

Attraverso nutrite discussioni, in particolare con la Commissione della gestione, è stato riconosciuto che determinati decreti che in passato non erano muniti della clausola referendaria (perché si riteneva che la sanzione del Gran Consiglio tramite l'approvazione dei preventivi esonerasse dall'introdurla in ogni specifico oggetto) devono oggi contenerla: è una prassi che personalmente giudica più corretta e più aderente alla lettera e allo spirito della norma costituzionale, ma è anche un aspetto non trascurabile di un'evoluzione che ha portato, per fatti concludenti, alla creazione di premesse che facilitano il ricorso all'istituto del referendum finanziario facoltativo.

Di fronte a questa situazione e a queste esperienze, ritiene che si corra veramente il pericolo di creare degli aspetti o delle manifestazioni negativi, quali l'esasperazione del compromesso in un momento in cui il Paese ha soprattutto bisogno di idee chiare. Esiste pure il rischio di una modificazione dei rapporti - attualmente corretti - tra i diversi poteri (Consiglio di Stato, Gran Consiglio e popolo), a scapito delle rispettive responsabilità. Sottolinea inoltre che, nel momento in cui lo Stato - attraverso la nuova legge sulla pianificazione - si è dotato di strumenti di pianificazione politica e finanziaria a più ampia scadenza, l'inserimento di un elemento come il referendum finanziario obbligatorio potrebbe comportare un fattore di distorsione o avere l'effetto negativo di una "dimissione" dalle responsabilità istituzionali che Consiglio di Stato e Gran Consiglio devono assumere. Crede perciò che la formula costituzionale attuale garantisca un rapporto equilibrato di competenze e di responsabilità fra i diversi livelli di sovranità e assicuri in forme già ampie le possibilità di partecipazione popolare alle scelte fondamentali del Paese: da qui la sua opposizione al referendum finanziario obbligatorio.

La discussione è sospesa.

CHIUSURA DELLA SEDUTA E RINVIO

Alle ore 16.45 la seduta è tolta e il Gran Consiglio è riconvocato in seduta serale.

Per il Gran Consiglio:

Il Presidente, A. Grandi
Il Segretario, G. Solari

MESSAGGIO

concernente una legge sull'esercizio delle professioni di fiduciario commercialista, di fiduciario immobiliare e di fiduciario finanziario

dell'8 marzo 1983

Onorevoli signori Presidente e Consiglieri,

Un'iniziativa presentata il 19 giugno 1978 nella forma generica dagli onorevoli Geo Camponovo e Sergio Salvioni, deputati al Gran Consiglio, tendeva a invitare il Consiglio di Stato a presentare una legge che regoli la professione di fiduciario. La Commissione della legislazione del Gran Consiglio si era occupata del problema in varie sedute e, il 26 gennaio 1979, ha steso un rapporto del relatore on. Vittorio Meroni-Carlovingsi.

Giova riprodurre le conclusioni di questo rapporto:

"La Commissione, non avendo raggiunto una unanimità di intenti sulla fattibilità secondo le premesse costituzionali suddette di legiferare in materia, ha deciso di lasciare integralmente all'Autorità governativa il compito di esaminare l'eventualità di una normativa, senza esternare cioè anticipazioni di sorta circa la natura, la portata degli interventi, nonché gli esatti settori dell'attività professionale, oggetto del futuro disciplinamento.

Si ritiene però indispensabile che l'intera problematica venga affrontata dal Consiglio di Stato il più presto possibile.

Per i motivi addotti la Commissione della legislazione, acclarante la ricevibilità, propone al Gran Consiglio di dar seguito all'iniziativa generica "Camponovo-Salvioni" del 19 giugno 1978 con l'invito a trasmetterla al Consiglio di Stato (art. 45 lett. b, Regolamento del Gran Consiglio)."

Il Consiglio di Stato ha quindi innanzitutto esaminato l'opportunità di una disciplina legislativa in questo campo, e la sua costituzionalità. E' giunto a una risposta affermativa. Per questo, vi presenta il seguente messaggio proponendo di accettarlo.

1. La professione di fiduciario raggruppa nella realtà una serie di attività che più o meno tutte comprendono la gestione di beni altrui o la rappresentanza di terzi nell'amministrazione dei loro interessi patrimoniali.

Essa è difficile da definire e gli iniziativisti - come viene rilevato nello stesso rapporto della Commissione della legislazione - si sono astenuti dal precisarla con esattezza. Difficile da precisare perché la professione di fiduciario nella quotidiana pratica, e di ciò va tenuto conto, ingloba come detto una serie di attività che vanno oltre i limiti della "fiducia", intesa in senso tecnico.

Secondo il Novissimo digesto (Volume undicesimo, pag. 208 e segg. in particolare pag. 204), il negozio fiduciario si individua

"in una manifestazione di volontà con la quale un soggetto (fiduciante) investe un altro soggetto (fiduciario) di una posizione giuridica rispetto ai terzi con un mezzo eccedente l'intento pratico che le parti si propongono di raggiungere e la cui realizzazione è limitata da una intesa fiduciaria convenuta fra i due soggetti."

Il Tribunale federale dà una definizione meno astratta, e quindi più chiara, del contratto fiduciario. Nella sentenza DTF 91 III, 104 e segg., esso lo definisce come quella convenzione con cui il fiduciario si obbliga a conformare la propria attività, nell'esercizio del diritto trasferitogli, allo scopo che è stato fissato dal fiduciante (vedi pag. 107 consid. 3). Questo scopo limita i poteri del fiduciario, che non può andar oltre. Tuttavia, il fatto che a quest'ultimo è trasferita la piena titolarità del diritto o del bene da garantire fa sì che il travalicamento del limite prefissato è facile. Anzi, lo stesso Novissimo digesto, alla pagina già citata rileva che la "possibilità di abuso del diritto affidato al fiduciario" è "altra caratteristica principale" del negoziato. Che si desideri contrastare questa caratteristica - limitando al massimo le possibilità di abuso - appare ragionevolmente e addirittura, nei tempi che corrono, ovvio. Comunque, anche nel caso di semplice rappresentanza, vi sono rischi analoghi e le considerazioni esposte, o che si esporranno, valgono egualmente.

2. La libertà di commercio e d'industria, garantita dall'art. 31 Cost., è il diritto di scegliere e di esercitare liberamente un'attività lucrativa privata. La norma costituzionale concerne e protegge ogni attività economica privata, volta al conseguimento di un guadagno, ed esercitata a titolo professionale, nonché, più semplicemente, qualsiasi attività svolta da una persona a fine lucrativo.

Come ogni altro diritto, anche quello sancito dall'art. 31 Cost. non è assoluto. In realtà, esso è, per esprimersi con i termini usati dal Tribunale federale, "relativizzato" dalle riserve di disposizioni restrittive. La regola è che i Cantoni possono, già in virtù dell'art. 31 cpv. 2 Cost., apportare alla libertà di commercio e d'industria restrizioni dettate segnatamente da misure di polizia giustificate dall'interesse pubblico. Sono tali quelle destinate in modo particolare alla salvaguardia dell'ordine, della quiete, della sicurezza, della salute e della moralità pubblici, come pure della buona fede nei rapporti commerciali (DTF 96 I 366). Vietate dalla costituzione, perché in contrasto insanabile con la libertà di commercio e d'industria, sono unicamente le misure di politica economica, quelle cioè che intervengono nel gioco della libera concorrenza per favorire certi rami d'attività lucrativa e per dirigere l'attività economica secondo un piano prestabilito; proibite in sostanza sono quindi solo le misure intese a ostacolare la libera concorrenza o ad attenuarne gli effetti (DTF 102 Ia 543, 103 Ia 262, 104 Ia 198). Che solamente le misure di politica economica siano inconciliabili con il principio costituzionale della libertà di commercio

e d'industria risulta del resto chiaramente anche da una lettura attenta dell'art. 31 Cost., che riserva le norme cantonali alla sola condizione che non rechino "pregiudizio al principio della libertà di commercio e d'industria". Ciò che ha fatto dire al Tribunale federale che in sostanza tutte le altre misure sono possibili: e così, in tale ottica e logica, esso ha molto recentemente incluso tra le misure riservate al diritto cantonale, oltre a quelle di polizia - cui si riferiva una vecchia e costante e sempre affermata giurisprudenza - anche quelle di politica sociale (DTF 102 Ia 544).

Questo breve discorso iniziale è fatto per chiedere - se ce ne fosse bisogno - che la libertà di commercio e d'industria è sì un dettame costituzionale, ma che la costituzione stessa e la giurisprudenza della massima Corte lasciano però via libera alla protezione del cittadino contro possibili abusi. Dunque, le restrizioni di polizia, nel senso già citato, sono possibili.

3. E' fuori dubbio che il disciplinamento dell'attività di fiduciario, nelle varie forme, accezioni o specializzazioni, di cui si dirà, risponde a motivi di polizia. L'attività del fiduciario pone quest'ultimo a contatto con interessi patrimoniali altrui che anzi gli sono dati in cura. Il cliente affida la gestione del suo patrimonio o anche solo, nell'accezione pratica della professione, la cura dei suoi interessi a una persona - il fiduciario - che per formazione e mestiere è atta a svolgere tali compiti. Così, spesso se non di regola, elementi patrimoniali anche cospicui sono lasciati, perché li gestisca, nella mani del fiduciario. I valori in gioco possono essere notevoli; comunque, si tratta di valori in gioco ed è senz'altro rispondente al bene pubblico far sì che l'interesse del cittadino sia adeguatamente salvaguardato.

Il cliente che si rivolge al fiduciario va protetto. I poteri di quest'ultimo - già per il solo fatto che egli ha nelle mani patrimoni altrui - sono vasti. Importa che norme legali si preoccupino di preservare i cittadini da un danno possibile, o di scongiurarlo. La necessità di un intervento statale è tanto più necessaria da noi, ove molti stranieri ricorrono a fiduciari per il semplice fatto che operano nel nostro paese e che sono del nostro paese. In tali casi, ove il controllo del cliente può essere anche per questioni di lontananza molto allentato, il potere del fiduciario aumenta di conseguenza, e quindi con ciò anche il rischio di possibili pregiudizi al patrimonio delle persone si fa più marcato. Questo favorisce d'altra parte il crearsi d'una prassi - se non il formarsi d'una mentalità - che si riflette generalmente su tutti e a possibile scapito di chiascheduno.

4. S'è detto che la professione di fiduciario raggruppa da noi una serie di attività, su cui è opportuno ora chiarirci. Uno dei generi di attività ove più sentita è la necessità di disciplinamento - perché più acuto il rischio - è l'amministrazione dei patrimoni. Qui, l'amministratore (il fiduciario) gestisce beni altrui con un'autonomia che può essere più o meno vasta e con una libertà che, se mal usata - per imperizia o scorrettezza - può senz'altro causare grossi danni.

La tenuta della contabilità commerciale - obbligatoria per le ditte astrette a iscriversi nel registro di commercio - é spesso affidata a persone che di ciò fanno professione. Gli scopi della contabilità, elencati nell'art. 957 CO, sono ampi e mirano alla protezione dei soci e dei creditori; anche la società come tale (la comunanza dei cittadini) ha bisogno che la situazione perlomeno delle ditte più importanti (quelle appunto che la legge obbliga ad iscriversi) sia riflessa in una contabilità sincera e precisa. Del resto, la tenuta di una contabilità inventaria é punita penalmente, ed é già reato la trascuranza del dovere di tenere i libri contabili (art. 325 CP, art. 166 CP, art. 251 CP). Importa che chi professionalmente conduce la contabilità commerciale altrui sia assoggettato a regole che permettano di evitare, per quanto possibile, abusi. Gli effetti della contabilità sono importanti - per chi sta nella ditta e per i terzi - e una persona incapace o disonesta può creare danni, anche perché le possibilità di manipolazione dei dati sono reali (e purtroppo frequenti). Né si devono sottovalutare i rischi che potrebbe correre il cliente anche per irregolarità da lui non volute e compiute dal tenitore dei libri per sola imperizia. Anche per le varie attività di consulenza commerciale, segnatamente in materia di investimenti, é opportuna l'introduzione di regole disciplinatrici. Gli interessi della clientela possono essere messi in gioco troppo facilmente e importa che il cittadino sia anche sotto questo profilo protetto. Non si deve d'altra parte ignorare che, ad esempio, la legge federale sulle banche e le casse di risparmio, con le sue disposizioni penali, si applica solo a chi si rivolge "al pubblico" nell'intento di raccogliere depositi di capitali; ne sono esclusi i consulenti, così come gli amministratori, che si limitano a consigliare o amministrare i capitali dei loro clienti, per i quali dunque non vi sono norme federali adeguate.

Ci si può chiedere se la consulenza e la rappresentanza in materia fiscale sia un'attività da pure assoggettare a regole restrittive. Se si pone mente a quanto detto nell'esposto introduttivo sulla libertà di commercio e a quanto rilevato qui sopra nelle considerazioni sulla tenuta dei libri contabili, si deve concludere che anche tale attività merita di essere disciplinata. Innanzitutto, anche qui, il consulente (per esserlo) deve conoscere una sequela di norme non sempre facili, da applicare a situazioni spesso complesse. Questa applicazione viene fatta nell'interesse del cliente, vale a dire avendo di mira una imposizione che, nel rispetto della legge, gli sia quanto più possibile favorevole. Ma qui stanno i limiti del consulente, rispettivamente del rappresentante in materia fiscale: egli non deve suggerire, né tanto meno deve seguire, vie traverse o (e) illecite, come può essere facile fare, anche per le forti tentazioni del cliente in questo campo. Un assoggettamento di questa attività a regole precise é senz'altro profittevole al cliente in specie e al cittadino in genere; questi hanno tutto da guadagnare se i rapporti con lo Stato avvengono per il tramite di persone capaci e corrette. Un rilievo é tuttavia opportuno al riguardo. 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. Il più delle volte egli lavora in situazioni fiscali che,

per concernere indipendenti, professionisti o società, possono risultare assai complesse. E' a questa attività, svolta in questo campo, che ci si riferisce. Chi invece compila dichiarazioni d'imposta a titolo accessorio e quasi di benevolenza, soprattutto con riguardo a persone di condizioni modeste e dipendenti, non dovrebbe essere assoggettato alla legge: del resto, mancherebbe pure, per loro, il requisito della professionalità.

L'attività di mediatore immobiliare é già stata riconosciuta dal Tribunale federale assoggettabile a norme di disciplinamento (DTF 42 I 15, 65 I 75). In effetti, l'esperienza insegna che in questo ramo la fiducia del pubblico può essere facilmente sorpresa, o tradita. Se si considera che la restrizione della libertà di commercio é possibile al fine, segnatamente, di assicurare la lealtà delle transazioni e di proteggere il pubblico contro procedimenti fallaci e pregiudizievole, il disciplinamento dell'attività - esercitata professionalmente - di mediatore immobiliare é senz'altro opportuno e sentito.

La "professione di rappresentante dei creditori", già prevista dalla legge federale sulla esecuzione e sul fallimento del 1889 (art. 27) non é disciplinata nella legge medesima; piuttosto, questa lascia ai cantoni il compito di "organizzarla"; anzi, la norma legale già permette di vincolare l'esercizio di questa professione, segnatamente, "alla prova della capacità personale e della moralità ed alla prestazione di garanzie" (art. 27 cpv. 1 LEF). Il bisogno di questo disciplinamento, già sentito ed espresso quasi un secolo fa, non é evidentemente scemato.

5. Occorre a questo punto esaminare quali misure possono essere adottate e sancite. Al riguardo, bisogna subito rilevare che, per non violare l'art. 31 Cost., le misure di polizia poste a disciplinamento di un'attività, debbono - oltre che poggiare su una base legale e rispondere, come é in concreto assodato, a un interesse pubblico sufficiente - essere anche proporzionali al fine perseguito e trattare su di un piano d'eguaglianza tutti coloro che esercitano la stessa professione (DTF 104 Ia 198). Il requisito della proporzionalità significa che la misura deve limitarsi a quanto é necessario per il conseguimento del fine. Così. le condizioni poste dal diritto cantonale all'esercizio di una professione non devono andar oltre ciò che esigerebbero la protezione del pubblico riguardo a persone incapaci o negligenti e il mantenimento della fiducia che questo pubblico nutre generalmente verso i membri di una data professione (DTF 100 Ia 175, 103 Ia 262). Nella scelta delle misure occorre d'altra parte indirizzarsi verso quella meno incisiva (Zimmerli, Der Grundsatz der Verhältnismässigkeit im öffentlichen Recht in ZSR, anno 1978, pag. 51).

Le restrizioni devono infine riguardare le attività svolte a titolo professionale. Attività occasionali in questo campo non devono essere colpite da norme restrittive. Non sarebbe in effetti rispettato, assoggettando un'attività marginale e magari unica a limitazioni, il principio della proporzionalità, di cui s'é detto. In altri termini, l'incidenza sulla libertà del singolo sarebbe troppo grave rispetto all'interesse pubblico.

La giurisprudenza riconosce ai Cantoni il diritto di imporre il regime del certificato di capacità, rispettivamente dell'autorizzazione, nella scelta di talune attività, di cui importa riservare l'esercizio alle persone che ne sono capaci: evidentemente il certificato o l'autorizzazione sono subordinati all'adempimento di requisiti. Il Tribunale federale ha riconosciuto costituzionale l'obbligo del certificato di capacità segnatamente per le guide alpine (DTF 53 I 118 consid. 3), per le levatrici (DTF 59 I 183 consid. 1), per gli agenti immobiliari (DTF 65 I 76 consid. 2), per i meccanici dentisti (DTF 80 I 135 consid. 1), ma anche per i conducenti di taxi (DTF 79 I 339/340) e per le estetiste (DTF 103 I a 265). Per le professioni liberali, nelle quali rientrano anche l'attività, esercitata a titolo indipendente, di esperto contabile (Favre Droit constitutionnel suisses, pag. 378) e quindi a fortiori quella di commercialista, la facoltà dei Cantoni di esigere una "prova di capacità" è esplicitamente prevista da un'apposita norma costituzionale, l'art. 33 cpv. 1.

Non v'è quindi dubbio che la subordinazione dell'esercizio dell'attività di fiduciario all'ottenimento di un certificato di capacità risponde ai requisiti costituzionali, giusta le note esposte e la giurisprudenza riferita.

6. La restrizione della libertà di svolgere professionalmente l'attività di fiduciario deve mirare solo alla protezione della clientela e del pubblico; essa trova i suoi limiti in questa protezione e quindi le misure limitative non debbono essere più incisive del necessario. In sostanza pertanto importa disporre regole sulle condizioni per svolgere l'attività, nonché regole disciplinari; altre esigenze, rispettivamente altre restrizioni, potrebbero urtare contro il principio costituzionale della libertà di commercio e d'industria.

Le condizioni per l'autorizzazione devono esse medesime rispettare il principio della proporzionalità, nel senso che solo i requisiti veramente necessari al raggiungimento dello scopo prefisso sono ammissibili. Di questi requisiti si dirà nelle pagine che seguono.

7. Commento ai singoli articoli.

Articolo 1

Soggette alla legge sono le attività di fiduciario commercialista, di fiduciario immobiliare e di fiduciario finanziario. I rispettivi campi di lavoro e di azione sono disciplinati negli articoli da 2 a 4. Per la diversità dei campi in cui i singoli professionisti operano, si giustifica di scindere, nella legge, le attività. E ciò per meglio adattare singole disposizioni alle diverse realtà e ai differenti bisogni.

Sottoposte alla legge, e quindi all'autorizzazione sono le attività di fiduciario commercialista, di fiduciario immobiliare e di fiduciario finanziario svolte a titolo professionale. Prestazioni occasionali compiute nell'uno o nell'altro campo non sono colpite dalla legge.

L'autorizzazione può essere rilasciata solo a persone fisiche. Naturalmente, non è escluso che il fiduciario faccia capo, per l'

esercizio dell'attività, a una persona giuridica. Egualmente, vi sono società che svolgono attività fiduciarie. Importante è che in esse operino come responsabili persone autorizzate. La legge federale sulle banche e le casse di risparmio, dell'8 novembre 1934, già disciplina l'attività esercitata dalle banche, dai banchieri privati, dalle casse di risparmio e dalle società finanziarie di carattere bancario che si rivolgono al pubblico nell'intento di raccogliere depositi di capitale. La presente legge non tocca quindi tale già regolamentata attività.

Articoli 2, 3 e 4

Queste norme specificano i vari settori in cui il singolo fiduciario svolge l'attività, e che la caratterizzano. Si è inteso disciplinare quei generi di attività, dove la gestione può avvenire in modo pronunciatamente autonomo (amministrazione di patrimoni e consulenza commerciale) e dove pertanto gli interessi della clientela possono essere messi in gioco troppo facilmente. All'articolo 2, accanto alla consulenza fiscale deve trovar posto anche la rappresentanza fiscale, che ne è un necessario complemento. D'altra parte, a questa rappresentanza del fiduciario non osta il monopolio dell'avvocato, sancita anche nel progetto di legge sull'avvocatura, e che dovrebbe riferirsi solo ai casi esplicitamente menzionati da altre leggi (i codici di procedura civile e di procedura penale). Infine, il monopolio dell'avvocato, nel progetto di legge sull'avvocatura, non è stabilito in modo assoluto, ma con la riserva di contrarie disposizioni fissate in quella o in altre leggi.

S'è ritenuto opportuno estendere la disciplina autorizzativa anche all'attività di intermediario finanziario, che negli ultimi anni s'è diffusa nel nostro Cantone, in modo spesso disordinato; gli abusi non sono stati rari e molti clienti hanno subito danni anche rilevanti.

Articolo 5

I requisiti per ricevere l'autorizzazione sono in funzione anche dalla natura della professione. E' in questa luce che vanno letti e interpretati. Il richiedente deve essere domiciliato nel Ticino: ciò comporta un migliore controllo e una più facile vigilanza; anche l'applicazione delle norme disciplinari è meglio garantita. Naturalmente occorre riservare, anche per questioni di reciprocità, la possibilità a fiduciari domiciliati fuori Cantone di ottenere l'autorizzazione ed esercitare nel Ticino (articolo 6). Il candidato deve pure possedere un titolo di studio, che negli articoli seguenti viene precisato in modo differenziato a seconda del campo d'attività, e aver superato un periodo di pratica. Si reputa non necessario far superare un ulteriore esame nel Cantone a chi ha già conseguito un titolo di studio tra quelli previsti. Un periodo di pratica è tuttavia ritenuto non solo utile, ma indispensabile.

Si è stabilito inoltre che il fiduciario dev'essere degno di fiducia. Il capoverso secondo della norma elenca casi in cui questo requisito non è considerato adempiuto.

Articoli 11 e 12

E' importante prevedere in modo esplicito e preciso i doveri, generali e particolari, che incombono al fiduciario. L'importanza e la delicatezza della sua attività esigono ch'egli la svolga sempre con estrema serietà e professionalità, e che di ciò sia costantemente consapevole.

Articolo 13

Naturalmente non basta che al fiduciario siano imposti obblighi di carattere professionale. Occorre che un'autorità possa vigilare sul suo operato e punire, se necessario, le infrazioni dei doveri. A tal fine viene istituito un Consiglio di vigilanza. La vigilanza, attuata ufficialmente, è essenziale per una corretta disciplina della professione. Evidentemente rimangono riservate le responsabilità civili e penali del fiduciario: una riserva esplicita in tale senso è comunque superflua, la misura disciplinare essendo del tutto indipendente dalle azioni civili e penali.

Articoli 14 e 15

Regolano le misure disciplinari e la procedura da seguire. Si è ritenuto di dare all'interessato, che sempre dev'essere sentito, verbalmente o per scritto, il diritto di ricorrere al Tribunale amministrativo contro la decisione del Consiglio di vigilanza.

I provvedimenti disciplinari vanno dall'ammonimento (nel caso minore) alla sospensione sino a un anno (nel caso più grave). Si tratta delle misure disciplinari comuni e la loro scelta e graduazione, evidentemente soggetta all'ossequio dei principi dell'opportunità, della proporzionalità, dell'uguaglianza di trattamento e del divieto dell'arbitrio, permette di tenere in giusto conto la gravità della mancanza. Nella commisurazione della pena si terrà conto del comportamento del colpevole in genere, così come del tempo trascorso dal fatto. Il procedimento disciplinare soggiace alle usuali regole procedurali. Il diritto d'essere sentito, per la sua essenziale importanza, merita d'essere esplicitamente previsto e sancito.

Articoli 16 e 17

Questi articoli regolano due casi particolari: quello dell'esercizio dell'attività senza autorizzazione, e quello in cui i requisiti per esercitare l'attività, già presenti, fanno in seguito difetto in tutto o in parte. Le norme relative fissano i presupposti per i due interventi, e le conseguenze per gli interessati. Bisogna d'altra parte aggiungere che la norma dell'articolo 17 è necessaria dal momento che le misure disciplinari non si applicano a chi, non essendo fiduciario per mancanza del permesso, non sottostà altrimenti alla legge. Inoltre, e ciò è regolato dall'articolo 17, quando vengono meno le condizioni per svolgere la professione, l'autorizzazione è revocata.

Naturalmente occorre dare all'interessato la possibilità di esprimersi. Il difetto di uno solo dei requisiti basta a giustificare la revoca.

Articolo 18

E' opportuno introdurre nella legge una norma che disciplini la collaborazione delle autorità e l'obbligo di dare informazioni rilevanti ai fini dell'autorizzazione o della revoca.

Articolo 20

La norma transitoria è necessaria, affinché la legge non incida troppo su persone che da molti anni esercitano la professione, e per le quali il conseguimento di un titolo di studio può costituire un ostacolo eccessivamente gravoso. Sarebbe eccessivo troncarsi a fiduciari, che possono in un certo senso avvalersi di una sorta di diritto acquisito per il numero di anni in cui esercitano la professione, la possibilità di continuare a svolgerla, solo perché non più in grado di conseguire un diploma. Naturalmente, l'adempimento di tutti gli altri requisiti è fuori discussione.

8. Conseguenze finanziarie.

L'applicazione della proposta di legge per quanto attiene ai costi può essere considerata neutrale. I costi amministrativi in senso stretto dovranno infatti essere coperti sia dalla tassa per l'ottenimento dell'autorizzazione (art. 19 cpv. 2), sia dalle tasse di decisione applicabili dal Consiglio di vigilanza e dal Tribunale amministrativo secondo i disposti della legge di procedura per le cause amministrative (art. 15 cpv. 1). Non sarà inoltre necessario un aumento di personale, ritenuto che dopo un primo periodo di intenso lavoro per la concessione delle autorizzazioni in applicazione della norma transitoria (art. 20) - che dovrà essere compiuto con un potenziamento settoriale temporaneo all'interno dell'amministrazione -, sarà sufficiente demandare il segretariato del Consiglio di vigilanza ad un funzionario qualificato già in attività presso l'amministrazione, che si potrà pure occupare di formulare le proposte per le questioni di competenza del Consiglio di Stato.

Nelle linee direttive 1980-1983 la presentazione di questa novella legislativa era prevista.

Vogliate gradire, onorevoli signori Presidente e Consiglieri, l'espressione del nostro migliore ossequio.

Per il Consiglio di Stato

Il Presidente, C. Speciali
p.o. Il Cancelliere, A. Crivelli

Disegno di

LEGGE

sull'esercizio delle professioni di fiduciario commercialista, di fiduciario immobiliare e di fiduciario finanziario

Il Gran Consiglio
della Repubblica e Cantone del Ticino

visto il messaggio 8 marzo 1983 no. 2697 del Consiglio di Stato,

d e c r e t a :

Articolo 1

*Principio
Autorizzazione*

¹Le attività di fiduciario commercialista, di fiduciario immobiliare e di fiduciario finanziario, svolte a titolo professionale nel Cantone Ticino, sono soggette ad autorizzazione.

²L'autorizzazione può essere rilasciata solo a persone fisiche e ha carattere personale.

³Se l'attività fiduciaria è svolta da una persona giuridica, la maggioranza delle persone con diritto di firma dev'essere al beneficio dell'autorizzazione.

⁴E' riservata la legislazione federale.

Articolo 2

*Fiduciario
commercialista*

E' considerato fiduciario commercialista chi svolge professionalmente una o più attività tra le seguenti:

- a) amministrazione di patrimoni;
- b) consulenza negli investimenti e consulenza aziendale;
- c) consulenza e rappresentanza fiscale;
- d) tenuta e revisione dei libri contabili;
- e) rappresentanza e consulenza dei creditori, dei debitori e dei terzi nell'ambito della legge sull'esecuzione e i fallimenti, incasso dei crediti e risanamento di situazioni debitorie.

Articolo 3

*Fiduciario
immobiliare*

E' considerato fiduciario immobiliare chi svolge professionalmente una o più attività tra le seguenti:

- a) mediazione nella compravendita e permuta di fondi giusta l'art. 655 cpv. 2 del Codice civile svizzero;

- b) intermediazione nei negozi giuridici aventi per oggetto diritti immobiliari e diritti concernenti società immobiliari;
- c) locazione di stabili e appartamenti;
- d) amministrazione di immobili.

Articolo 4

*Fiduciario
finanziario*

E' considerato fiduciario finanziario chi svolge professionalmente una o più attività tra le seguenti:

- a) intermediazione, commercio e amministrazione di titoli e quote di proprietà;
- b) commercio di materie prime, metalli, pietre preziose, divise e valori;
- c) operazioni di cambio eseguite a titolo principale;
- d) raccolta di fondi per investimenti.

Articolo 5

Requisiti

¹L'autorizzazione è rilasciata dal Consiglio di Stato all'istante che adempie i seguenti requisiti:

- a) è domiciliato nel Ticino;
- b) ha l'esercizio dei diritti civili;
- c) è degno di fiducia;
- d) non si trova in stato d'insolvenza comprovato da attestati di carenza di beni, né è stato pronunciato il fallimento di persone giuridiche da lui dominate;
- e) è in possesso di un titolo di studio riconosciuto e ha compiuto un periodo di pratica di due anni in Svizzera presso un fiduciario del rispettivo ramo;
- f) ha una copertura assicurativa per la responsabilità civile, le cui prestazioni minime sono fissate dal Consiglio di Stato.

²Non è considerato, in particolare, degno di fiducia l'istante

- a) a cui l'autorizzazione di esercitare la professione sia stata revocata dall'autorità competente di un altro Cantone o da un Tribunale;
- b) che sia stato condannato in Svizzera, negli ultimi cinque anni, per reati intenzionali o colposi a pene privative della libertà oppure a pene pecuniarie da autorità giudiziarie o amministrative per atti contrari alla dignità

della professione. Per condanne subite all'estero, si considerano solo quelle possibili anche secondo il diritto svizzero.

Articolo 6

Carenza di domicilio

Il Consiglio di Stato stabilisce a quali condizioni un fiduciario che non abita nel Ticino, ma che adempie gli altri requisiti posti dalla norma, può esercitare nel Cantone.

Articolo 7

Titoli di studio riconosciuti

I) Fiduciario commercialista

Sono titoli di studio riconosciuti per l'ottenimento del certificato di capacità di fiduciario commercialista:

- a) la licenza in scienze economiche o commerciali o in diritto rilasciata da un'università svizzera;
- b) il diploma rilasciato da una scuola superiore svizzera di economia e d'amministrazione (SSQUEA);
- c) il diploma federale di perito contabile o di perito fiscale;
- d) l'attestato di superamento dell'esame preliminare per l'ottenimento del diploma federale di perito contabile o di perito fiscale;
- e) il diploma federale di contabile.

Articolo 8

II) Fiduciario immobiliare

Sono titoli di studio riconosciuti per l'ottenimento del certificato di capacità di fiduciario immobiliare:

- a) la licenza in scienze economiche o commerciali o in diritto rilasciata da un'università svizzera;
- b) il diploma rilasciato da una scuola superiore svizzera di economia e d'amministrazione (SSQUEA);
- c) il diploma federale di fiduciario immobiliare;
- d) il diploma federale di perito contabile o di perito fiscale;
- e) l'attestato di superamento dell'esame preliminare per l'ottenimento del diploma federale di perito contabile o di perito fiscale;
- f) il diploma federale di contabile.

Articolo 9

III) Fiduciario finanziario

Sono titoli di studio riconosciuti per l'ottenimento del certificato di capacità di fiduciario finanziario:

- a) la licenza in scienze economiche o commerciali rilasciata da un'università svizzera;
- b) il diploma rilasciato da una scuola superiore svizzera di economia e d'amministrazione (SSQUEA).

Articolo 10

Riconoscimenti di certificati e studi

¹ Il Consiglio di Stato decide sul riconoscimento dei certificati di altri Cantoni.

² Esso decide egualmente sul riconoscimento dei titoli di studio esteri.

Articolo 11

Doveri

I) Generali

Il fiduciario deve esercitare la professione in modo coscienzioso e dimostrarsi degno dalla considerazione che questa esige.

Articolo 12

II) Particolari

¹ Il fiduciario custodisce i valori affidatigli in modo da poterli restituire in ogni momento. Gli atti affidatigli sono restituiti all'avente diritto alla prima richiesta.

² Il fiduciario tiene le registrazioni necessarie per stabilire in ogni momento lo stato della pratica e la distinta dalle sue prestazioni.

Articolo 13

Consiglio di vigilanza

¹ Un Consiglio di vigilanza vigila sull'attività del fiduciario e punisce le infrazioni dei doveri con misure disciplinari.

² Il Consiglio di vigilanza si compone di 5 membri e di 3 supplenti, designati dal Consiglio di Stato, per un periodo di 4 anni.

³ Il Consiglio di vigilanza elegge il suo presidente.

Articolo 14

Misure disciplinari

Sono misure disciplinari:

- a) l'ammonimento;
- b) la multa sino a fr. 10'000.--

- d) la sospensione dall'esercizio della professione per la durata minima di due mesi e massima di un anno.

Articolo 15

Procedura

¹ Il procedimento disciplinare é avviato su richiesta anche di un terzo, che giustifica un manifesto interesse nella questione, oppure d'ufficio. Esso é retto dalla legge di procedura per le cause amministrative.

² All'interessato dev'essere data la facoltà di esprimersi sulle censure e di consultare gli atti.

³ Il giudizio del Consiglio di vigilanza é impugnabile con ricorso al Tribunale cantonale amministrativo.

Articolo 16

Esercizio abusivo

Chiunque senza autorizzazione esercita le professioni sottoposte alla presente legge, chiunque, senza autorizzazione, usa nella ditta, nella designazione dello scopo dell'azienda o nella pubblicità espressioni come "fiduciario", "fiduciaria" o simili, tali da indurre in errore il pubblico sulla sussistenza dell'autorizzazione, é punito con la multa sino a fr. 20'000.--. In casi gravi o di recidiva la pena é l'arresto o la multa. Se l'autore ha agito per negligenza é punito con la multa sino a fr. 5'000.--.

Articolo 17

Revoca

¹ Il diritto di esercitare la professione é revocato dal Consiglio di Stato su preavviso del Consiglio di vigilanza, quando l'interessato non adempie più le condizioni poste dalla legge.

² Le norme concernenti il procedimento disciplinare si applicano per analogia.

³ Venuto a cadere il motivo di revoca, il Consiglio di Stato può reintegrare il fiduciario nelle sue funzioni.

Articolo 18

Obbligo dell'Autorità

Le autorità giudiziarie e amministrative informano il Consiglio di Stato riguardo alle circostanze rilevanti per la concessione o la revoca dell'autorizzazione, trasmettendo gli atti relativi. Informano, in particolare, riguardo alle decisioni di condanna per infrazioni di carattere penale o amministrativo pronunciate a carico di un fiduciario in Svizzera o all'estero.

Articolo 19

Registro

¹ Il Consiglio di Stato dispone che le persone autorizzate a esercitare la professione vengano iscritte in un registro di cui é data pubblicazione annuale sul Foglio ufficiale.

² Esso stabilisce la tassa per il certificato. Questa può raggiungere il massimo di fr. 1'000.--.

Articolo 20

Norma transitoria

Le persone che all'entrata in vigore della legge esercitavano da almeno cinque anni e a titolo principale la professione di fiduciario commercialista, immobiliare o finanziario possono richiedere al Consiglio di Stato un certificato speciale che li abilita all'esercizio della professione. Il Consiglio di Stato decide dopo aver sentito il parere del Consiglio di vigilanza.

Articolo 21

Entrata in vigore

¹ Trascorsi i termini per l'esercizio del diritto di referendum, la presente legge é pubblicata nel Bollettino ufficiale delle leggi e degli atti esecutivi.

² Il Consiglio di Stato fissa la data dell'entrata in vigore.