vigilanza di cui all'art. 20 LFid che ha la medesima denominazione: da qui la correzione terminologica prevista all'art. 2 cpv. 3 LFid. Tenendo conto dell'organicità della legge, si prevede l'aggiunta di un nuovo capoverso 3<sup>bis</sup> all'art. 2 LFid che porti chiarezza nella procedura di rinuncia volontaria all'autorizzazione e di riammissione all'esercizio della professione di fiduciario, prendendo spunto dalle analoghe norme previste dalla Legge sull'avvocatura

del 13 febbraio 2012 e dal relativo regolamento del 18 dicembre 2012 (artt. 11 e 12 LAVv, RL 951.100 e art. 18 RAVv, RL 951.110). Sempre nell'ottica di chiarezza e di coerenza normativa (es. art. 20 cpv. 3 LFid), l'art. 2 cpv. 4 LFid precisa che la rinuncia va pubblicata sul Foglio ufficiale.

### **3.2 Fiduciario commercialista (art. 3 LFid)**

Le modifiche riguardano il campo di azione del fiduciario commercialista e toccano le lettere a), b), c) ed e). Segue un commento alla lettera i).

#### **Lettera a) – Tenuta dei libri contabili**

Recependo la prassi, l'Autorità di vigilanza propone di estendere il campo di applicazione della lett. a) alle attività di registrazione e contabilità.

#### **Lettera b) – Consulenza e rappresentanza fiscale**

Quanto disposto dall'art. 117 cpvv. 1 e 2 della Legge federale sull'imposta federale diretta del 14 dicembre 1990 (LIFD, RS 642.11) e, di riflesso con dall'art. 190 della Legge tributaria del 21 giugno 1994 (LT, RL 640.100), i quali prevedono che la rappresentanza contrattuale davanti all'autorità fiscale federale e a quella cantonale può essere esercitata da chiunque abbia l'esercizio dei diritti civili e gode dei diritti civili, implica lo stralcio della rappresentanza fiscale di cui alla lett. b), norma che si limiterà quindi a predisporre l'attività di consulenza fiscale. A tal riguardo, ritenuta la genericità della terminologia, per maggior chiarezza è stato reputato opportuno aggiungere un esempio di attività di consulenza fiscale, a valere quale elenco non esaustivo, ovverosia, la preparazione e la compilazione di dichiarazioni d'imposta per conto di persone fisiche e giuridiche. Lo scrivente Consiglio ritiene giustificato continuare a mantenere assoggettata alla LFid la consulenza fiscale. Innanzitutto il consulente, per esserlo, deve conoscere una sequela di norme non sempre facili, da applicare a situazioni spesso complesse. Chi esercita professionalmente l'attività di consulente fiscale si occupa in genere non dei casi minori, o in ogni caso non dei soli casi semplici. Si coglie l'occasione per precisare che il requisito di attività professionale non è adempiuto per coloro che svolgono prestazioni occasionali nel campo di applicazione della LFid, ad esempio chi compila dichiarazioni d'imposte a titolo accessorio e assistenziale nei confronti di chi necessita un supporto per tale attività (cfr. anche Messaggio n. 2697 dell'8 marzo 1983, pag. 535). In proposito, l'Autorità di vigilanza aveva già avuto modo di chinarsi sul tema, interpellando l'OCST, l'UNIA, l'Unione Svizzera dei contadini e il Patronato ACLI, escludendoli dal campo di applicabilità della LFid per le ragioni suindicate.

#### **Lettera c) – Consulenza e rappresentanza nell'ambito LEF**

Anche la lett. c) va adeguata alla luce dell'entrata in vigore al 1° gennaio 2018 del nuovo art. 27 cpv. 1 della Legge federale sull'esecuzione e il fallimento (LEF, RS 281.1) riguardante la rappresentanza professionale nel procedimento esecutivo e che prevede che chiunque ha l'esercizio dei diritti civili è autorizzato a rappresentare altre persone nel procedimento esecutivo. Secondo questa recente norma, i Cantoni non possono quindi più disciplinare la professione di rappresentante nei procedimenti esecutivi, fatta salva la facoltà di prevedere nei confronti di singole persone un divieto di esercizio della rappresentanza professionale per motivi gravi (art. 27 cpv. 1 LEF). Il monopolio della consulenza e rappresentanza dei creditori, dei debitori e dei terzi nell'ambito LEF riconosciuto in Ticino ai fiduciari commercialisti (artt. 3 lett. c e 6 cpv. 1 LFid, come pure agli avvocati) è quindi contrario al diritto federale (cfr. FF 2014 7515 ss.) e pertanto va abrogato. L'Autorità di vigilanza ha poi postulato di assoggettare alla legge, in luogo dell'attività di incasso ivi menzionata, l'attività di cessione crediti del creditore in via fiduciaria volta all'incasso crediti. Da un lato si giustifica di abrogare l'attività di incasso in

ragione di quanto disposto dalla FINMA che nella Circolare 2011/1 concernente l'attività di intermediario finanziario ai sensi della Legge sul riciclaggio di denaro (Il. B. b.), indica come tale attività sia rimessa al rappresentante del creditore, e, in virtù della riforma dell'art. 27 LEF volta a liberalizzare la rappresentanza professionale, risulta coerente escludere tale attività dalla LFid. Dall'altro lato, si giustifica di assoggettare alla legge l'attività di cessione crediti del creditore in via fiduciaria, volta all'incasso degli stessi, sempre ritenendo la predetta Circolare della FINMA che la contempla, in quanto classico campo di applicazione del cosiddetto contratto fiduciario, quindi del negozio fiduciario in senso stretto. Con le modifiche di cui si è detto, l'art. 3 lett. c) resta dunque valido quanto all'attività di consulenza in ambito LEF, come pure al risanamento di situazioni debitorie, attività quest'ultima, affine alla consulenza aziendale, anch'essa assoggettata alla LFid e non toccata dalla riforma del diritto esecutivo suindicata.

#### **Lettera e) – Costituzione, amministrazione e gestione di società a titolo fiduciario**

Si coglie l'occasione del presente messaggio per precisare le indicazioni espresse in merito all'applicazione della stessa da parte del Consiglio di vigilanza. Questa autorità ha preso atto che, nell'ambito delle procedure d'accertamento, sono stati riscontrati vari casi in cui persone prive di autorizzazione fiduciaria erano iscritte a Registro di commercio a vario titolo in più società (quali organi con diritto di firma), ciò che costituisce una tipica attività commercialistica di cui all'art. 3 lett. e LFid. È quindi stato deciso che in questi casi, se a essere iscritto a Registro di commercio per società mandatarie di un fiduciario o di una fiduciaria autorizzata è un dipendente del fiduciario o della fiduciaria autorizzata, egli è esente da sanzioni LFid, se comprova che l'attività è effettivamente svolta in nome e per conto e sotto la sorveglianza del datore di lavoro e non a titolo indipendente con responsabilità propria (producendo, segnatamente, copia del contratto di lavoro, conferma/attestazione del datore di lavoro [fiduciaria autorizzata] dei mandati conclusi da terzi con il medesimo [quindi di aver assunto la funzione di amministratore unico/gerente o figure simili su incarico diretto o per suo conto], copia della polizza di responsabilità civile, dalla quale si evince che il collaboratore è regolarmente integrato nella copertura assicurativa del fiduciario; eventualmente copia dell'estratto del conto individuale AVS/AI/IPG, ecc.). Qualora, invece, le società costituite e amministrate avessero scopo fiduciario, resta imprescindibile l'iscrizione di una persona autorizzata per il ramo di operatività della stessa, giusta l'art. 6 LFid ed eventualmente (per i casi di rigore) la richiesta di una deroga.

Viene poi esteso sub questa lettera e), il campo di azione del fiduciario commercialista alle attività di liquidazione di società a titolo professionale per conto di terzi. La figura del liquidatore di società a titolo professionale per conto di terzi, senza esserne già iscritto come socio autorizzato a rappresentare la società in nome collettivo (art. 583 CO), senza essere parte del consiglio di amministrazione di una società anonima (art. 740 CO), senza esserne dipendente o fiduciario autorizzato, quale socio e gerente di una società a garanzia limitata (art. 821a CO), si apparenta difatti in quanto a compiti a quella dell'amministratore di società. Di conseguenza, se questi opera a titolo fiduciario senza essere legato, per azionariato o contratto, alla società in questione, sussistono i medesimi rischi e le medesime esigenze di tutela della clientela che sono presenti nelle ipotesi di amministrazione di società a titolo fiduciario ex art. 3 lett. e LFid. Quanto precede giustifica pertanto a mente dell'Autorità di vigilanza, l'inserimento di tale attività (liquidazione di società) nell'elenco di cui all'art. 3 LFid, all'interno della lett. e). Questa aggiunta è lineare con l'ambito di applicazione, comune con l'amministratore di società a titolo fiduciario.

### **Lettera i) – Amministrazione di patrimoni: commento alla normativa [commento]**

La normativa rimane invariata. Tuttavia si coglie qui l'occasione per meglio esplicitare la differenza tra l'attività di amministrazione di patrimoni rispetto alla gestione di patrimoni, dando seguito ad una richiesta emersa durante la consultazione.

Il *fiduciario commercialista* può amministrare patrimoni, ma la sua attività deve limitarsi agli aspetti amministrativi e contabili, mentre la gestione vera e propria deve essere demandata a specialisti (banche, gestori, fondi, cfr. Messaggio 5896, pag. 16 e Messaggio n. 3277, pag. 8). L'*amministratore di patrimoni* si limita all'amministrazione degli averi del cliente (controllo spese, controllo e pagamento fatture delle spese del cliente, controllo bilancio, ecc.). Per fare ciò egli deve poter disporre di procura sui conti dei clienti, ma non diventa per questo soggetto alle nuove leggi federali. Il *gestore patrimoniale* è colui che dispone di un contratto di mandato per comperare o vendere per conto dei propri clienti strumenti finanziari. Per gestione si deve intendere l'impostazione dell'investimento di un patrimonio e non solo la sua registrazione e tenuta contabile o fiscale (cfr. Rapporto n. 3277 del 10 giugno 1988 della Commissione della Legislazione sul Messaggio 1° marzo 1988 concernente la modifica della Legge sull'esercizio delle professioni di fiduciario del 18 giugno 1984, pag. 966). Quando nel predetto messaggio si parla di esclusione della gestione patrimoniale per il fiduciario commercialista e per l'avvocato, si deve intendere la gestione patrimoniale a titolo professionale e specifico, che non sia già compresa in una funzione che implica come tale l'obbligo di gestione (ad esempio: amministratore di una società, esecutore testamentario, ecc., cfr. Messaggio n. 5896R e 5896AR, pag. 7).

L'art. 3 lett. i LFid va inoltre messo in relazione all'art. 14 LFid che riguarda l'attività di gestione patrimoniale del fiduciario finanziario che non sarà più assoggettato alla LFid. Ritenuto tuttavia come i doveri di cui a tale norma devono essere intesi sia per colui che amministra o per colui che gestisce patrimoni di terzi (cfr. Messaggio n. 5896 del 6 marzo 2007 ad art. 14 LFid, pag. 20), si reputa che l'art. 14 LFid possa sussistere con l'adeguamento ai doveri del fiduciario commercialista che svolge attività di amministrazione di patrimoni ed escludendo beninteso il riferimento alla gestione. Il nuovo disposto di legge sancisce quindi che chi amministra patrimoni è tenuto ai seguenti doveri: a) dovere di informazione e rendiconto: in particolare deve informare il cliente sullo stato degli averi e dei beni amministrati; b) invariato; c) invariato; d) abrogato.

### **3.3 Autorizzazione (art. 6 cpv. 1 [commento] e 3 LFid)**

#### **Capoverso 1**

Si coglie l'occasione del presente messaggio per portare le seguenti precisazioni espresse dall'Autorità di vigilanza, senza modificare la normativa. Il fiduciario autorizzato responsabile deve svolgere realmente l'attività professionale nell'azienda e avere in prima persona il controllo effettivo, assiduo e costante su tutte le questioni e gli atti a carattere fiduciario, firmandone i relativi documenti, vigilando sul corretto svolgimento degli affari e sorvegliando pure l'attività dei propri dipendenti e collaboratori.

#### **Capoverso 3**

L'Autorità di vigilanza segnala che nella formulazione attuale, il cpv. 3 ha dato adito a interpretazioni errate da parte di molti fiduciari, laddove indica che "il titolare di un'autorizzazione" può essere responsabile di una sola delle entità ivi indicate, salvo eccezioni pronunciate dall'Autorità. Infatti, diversi fiduciari che per esempio detenevano due autorizzazioni erano convinti di poter operare in due differenti strutture senza dovere chiedere la concessione di una deroga, ciò che tuttavia contrasta con la volontà del Legislatore, enunciata dallo scrivente Governo nella predetta sentenza del Tribunale

federale (cfr. consid. 6.1.3). Da qui la sostituzione del termine “il titolare di un’autorizzazione” con “un fiduciario”.

### **3.4 Eccezioni (art. 7 LFid)**

L’art. 7 lett. d) LFid di cui al Messaggio n. 5896 del 6 marzo 2007, votato il 1° dicembre 2009 escludeva dal campo di applicazione della normativa gli avvocati che possono esercitare la rappresentanza in giudizio nell’ambito del monopolio ai sensi della Legge sull’avvocatura, limitatamente alle attività elencate all’art. 3 lett. c) consulenza e rappresentanza fiscale; lett. d) consulenza e rappresentanza in ambito legge sulle esecuzioni e fallimenti; lett. e) amministrazione di immobili e società immobiliari e lett. h) consulenza aziendale. La LFid prevedeva dunque un assoggettamento (anche se parziale) degli avvocati. Il Tribunale federale nella sentenza 2C\_204/2010 del 24 novembre 2011 (consid. 4.6.3) statuiva tuttavia l’annullamento dell’art. 7 lett. d LFid, escludendo gli avvocati dal campo di applicazione. A mente dell’Alta Corte, l’enumerazione delle attività legali escluse dal campo di applicazione della LFid prevista per gli avvocati disattendeva il principio della forza derogatoria del diritto federale, in quanto sottoponeva alle regole professionali e alla vigilanza gli avvocati che sottostanno già alla regolamentazione specifica della Legge federale sulla libera circolazione degli avvocati del 23 giugno 2000 (LLCA). In questo senso, il Tribunale federale ha indicato che l’approccio corretto è quello di sottrarre alla regolamentazione cantonale tutte quelle attività coperte dalla LLCA, ovverosia: “attività di consulenza, amministrazione e gestione suscettibili di essere esercitate da chiunque, come l’amministrazione di immobili, la contrattazione fiduciaria, l’esecuzione testamentaria, la rappresentanza d’incasso, la gestione patrimoniale, la prestazione di servizi economici, la partecipazione a consigli di amministrazione, ecc”. A mente del Tribunale federale, occorre nondimeno che tra le predette attività vi sia una relazione diretta con la professione d’avvocato: in tal senso, “ne sono un indizio, ad esempio, il carattere oneroso delle prestazioni, l’uso del titolo e della carta intestata nel manifestarsi verso terzi oppure il fatto che si ricorra all’avvocato per esercitare o pretendere dei diritti” (cfr. consid. 4.6.4 della citata sentenza). Stante quanto precede, si propone di inserire al capoverso d), l’esclusione degli avvocati che possono esercitare la rappresentanza in giudizio nell’ambito del monopolio per le attività coperte dalla Legge federale sulla libera circolazione degli avvocati.

### **3.5 Requisiti (art. 8 cpv. 1 lett. c e d LFid)**

#### **Lettera c)**

La LFid si prefigge di assicurare le competenze dell’operatore, nell’ottica della tutela dei clienti. In questo contesto, si propone, su indicazione dell’Autorità di vigilanza, l’aggiunta di un ulteriore requisito ai fini dell’ottenimento dell’autorizzazione: il fiduciario che richiede l’autorizzazione, oltre a non trovarsi in stato d’insolvenza comprovata da un attestato di carenza beni o in stato di fallimento, non deve trovarsi in stato di sovraindebitamento certificato da un estratto dell’Ufficio esecuzione per debiti indipendenti da eventuali precetti relativi alla propria attività di fiduciario (ad esempio precetti per tasse o premi di cassa malati o assicurativi non pagati). L’idea è di dare maggior importanza al pagamento di imposte, premi cassa malati, oneri sociali.

#### **Lettera d)**

Ritenuto come la Segreteria di Stato per la formazione, la ricerca e l’innovazione (SEFRI) sia l’unica autorità con competenze di riconoscimento di titoli di studi o qualifiche professionali, occorre procedere a sostituire il termine “riconosciuto” con “accettato” (cfr. anche ad V. 3.6 che segue). A mente dell’Autorità di vigilanza, è reputato inoltre necessario precisare che il periodo di due anni di pratica deve essere stato svolto in una

fiduciaria nel ramo per il quale si postula l'autorizzazione: una modifica che porterà un chiarimento ai fiduciari che richiedono l'autorizzazione che hanno operato in settori affini a quelli previsti dalla LFid, ma non per conto di terzi.

Lo scrivente Consiglio ha esaminato la proposta della CATEF volta a postulare l'apertura di una finestra per l'autorizzazione in caso di comprovata e pluriennale esperienza professionale (10 anni). A fronte di quanto sancito in merito ai requisiti cumulativi di titolo di studio e periodo di pratica da parte del Tribunale federale, delle riflessioni simili avvenute a livello federale contestualmente ai gestori patrimoniali (FF 2015, 7544), della necessità di coinvolgere altri attori, di sottoporre infine il presente Messaggio al Parlamento in tempi brevi, si intende procedere con approfondimenti puntuali sulla proposta, motivo per cui, la presente revisione legislativa non prende posizione in merito.

### **3.6 Titoli di studio (art. 11 cpvv. 1, 2, 3, 4, 5 LFid)**

#### **Capoversi 1, 2, 4 e 5**

Si ritiene opportuno spostare nel Regolamento l'elenco dei titoli di studio riconosciuti dall'Autorità di vigilanza per il conferimento delle autorizzazioni di fiduciario commercialista (cpv. 1) e di fiduciario immobiliare (cpv. 2), per una questione di tecnica legislativa. La riunione al capoverso uno di questo rimando, impone l'abrogazione del capoverso 2. Si procede quindi ad aggiornare l'elenco con l'aggiunta dei titoli di studio che dall'entrata in vigore della LFid sono stati accettati dall'Autorità di vigilanza e meglio: economista aziendale diplomato SSS, master of advanced studies SUPSI in tax law (per il fiduciario commercialista) e attestato federale di esperto in commercializzazione immobiliare (per il fiduciario immobiliare). Va inoltre adeguata la nomenclatura afferente l'attestato professionale federale di amministrazione di immobili, ora denominato attestato professionale federale (APF) di gestore immobiliare. Ritenuto inoltre come la Segreteria di Stato per la formazione, la ricerca e l'innovazione (SEFRI) sia l'unica autorità con competenze di riconoscimento di titoli di studi o qualifiche professionali, si procederà a delle modifiche di ordine terminologico nei cpvv. 4 e 5.

#### **Capoverso 3**

La norma va abrogata, in quanto riferita all'autorizzazione di fiduciario finanziario e pure per il fatto che il rilascio dell'autorizzazione per i cambisti non è comunque subordinato al conseguimento di uno specifico titolo di studio.

### **3.7 Doveri particolari nella gestione patrimoniale (art. 14 LFid)**

La norma si riferisce all'attività svolta dal fiduciario finanziario, figura che non sarà più oggetto di autorizzazione cantonale con la nuova legislazione federale. Per tale motivo, s'imporrebbe a prima vista la sua abrogazione. Tuttavia, si rimanda al commento all'art. 3 lett. i LFid – Amministrazione di patrimoni (sub. V. 3.2 lett. i) con l'implicazione di adattare la norma per doveri specifici affidati al fiduciario commercialista nell'ambito dell'attività fiduciaria di amministrazione di patrimoni. Viene quindi previsto che chi amministra patrimoni è tenuto ai seguenti doveri: a) dovere di informazione e rendiconto: in particolare deve informare il cliente sullo stato degli averi e dei beni amministrati; b) invariato; c) invariato; d) abrogato.

### **3.8 Revisione (art. 17 LFid)**

In virtù di quanto stabilito dal Tribunale federale con la sentenza 2C\_204/2010 del 24 novembre 2011 che ha annullato il cpv. 1 della norma ritenendola in contrasto con la libertà economica (cfr. sentenza citata, consid. 6.4 e 8.4 e annullamento poi formalizzato

nel Bollettino ufficiale 2012 pag. 203), si propone l'abrogazione dei cpvv. 2 e 3, strettamente connessi con il disposto annullato.

### **3.9 *Esercizio abusivo (art. 23 cpv. 3 LFid)***

Su proposta del Ministero pubblico, viene definita, in modo non esaustivo, la nozione di casi gravi di cui all'art. 23 cpv. 3 LFid, ovverosia, quando il fiduciario agendo per mestiere, realizza una grossa cifra d'affari o un guadagno considerevole.

### **3.10 *Mezzi di indagine (art. 27 lett. g [nuova] LFid)***

In ossequio agli scopi della legge, al fine di dotare l'Autorità di vigilanza di ulteriori strumenti nella repressione dell'esercizio abusivo della professione di fiduciario commercialista e di fiduciario immobiliare, si propone, su richiesta della stessa, di aggiungere quale mezzo di indagine nell'elenco dei procedimenti, le misure interdittive di cui all'art. 25 LFid.

### **3.11 *Norma transitoria (art. 29 cpv. 2 e 4 LFid)***

Si propone, su indicazione dell'Autorità di vigilanza, di abrogare i cpvv. 2 e 4 di tale norma. Il cpv. 2 prevede il deferimento all'Autorità di vigilanza dei procedimenti pendenti davanti al Consiglio di Stato o alle autorità subordinate. Tale capoverso non ha più ragion d'essere, a distanza di sette anni dall'entrata in vigore della revisione della LFid, che ha previsto la competenza esclusiva dell'Autorità di vigilanza. Anche il cpv. 4 non ha oggi più rilevanza, in quanto riguarda la modifica dell'art. 8 cpv. 2 intervenuta con la revisione della LFid entrata in vigore nel luglio del 2012.

## **VI. COMMENTO AI SINGOLI ARTICOLI**

Di seguito verranno commentati gli articoli oggetto di modifica e meglio: art. 1 cpvv. 1 e 1<sup>bis</sup>, 2 cpvv. 2, 3, 3<sup>bis</sup> e 4, 3 lett. a), b), c) ed e), 5, 6 cpv. 3, 7 lett. d), 8 cpv. 1 lett. c) e d), 11 cpvv. 1, 2, 3, 4 e 5, 14 lett. a) e d), 17, 23 cpv. 3, 27 lett. g) e 29 cpvv. 2 e 4 LFid.

### **Art. 1 – Autorizzazione**

#### **Capoverso 1**

Dall'elenco delle attività di fiduciario svolte per conto di terzi a titolo professionale viene depennata quella di fiduciario finanziario, in quanto tale attività ricade nel campo di applicazione della LIsFi, della LSerFi e delle relative ordinanze. L'Autorità di vigilanza continuerà pertanto a garantire la vigilanza sui fiduciari commercialisti e immobiliari.

#### **Capoverso 1<sup>bis</sup> (nuovo)**

L'abrogazione dell'art. 5 LFid, derivante delle nuove normative federali (LIsFI, LSerFI e relative ordinanze) impone un ripensamento dell'organicità della normativa afferente le autorizzazioni limitate per le sole attività di cambio.

## **Art. 2 – Albo**

### **Capoverso 2**

La norma viene modificata al fine di chiarire la procedura della rinuncia volontaria all'autorizzazione per un tempo determinato e la conseguente richiesta di riammissione all'esercizio della professione previa autorizzazione, così da portare chiarezza in merito anche dal punto di vista terminologico (cfr. V. 3.1 che precede).

### **Capoverso 3**

Si procede con una modifica terminologica introducendo il termine “rinuncia”, anziché “sospensione”, così da evitare qualsivoglia equivoco (cfr. V. 3.1 che precede).

### **Capoverso 3<sup>bis</sup> (nuovo)**

Nell'ottica di una maggior chiarezza legislativa e analogamente a quanto previsto dalla Legge sull'avvocatura, si predispone una specifica disposizione riguardante la riammissione all'albo da parte del fiduciario, condizionata al soddisfacimento dei requisiti posti dalla LFid (cfr. V. 3.1 che precede).

### **Capoverso 4**

L'Autorità di vigilanza procederà dunque a pubblicare sul Foglio ufficiale i decreti concernenti la rinuncia all'autorizzazione del fiduciario, come pure l'eventuale successiva re-iscrizione, conformemente all'art. 2 cpv. 1 LFid.

## **Art. 3 – Fiduciario commercialista**

### **Lettera a) – Tenuta dei libri contabili**

L'Autorità di vigilanza ha riscontrato in più occasioni il caso di una persona priva dell'autorizzazione di fiduciario commercialista che teneva per conto di terzi le registrazioni contabili e la contabilità o ne allestiva i bilanci, che venivano poi messi a disposizione del cliente per la relativa elaborazione o firma. A mente dell'Autorità, queste attività devono rientrare nel campo di applicazione dell'art. 3 LFid e pertanto la lett. a è estesa anche alla tenuta delle registrazioni e alla contabilità.

### **Lettera b) – Consulenza e rappresentanza fiscale**

Alla luce delle normative federali e cantonali esistenti che sanciscono che la rappresentanza contrattuale davanti alle autorità fiscali federali e cantonali può essere esercitata da chiunque abbia l'esercizio dei diritti civili e gode dei diritti civili (artt. 117 cpv. 1 e 2 LIFD e 190 LT), si procede a stralciare la rappresentanza fiscale del fiduciario commercialista. Nel contempo, nell'ottica di maggior chiarezza è stata aggiunta una precisazione quanto all'attività di consulenza fiscale, a valere quale elenco non esaustivo.

### **Lettera c) – Consulenza e rappresentanza nell'ambito LEF**

Alla luce della nuova normativa concernente la rappresentanza professionale contestuale alla LEF entrata in vigore nel 2018, la disposizione va adeguata depennando la competenza di rappresentanza dei creditori, dei debitori e dei terzi in ambito LEF da parte dei fiduciari commercialisti. Su proposta dell'Autorità di vigilanza, in luogo dell'attività di incasso crediti che va abrogata in base alla Circolare 2011/1 concernente l'attività di intermediario finanziario ai sensi della Legge sul riciclaggio di denaro emanata dalla FINMA, viene assoggettata alla LFid l'attività di cessione crediti del creditore in via fiduciaria, in quanto negozio fiduciario in senso stretto. Riservate le predette modifiche, restano valide le attività di consulenza LEF come pure di risanamento di situazioni debitorie svolte dai fiduciari commercialisti (cfr. sub III 3.2 lett c).

## **Lettera e) – Costituzione, amministrazione e gestione di società a titolo fiduciario**

È inserita l'attività di liquidazione di società (a titolo professionale per conto di terzi) nel campo di azione del fiduciario commercialista (cfr. sub III 3.2 lett e).

## **Art. 5 – Fiduciario finanziario**

Tale norma è abrogata in ragione dell'assoggettamento alla vigilanza federale della figura del fiduciario finanziario. L'autorizzazione cantonale per l'attività di cambio è mantenuta e trasferita per una questione di organicità legislativa al nuovo articolo 1<sup>bis</sup> LFid, al cui commento qui si rimanda.

## **Art. 6 – Autorizzazione**

### **Capoverso 3**

A fronte dell'esperienza maturata in questi anni dall'Autorità di vigilanza, ai fini di chiarire questa norma foriera di controversie, viene sostituito il termine "il titolare di un'autorizzazione" con "un fiduciario".

## **Art. 7 – Eccezioni**

### **Lettera d)**

Viene prevista l'esclusione dal campo di applicazione della LFid degli avvocati soggetti alla LLCA, rimandando alla sentenza 2C\_204/2010 del 24 novembre 2011.

## **Art. 8 – Requisiti**

### **Lettera c)**

In ossequio agli scopi della LFid, viene inserito il requisito volto ad accertare una situazione debitoria sana del fiduciario che postula l'autorizzazione, che dovrà dimostrare non solo di non trovarsi in stato di insolvenza o in stato di fallimento, ma anche di non trovarsi in stato di sovraindebitamento, adeguatamente certificato.

### **Lettera d)**

Le competenze esclusive in merito al riconoscimento di titoli di studi o qualifiche professionali da parte della Segreteria di Stato per la formazione, la ricerca e l'innovazione (SEFRI) impongono la sostituzione del termine "riconosciuto" con "accettato". Inoltre si chiarisce una disposizione foriera di controversie secondo l'esperienza dell'Autorità di vigilanza, prevedendo che il periodo di due anni di pratica deve essere stato svolto in una fiduciaria nel ramo per il quale si postula l'autorizzazione.

## **Art. 11 – Titoli di studio**

### **Capoversi 1 e 2**

Si procede al rimando nel Regolamento dell'elenco dei titoli accettati dall'Autorità di vigilanza per le rispettive autorizzazioni dall'entrata in vigore della LFid ad oggi e tenendo conto delle denominazione aggiornate. In tal senso, raggruppando in un unico articolo il rimando, occorre abrogare il cpv. 2.

### **Capoverso 3**

La norma viene abrogata, in quanto riferita ai titoli riconosciuti per l'autorizzazione di fiduciario finanziario e pure per il fatto che il rilascio dell'autorizzazione per i cambisti non è subordinato al conseguimento di uno specifico titolo di studio.

### **Capoversi 4 e 5**

Come indicato al commento di cui all'art. 8 lett. d) LFid che precede, le competenze esclusive in merito al riconoscimento di titoli di studi o qualifiche professionali da parte della Segreteria di Stato per la formazione, la ricerca e l'innovazione (SEFRI) impongono la sostituzione del termine "riconoscimento" di titoli con "accettazione" dei medesimi da parte dell'Autorità di vigilanza nel capoverso 4. Il capoverso 5 viene modificato nel senso che l'Autorità di vigilanza "ha facoltà di accettare" al posto di "decide il riconoscimento".

### **Art. 14 – Doveri particolari nella gestione patrimoniale**

#### **Lettere a) e d)**

I doveri sanciti non riguardano più l'attività del fiduciario finanziario (da qui l'abrogazione della lett. d), bensì quella del fiduciario commercialista, contestualmente all'attività fiduciaria svolta di amministrazione di patrimoni. Da qui l'adeguamento dei doveri.

### **Art. 17 – Revisione**

Si propone l'abrogazione dei cpvv. 2 e 3, strettamente connessi con il cpv. 1 annullato dal Tribunale federale con la sentenza 2C\_204/2010 del 24 novembre 2011.

### **Art. 23 – Esercizio abusivo**

#### **Capoverso 3**

Si definisce, in modo non esaustivo, la nozione di casi gravi di cui all'art. 23 cpv. 3 LFid.

### **Art. 27 – Mezzi di indagine**

#### **Lettera g) (nuova)**

La norma elenca i mezzi di indagine ai quali possono ricorrere le autorità competenti nei procedimenti previsti dalla legge. Coerentemente con gli scopi prefissati dalla legge, vengono aggiunte all'elenco le misure interdittive di cui all'art. 25 LFid.

### **Art. 29 – Norma transitoria**

#### **Capoversi 2 e 4**

L'abrogazione dei capoversi 2 e 4 si impone, alla luce della loro inattualità a sette anni dall'entrata in vigore della revisione della LFid.

## **VII. TRIBUNALE COMPETENTE**

L'attuale art. 5 cpv. 1 lett. h del Codice di diritto processuale civile svizzero del 19 dicembre 2008 (Codice di procedura civile, CPC), prevede che il diritto cantonale designa il tribunale competente a decidere in istanza cantonale unica, le controversie secondo la Legge federale del 23 giugno 2006 sugli investimenti collettivi, la Legge federale del 24 marzo 1995 sulle borse e la Legge federale del 19 giugno 2015 sull'infrastruttura finanziaria. La LIsFI prevede la modifica dell'art. 5 cpv. 1 lett. h) CPC nel senso che il diritto cantonale designa il tribunale competente a decidere, in istanza cantonale unica, anche le controversie secondo tale normativa. A tale proposito osserviamo che nel Canton Ticino, le cause previste dall'art. 5 cpv. 1 lett. h) CPC sono decise dalla Terza Camera Civile del Tribunale di appello, conformemente all'art. 48 lett. c) n. 4 della Legge sull'organizzazione giudiziaria del 10 maggio 2006 (LOG), senza distinzione di sorta (cfr. anche Messaggio n. 6313 del 22 dicembre 2009 concernente l'adeguamento della legislazione cantonale all'introduzione del CPC, pag. 15; F. Trezzini/S. Fornara/B. Cocchi/G. A. Bernasconi/F. Verda Chiocchetti, Commentario pratico al CPC, IIa ed., Lugano 2007, n. 9 ad art. 5 CPC). Stante quanto precede, non è necessario procedere con delle modifiche della LOG.

## **VIII. CONGRUENZA CON LE LINEE DIRETTIVE E IL PIANO FINANZIARIO 2015-19**

Il presente Messaggio non è contemplato nelle linee direttive o nel piano finanziario. Come già indicato, esso è giustificato dalla necessità di adeguare la legislazione cantonale alle nuove norme federali.

## **IX. IMPATTO A LIVELLO FINANZIARIO**

Dal profilo finanziario il presente messaggio ha un'incidenza neutra per lo Stato a livello di risorse umane, informatica e logistica. Si rammenta difatti che l'Autorità di vigilanza è un organo amministrativo indipendente e autonomo dal punto di vista finanziario, grazie alle tasse di autorizzazione e d'esercizio percepite per l'attività svolta (cfr. Messaggio governativo n. 5896, pagg. 3 e 22).

## **X. ENTRATA IN VIGORE**

Nell'ambito della procedura di consultazione è stato richiesto dalla Federazione ticinese delle associazioni di fiduciari (FTAF), di depennare il regime autorizzativo cantonale previsto per i fiduciari finanziari unicamente quando gli stessi saranno assoggettati alla vigilanza federale, tenuto conto del periodo di transizione e la prova dell'affiliazione ad un organo di vigilanza con assoggettamento alla LIsFi.

### **1. Principio**

Il principio della preminenza del diritto federale enunciato all'art. 49 cpv. 1 Cost. vieta ai Cantoni di applicare delle norme che eludono il diritto federale o ne contraddicono il senso e lo spirito, per gli scopi o i mezzi che mettono in atto per perseguirli, oppure che trattano materie che il Legislatore federale ha inteso disciplinare in maniera esaustiva. Anche in quest'ultima evenienza però, una legge cantonale può sussistere qualora persegua scopi diversi da quelli della legislazione federale oppure se ne rafforza l'efficacia. Il Legislatore

cantonale conserva una competenza per disciplinare l'attività economica privata nella misura in cui il Legislatore federale non si sia avvalso della propria (cfr. sentenza del Tribunale federale del 24 novembre 2011, inc. 2C\_204/2010 consid. 4.2.1). Quanto al rafforzamento dell'efficacia, il Tribunale federale ha affermato che, nella misura in cui una legge cantonale rinforza l'efficacia della regolamentazione federale, il principio della forza derogatoria non è violato (cfr. DTF 138 I 410 consid. 3.1 e DTF 133 I 110 consid. 4.1). Inoltre, anche se, visto il carattere esaustivo della legislazione federale, il Cantone non può più legiferare in una materia, non è sempre privato di ogni possibilità di azione (DTF 138 I 410, consid. 3.1). Unicamente quando la legislazione federale esclude ogni regolamentazione in un ambito particolare, il Cantone perde ogni competenza per adottare disposizioni complete, anche se le stesse non contraddicono il diritto federale o sono in accordo con lo stesso (DTF 137 I 167, consid. 3.4 e sentenza 2C\_727/2011 del 19 aprile 2012 consid. 3.3).

## **2. Le norme transitorie a livello federale**

L'art. 95 LSerFI prevede che il Consiglio federale può fissare un periodo transitorio per l'adempimento dei requisiti relativi alla conoscenze richieste dai consulenti alla clientela (art. 6). La norma prevede anche un periodo transitorio di 6 mesi entro il quale i consulenti devono annunciarsi presso il servizio di registrazione per l'iscrizione nel relativo registro (cpv. 2). I fornitori di servizi finanziari devono affiliarsi ad un organo di mediazione entro 6 mesi. Inoltre dopo due anni dall'entrata in vigore della LSerFI, le disposizioni in merito all'offerta di strumenti finanziari (titolo terzo) si applicano: (a) ai valori mobiliari che sono stati oggetto di un'offerta pubblica o di cui è stata richiesta l'ammissione al commercio presso una sede di negoziazione prima dell'entrata in vigore della presente legge; (b) agli strumenti finanziari offerti a clienti privati prima dell'entrata in vigore della presente legge (cpv. 4). Quest'ultimo termine di due anni può essere prorogato dal Governo per i valori mobiliari, se opportuno a seguito di un'entrata in servizio tardiva dell'organo di verifica.

Gli artt. 103 (obbligo di classificazione dei clienti), 104 (conoscenze richieste per i consulenti alla clientela), 105 (norme di comportamento per i fornitori di servizi finanziari), 106 (organizzazione fornitori servizi finanziari), 110 (foglio informativo di base per prodotti strutturati e altri strumenti finanziari) OSerFi prevedono un termine transitorio di due anni

Ulteriori norme transitorie figurano nella LIsFI (art. 74) e nell'OIsFI (articoli 86 e 87).

L'art. 74 LisFi prevede che:

- gli istituti finanziari che all'entrata in vigore di tale legge dispongono di un'autorizzazione secondo la legge sui mercati finanziari di cui all'articolo 1 cpv. 1 LFINMA (gestori di patrimoni collettivi, direzioni dei fondi, società di intermediazione mobiliare), per la relativa attività non necessitano di una nuova autorizzazione ma devono adempiere i requisiti previsti dalla LisFI entro un anno (cpv. 1); i gestori patrimoniali e i trustee non rientrano nel campo d'applicazione di questo capoverso (cfr. Rapporto esplicativo OSerFi, OIsFi, OOV, pag. 109);
- gli istituti finanziari che non sottostavano all'obbligo di autorizzazione secondo il diritto anteriore ma che sottostanno a tale obbligo in virtù della presente legge devono annunciarsi alla FINMA entro sei mesi. Entro tre anni devono adempiere i requisiti e presentare una richiesta di autorizzazione. Possono proseguire l'attività sino alla decisione a condizione che siano affiliati a un OAD e che lo stesso vigili sul rispetto degli obblighi in materia di lotta contro il riciclaggio di denaro (cpv. 2);
- ai gestori patrimoniali e ai trustee, che ora necessitano di un'autorizzazione per l'esercizio della propria attività, viene concesso un termine di sei mesi dall'entrata in

vigore della legge per annunciarsi in un primo momento all'autorità competente per la loro vigilanza. In seguito disporranno di un termine di due anni per conformarsi alle condizioni di autorizzazione e presentare una richiesta di autorizzazione, e potranno proseguire la loro attività finché l'autorità di vigilanza avrà deciso in merito alla loro richiesta (cfr. Messaggio concernente la legge sui servizi finanziari (LSF) e la legge sugli istituti finanziari (LIFin), in FF 2015, 7432);

- i gestori patrimoniali e i trustee che avviano la loro attività entro un anno dall'entrata in vigore della presente legge devono annunciarsi senza indugio alla FINMA e soddisfare le condizioni sin dall'avvio dell'attività. Entro un anno devono affiliarsi un organismo di vigilanza e presentare una richiesta di autorizzazione. Possono esercitare la loro attività fino alla decisione sulla richiesta di autorizzazione a condizione che siano affiliati a OAD.

Infine, altre disposizioni transitorie per i gestori patrimoniali e i trustee figurano agli artt. 86 (tempi e condizioni per gestori patrimoniali e trustee qualificati come IFDS, intermediari finanziari direttamente sottoposti) e 87 OIsFi (altre disposizioni transitorie su iscrizione a registro commercio, affiliazione a organo di mediazione).

### **3. La posizione del Consiglio federale**

Come indicato in premessa, il 6 novembre 2019 il Consiglio federale ha determinato l'entrata in vigore delle nuove leggi federali e relative ordinanze al 1° gennaio 2020. Nel Rapporto esplicativo per l'indizione della procedura di consultazione relativa all'OSerFi, all'OIsFi e all'OOV è stato indicato in maniera chiara che con l'inserimento dei gestori patrimoniali e dei trustee nel campo di applicazione della LIsFi, le norme concorrenti vigenti del diritto cantonale decadono nell'immediato e benché sussistenti nell'ordinamento cantonale, in favore della vigilanza a livello federale, in virtù del principio della preminenza del diritto federale (cfr. pag. 107 ad art. 78 OIsFi, poi divenuto art. 85). Interpellata in merito alla coesistenza delle norme cantonali con quelle federali a partire dal 1° gennaio 2020 per la durata limitata al periodo transitorio, la Segreteria di Stato per le questioni finanziarie internazionali del Dipartimento federale delle finanze ha nuovamente confermato la decadenza delle norme cantonali con effetto 1° gennaio 2020.

### **4. Valutazione**

Lo scrivente Consiglio si è chinato sulla richiesta della Federazione ticinese delle associazioni di fiduciari (FTAF) di coesistenza del regime autorizzativo cantonale previsto per i fiduciari finanziari per il periodo transitorio, valutando la completezza ed esaustività della legislazione federale, il potenziale conflitto e/o contraddizione normativi nonché la questione dell'efficacia. Alla luce di un esame della giurisprudenza afferente il principio della preminenza del diritto federale applicato alla fattispecie e ritenendo altresì il principio della parità di trattamento tra i fiduciari finanziari iscritti all'Albo cantonale e le nuove iscrizioni, confermiamo il termine dell'assoggettamento cantonale dei fiduciari finanziari al 31 dicembre 2019. A partire dal 1° gennaio 2020, la competenza del regime autorizzativo spetterà effettivamente ed esclusivamente alla Confederazione e ciò indipendentemente da norme cantonali ancora abrogate e dalle norme transitorie.

## **XI. CONCLUSIONI**

Il Consiglio di Stato invita il Parlamento ad approvare il presente disegno di legge dettato principalmente dall'introduzione della Legge federale sugli istituti finanziari e della Legge federale sui servizi finanziari. Una legge nata negli anni ottanta, che risulta da un lato pienamente coerente con gli sviluppi legislativi federali, dall'altro attuale ancor oggi nel perseguire i suoi scopi di protezione dei clienti, rafforzando la loro fiducia in una piazza economica ticinese che deve continuare ad essere stabile e funzionante, valorizzando altresì i tanti professionisti seri ivi operanti.

Vogliate gradire, signor Presidente, signore e signori deputati, l'espressione della nostra massima stima.

Per il Consiglio di Stato:

Il Presidente, Christian Vitta

Il Cancelliere, Arnoldo Coduri

Disegno di

## **LEGGE**

**sull'esercizio delle professioni di fiduciario del 1° dicembre 2009 (LFid); modifica**

IL GRAN CONSIGLIO  
DELLA REPUBBLICA E CANTONE TICINO

visto il messaggio 13 novembre 2019 n. 7753 del Consiglio di Stato,

**d e c r e t a :**

**I**

La legge sull'esercizio delle professioni di fiduciario del 1° dicembre 2009 (LFid) è così modificata:

### **Art. 1 cpv. 1 e 1<sup>bis</sup> (nuovo)**

<sup>1</sup>Le attività di fiduciario commercialista e fiduciario immobiliare svolte per conto di terzi a titolo professionale nel Cantone Ticino sono soggette ad autorizzazione.

<sup>1bis</sup>L'autorità di vigilanza può rilasciare autorizzazioni limitate, segnatamente per l'attività di cambio; essa ne disciplina i dettagli nel regolamento.

### **Art. 2 cpv. 2, 3, 3<sup>bis</sup> (nuovo) e 4**

<sup>2</sup>Il fiduciario che intende rinunciare all'esercizio della professione e quindi all'iscrizione all'albo deve darne comunicazione all'autorità di vigilanza.

<sup>3</sup>La rinuncia non ha alcun effetto riguardo a procedimenti disciplinari pendenti o alla facoltà di applicare le relative sanzioni.

<sup>3bis</sup>Il fiduciario può domandare all'autorità di vigilanza la riammissione all'albo se dimostra di soddisfare i requisiti autorizzativi disposti dalla presente legge.

<sup>4</sup>La rinuncia viene pubblicata sul Foglio ufficiale.

### **Art. 3 lett. a, b, c, e**

- a) tenuta delle registrazioni, della contabilità e dei libri contabili;
- b) consulenza fiscale, segnatamente la preparazione e la compilazione di dichiarazioni d'imposta per conto di persone fisiche e giuridiche;
- c) consulenza nell'ambito della legge federale sulla esecuzione e sul fallimento, risanamento di situazioni debitorie e cessione crediti in via fiduciaria;
- e) costituzione, amministrazione, gestione e liquidazione di società a titolo fiduciario;

## **Art. 5**

Abrogato

## **Art. 6 cpv. 3**

<sup>3</sup>Un fiduciario autorizzato può essere responsabile di una sola persona giuridica, società di persone o ditta individuale attiva nel campo fiduciario salvo eccezioni pronunciate dall'autorità di vigilanza.

## **Art. 7 lett. d (nuova)**

d) gli avvocati che possono esercitare la rappresentanza in giudizio nell'ambito del monopolio per le attività coperte dalla Legge federale sulla libera circolazione degli avvocati.

## **Art. 8 cpv. 1 lett. c, d**

- c) non si trova in stato d'insolvenza comprovato da attestati di carenza beni, in stato di fallimento o in stato di sovraindebitamento comprovato da un estratto delle esecuzioni e fallimenti per debiti indipendenti da eventuali precetti relativi alla propria attività di fiduciario;
- d) è in possesso di un titolo di studio accettato ed ha compiuto un periodo di due anni di pratica in Svizzera in una fiduciaria nel ramo per il quale si domanda l'autorizzazione;

## **Art. 11 cpv. 1, 2, 3, 4 e 5**

<sup>1</sup>I titoli di studio riconosciuti per l'autorizzazione di fiduciario commercialista e di fiduciario immobiliare sono definiti dall'autorità di vigilanza nel regolamento.

<sup>2</sup>Abrogato

<sup>3</sup>Abrogato

<sup>4</sup>L'autorità di vigilanza può accettare titoli di studio svizzeri introdotti dopo l'entrata in vigore della presente legge e che garantiscono un'adeguata formazione professionale.

<sup>5</sup>L'autorità di vigilanza ha facoltà di accettare titoli di studio conseguiti all'estero che adempiono gli stessi requisiti di quelli svizzeri.

## **Art. 14 lett. a, d**

**Doveri particolari nell'attività di amministrazione di patrimoni**

Chi amministra patrimoni è tenuto ai seguenti doveri:

- a) dovere di informazione e rendiconto: in particolare deve informare il cliente sullo stato degli averi e dei beni amministrati;
- d) abrogata

## **Art. 17**

Abrogato

**Art. 23 cpv. 3**

<sup>3</sup>In casi gravi (segnatamente ove il fiduciario, agendo per mestiere, realizza una grossa cifra d'affari o un guadagno considerevole) o di recidiva, la pena è la multa fino a fr. 200'000.--; gli atti sono trasmessi d'ufficio al Ministero pubblico.

**Art. 27 lett. g (nuova)**

g) misure interdittive,

**Art. 29 cpv. 2 e 4**

Abrogati

**II**

<sup>1</sup>Trascorsi i termini per l'esercizio del diritto di referendum, la presente modifica di legge è pubblicata nel Bollettino ufficiale delle leggi.

<sup>2</sup>Il Consiglio di Stato ne fissa la data di entrata in vigore.