

Lugano, 20 febbraio 2020

Efficienza normativa e credibilità istituzionale dovrebbero di principio comportare l'abrogazione di ogni atto legislativo che abbia esaurito il proprio scopo. Come ad esempio la Legge sui fiduciari.

Questa norma è stata concepita a metà degli anni Ottanta, in piena espansione del terziario finanziario ticinese, come risposta all'ingestibile dilagare di comportamenti scriteriati nella gestione patrimoniale; una legge di polizia a tutela di un interesse pubblico ritenuto preponderante. Ha avuto un carattere pionieristico, seppure mai imitata in altri Cantoni, ed il merito di aver conseguito interessanti risultati soprattutto nel primo decennio.

Oggi quella situazione, per così dire di emergenza, non esiste più siccome il diritto federale in materia di servizi finanziari ha integrato tutte le attività fiduciarie in precedenza disciplinate dalla legge cantonale e nel contempo sul piano internazionale si è consolidato un efficace ambito normativo finalizzato alla lotta contro riciclaggio di denaro ed all'evasione fiscale che impone agli intermediari finanziari rigorosi requisiti professionali uniti ad eccellente reputazione ed attività irrepreensibile.

#### *Limiti della Lfid*

Chi nel settore ha vissuto quegli anni ricorderà che alla base di numerose malversazioni, spesso di rilevanza penale, vi era, da una parte, le scarse competenze professionali e dall'altra, l'uso illecito di conti societari fuori bilancio, i cosiddetti "conti pool", strumenti che consentivano di privare i clienti di ogni potere di disposizione sui loro beni affidati in gestione.

Purtroppo, i limiti intrinseci a una norma di diritto cantonale non hanno consentito di arginare con la necessaria efficacia il dilagare di un malaffare che stava compromettendo seriamente la credibilità della piazza finanziaria, ticinese e non solo. Il regime autorizzativo consentiva infatti una buona selezione professionale degli operatori ma la legge si rivelava impotente nel disciplinarne i comportamenti.

#### *Il diritto federale*

A porvi definitivamente rimedio ha provveduto, come detto, il legislatore federale.

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

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

Successivamente l'entrata in vigore della Legge sull'abilitazione dei revisori del 2005, cui ha fatto seguito quella sugli investimenti collettivi di capitale del 2006, la quale ha sottoposto ad autorizzazione FINMA coloro che gestiscono o distribuiscono fondi a investitori non qualificati. Infine, la Legge sui servizi finanziari e la Legge sugli istituti finanziari, entrate in vigore quest'anno. In virtù di questa genesi normativa degli ultimi decenni appare del tutto evidente come oggi interventi sussidiari dei Cantoni non trovino più alcuna giustificazione oggettiva. Per ragioni di diritto ma anche di opportunità.

#### *LFid e diritto superiore*

In occasione dell'ultima revisione della legge (2009) non erano ad esempio mancate obiezioni di costituzionalità. Si veda ad esempio il parere del Segretariato della Commissione della Concorrenza (COMCO) interpellato dalla Commissione della legislazione del Gran Consiglio. Era dubbia la costituzionalità fatto riferimento alla Legge sul mercato interno (LMI) del 1995 introdotta per garantire l'accesso libero ed indiscriminato al mercato al fine di poter esercitare un'attività lucrativa su tutto il territorio nazionale, ovvero l'abrogazione di ogni barriera cantonale. Ed in quella occasione era emersa la contraddizione per cui nell'esercizio delle loro attività professionali i fiduciari residenti in Ticino erano tenuti ad obblighi, oneri e restrizioni, non imponibili ai fiduciari provenienti da fuori Cantone. Contraddizioni che potrebbero essersi accentuate dopo l'entrata in vigore nel 2002 dell'Accordo bilaterale con l'Unione Europea sulla libera circolazione delle persone.

Ma l'ambiguità giuridica che contraddistingue questa legge non è passata inosservata nemmeno agli addetti ai lavori in Ticino. Nell'ambito della preliminare procedura di consultazione sul progetto di questa revisione sono emersi motivi di riflessione quanto a legalità e compatibilità con il diritto superiore, ad esempio dall'Ordine degli avvocati ticinesi, ovvero da coloro che di diritto se ne intendono. Analoghe e puntuali obiezioni, di diritto ma anche di opportunità, sono state espresse dall'Organismo di autodisciplina dei fiduciari del Cantone Ticino in materia di legge anticiclaggio, il quale postula l'abrogazione tout court della LFid. Pure di rilievo e sicuramente di consistente peso contrattuale in quanto espressione di tutte le associazioni professionali del ramo, risulta la presa di posizione piuttosto critica della Federazione Ticinese delle Associazioni dei Fiduciari (FTAF). Evidenziata infine da più parti, politica compresa, la preoccupazione per l'effettivo rischio del ripetersi di un'esperienza giudicata poco edificante per l'immagine delle istituzioni quale è stato il percorso della Legge sulle imprese artigianali (LIA).

#### *La vigilanza FINMA*

A partire da gennaio 2020 i gestori patrimoniali, i trustee e seppur in misura più mite, anche i consulenti alla clientela, sono assoggettati alla vigilanza della FINMA. Sulla base degli ultimi dati dal Rendiconto del Consiglio di Stato, in Ticino dovrebbero essere poco meno di 500 persone.

Ai 376 fiduciari finanziari puri se ne dovrebbero aggiungere altri, ovvero coloro che dispongono di autorizzazioni multiple. Per costoro si potrebbe prospettare una situazione paradossale in quanto lo stesso fiduciario risulterebbe assoggettato a due autorità, quella federale per l'attività finanziaria, quella cantonale per l'attività di commercialista, rispettivamente immobiliare.

Situazione che però in concreto potrebbe non avverarsi tenuto conto della recente Ordinanza 6 novembre 2019 del Consiglio Federale sui servizi finanziari in virtù della quale oggetto di controllo in base alla nuova legge sarebbe l'intera attività professionale dell'intermediario finanziario. Va inoltre tenuto conto che il commercialista e l'immobiliare che operano con procura sulla base di un

contratto di mandato fiduciario vero e proprio, quindi senza essere l'avente diritto economico di un bene da loro amministrato, soggiacciono ad autorizzazione in virtù della legge federale contro il riciclaggio di denaro e la loro attività oggetto di regolari accertamenti da parte di revisori accreditati FINMA e di revisori abilitati ASR.

In questa categoria ricade la maggior parte dei commercialisti e degli immobiliari iscritti all'albo cantonale dei fiduciari. Ne sono esclusi coloro che si limitano alla tenuta di contabilità per terzi oppure all'intermediazione immobiliare, alla consulenza, fiscale, aziendale ecc.

Scartata di principio la possibilità di una doppia autorizzazione, federale e cantonale, per analoghe attività, si arriva, per eliminazione, alla conclusione che assoggettabili alla LFid, senza scontrarsi con il diritto superiore, rimarrebbero un insieme di prestazioni e servizi che per definizione non sono contratti di mandato fiduciario, richiamati Codice delle obbligazioni e relativa giurisprudenza.

### *Una legge fuori tempo*

Ma anche l'opportunità di mantenere in vita questa legge nell'attuale contesto congiunturale meriterebbe qualche riflessione, tenuto conto che il settore dei servizi fiduciari da un po' di anni non cresce più ed all'orizzonte nessun elemento consente previsioni in controtendenza. Al riguardo i dati esposti nel Rendiconto del Consiglio di Stato sono piuttosto significativi: negli ultimi tre anni il numero di persone fisiche iscritte all'albo è aumentato di 7 unità (4 ‰), le autorizzazioni in essere sono aumentate di 2 unità (1‰), il numero di autorizzazioni annuali rispetto al 2016 è crollato del 40%, tornando ai valori di una decina di anni prima. Una tendenza simile la evidenziano i dati dell'Organismo di autodisciplina dei fiduciari del Cantone Ticino (OADFCT) ove le affiliazioni obbligatorie sulla base della Legge contro il riciclaggio di denaro sono passate negli ultimi 5 anni da 498 a 334, ovvero un calo del 33%.

Si tratta di numeri che indicano una generale tendenza al ridimensionamento del settore che a mio avviso si accentuerà ora con l'entrata in vigore della legge su servizi e quella sugli istituti finanziari.

La mancanza di un interesse pubblico concreto, condiviso e meritevole di protezione, snatura ciò che resta della LFid a mero strumento corporativo. Il campo di applicazione si limiterebbe oggi ad un insieme di servizi e prestazioni che non comportano particolari rischi per la clientela, attività peraltro libere in tutti i Cantoni. Si fa ad esempio fatica a capire quale logica, se non protezionistica, giustifichi l'intervento cantonale per disciplinare l'intermediazione immobiliare, attività commerciale e non fiduciaria. Ma pure incomprensibile la fumosa distinzione introdotta all'art. 3 lett. d) per limitare il campo di attività del fiduciario commercialista in quanto non sarebbe in grado di occuparsi con la dovuta professionalità degli "aspetti pratici legati ad un immobile...", mansioni di esclusiva competenza del fiduciario immobiliare.

In conclusione, a chi scrive appare impossibile argomentare a favore del mantenimento di una norma che in riferimento all'attuale contesto congiunturale più che strumento a tutela della clientela e di promozione della qualità dei servizi fiduciari ticinesi appare profilarsi come l'ennesimo ed ingombrante inibitore di sviluppo e di crescita economica. Ovvero la risposta politica meno adeguata ai tempi che corrono.

**Michel Veronese**  
**Vicepresidente OAD FCT**