

Bundesgericht
Tribunal fédéral
Tribunale federale
Tribunal federal

{T 0/2}
2C_204/2010

Sentenza del 24 novembre 2011
Il Corte di diritto pubblico

Composizione
Giudici federali Zünd, Presidente,
Karlen, Aubry Girardin, Stadelmann,
Ramelli, giudice supplente,
Cancelliera Ieronimo Perroud.

Partecipanti al procedimento

1. A. _____,
2. B. _____,
3. C. _____,
tutti e tre patrocinati dall'avv. Simone Gianini,
ricorrenti,

contro

Gran Consiglio della Repubblica e Cantone del Ticino, 6501 Bellinzona, rappresentato dal Consiglio di Stato, Residenza governativa, 6500 Bellinzona.

Oggetto

Legge cantonale sull'esercizio delle professioni di fiduciario (LFid),

ricorso in materia di diritto pubblico contro la legge cantonale sull'esercizio delle professioni di fiduciario proposta dal Consiglio di Stato e adottata dal Gran Consiglio della Repubblica e Cantone del Ticino il
1° dicembre 2009.

Fatti:

A.

Il 1° dicembre 2009 il Gran Consiglio della Repubblica e Cantone del Ticino ha adottato la legge sull'esercizio delle professioni di fiduciario (LFid), il cui art. 30 abroga l'omonima legge del 18 giugno 1984 (LFid/1984; RL/TI 11.1.4.1). La legge è stata pubblicata nel Foglio ufficiale cantonale il 4 dicembre 2009. Scaduto inutilizzato il termine di referendum il 18 gennaio 2010, la nuova normativa è stata allora pubblicata nel Bollettino ufficiale delle leggi e degli atti esecutivi dell'8 giugno 2010 e la sua entrata in vigore è stata fissata al 1° settembre 2010.

B.

Il 4 marzo 2010 A. _____, B. _____ e C. _____ hanno presentato dinanzi al Tribunale federale un ricorso in materia di diritto pubblico con cui chiedono l'annullamento di tutta la nuova legge sull'esercizio delle professioni di fiduciario. In via subordinata domandano che diversi articoli siano dichiarati non conformi con il diritto federale, rispettivamente che siano invalidati. La procedura dinanzi a questa Corte è stata sospesa il 10 marzo 2010 visto che il ricorso, esperito prima della promulgazione della legge, era prematuro. È stata poi riattivata il 14 giugno 2010, una volta avvenuta la pubblicazione della normativa nel Bollettino ufficiale delle leggi e degli atti esecutivi. Il 18 agosto successivo è stato inoltre conferito l'effetto sospensivo al gravame. Chiamato a esprimersi il Consiglio di Stato ticinese, in rappresentanza del Gran Consiglio, ha chiesto che l'impugnativa, in quanto ammissibile, sia respinta. Con replica e duplice del 5 novembre 2010 e del 18 gennaio 2011 le parti si sono riconfermate nelle rispettive posizioni.

Diritto:

1.

1.1 Il Tribunale federale esamina d'ufficio e con piena cognizione la sua competenza (art. 29 cpv. 1 LTF), rispettivamente l'ammissibilità dei gravami che gli vengono sottoposti (DTF 136 I 42 consid. 1 pag. 43; 136 II 101 consid. 1 pag. 103; 135 II 22 consid. 1 pag. 24; 135 III 1 consid. 1.1 pag. 3 con rispettivi rinvii).

1.2 Secondo l'art. 82 lett. b LTF, il Tribunale federale giudica i ricorsi contro gli atti normativi cantonali. Poiché il diritto ticinese non prevede una procedura di un loro controllo astratto, il ricorso al Tribunale federale è direttamente aperto in applicazione dell'art. 87 cpv. 1 LTF (cfr. DTF 124 I 159 consid. 1b pag. 161; sentenze 8C_825/2010 dell'11 luglio 2011 consid. 1.1, 1C_69/2011 del 26 maggio 2011 consid. 1.2 e 2C_750/2008 del 2 giugno 2009 consid. 1.1, quest'ultima in RtiD 2010 I n. 30).

1.3 Giusta l'art. 101 LTF il ricorso contro un atto normativo deve essere depositato presso il Tribunale federale entro 30 giorni dalla pubblicazione di tale atto secondo il diritto cantonale, rispettivamente, quando il medesimo è soggetto a referendum facoltativo, da quella della decisione di promulgazione (su questo tema vedasi DTF 133 I 286 consid. 1 pag. 288 e rinvii nonché sentenza 8C_825/2010 dell'11 luglio 2011 consid. 1.3). Quando un ricorso contro un atto normativo è proposto anteriormente alla sua pubblicazione o alla decisione di promulgazione, per consolidata prassi, esso non è di per sé inammissibile, ma la sua trattazione è sospesa fino al giorno della pubblicazione (DTF 110 la 7 consid. 1c pag. 12; 108 la 126 consid. 1a pag. 129; 98 la 203 consid. 1 pag. 204 e rispettivi riferimenti). Il presente ricorso, la cui istruzione è stata dapprima sospesa e in seguito riattivata quando ha avuto luogo la decisione di promulgazione, è quindi, in linea di principio, ammissibile.

2.

2.1 Secondo l'art. 89 cpv. 1 LTF ha diritto di interporre ricorso in materia di diritto pubblico chi ha partecipato al procedimento dinanzi all'autorità inferiore o è stato privato della possibilità di farlo (lett. a; non si applica in assenza di un rimedio di diritto cantonale: DTF 133 I 286 consid. 2.2 pag. 289 seg.), è particolarmente toccato dalla decisione o dall'atto normativo impugnati (lett. b) e ha un interesse degno di protezione all'annullamento o alla modifica degli stessi (lett. c).

Conformemente alla giurisprudenza in materia di controllo astratto delle norme, ciò significa che può ricorrere chi è effettivamente toccato nei propri interessi dalla norma in questione oppure potrà esserlo in futuro; un interesse virtuale è sufficiente, se il ricorrente rende verosimile che gli potranno un giorno essere applicate le disposizioni contestate (DTF 135 II 243 consid. 1.2 pag. 246 e riferimenti). L'interesse degno di protezione non deve inoltre essere necessariamente giuridico; basta un interesse di fatto (DTF 136 I 49 consid. 2.1 pag. 53 seg.; 135 II 243 consid. 1.2 pag. 247; 133 I 286 consid. 2.2 pag. 290 e rispettivi richiami).

2.2 La legittimazione di A. _____, che esercita la professione di fiduciario in Ticino e a Zugo, è certa. Anche la professione di B. _____, che svolge l'attività forense a Bellinzona ed è iscritto nel registro cantonale, è suscettibile di essere annoverata nel campo di applicazione della LFid, benché la normativa escluda alcune attività degli avvocati che beneficiano del monopolio di rappresentanza (art. 7 lett. d LFid). Entrambi i ricorrenti possono avvalersi di tutti i motivi di ricorso elencati all'art. 95 LTF, anche della violazione di norme che perseguono interessi pubblici o di terzi (BERNHARD WALDMANN, in Basler Kommentar zum Bundesgerichtsgesetz [BGG], 2008, n. 3 all'art. 89), e possono quindi proporre le censure che verranno esaminate al considerando 8.

2.3 Diversa è invece la posizione di C. _____. Sostenendo di essere domiciliato a Zugo, di avere conseguito un dottorato in economia e di essere stato per anni dirigente di una grande banca a livello nazionale e internazionale, egli fa valere che non esclude d'intraprendere l'attività di fiduciario in Ticino dove possiede una residenza secondaria. Nonostante che la giurisprudenza suesposta sia generosa, questi elementi, adottati in modo piuttosto generico, sono insufficienti. Se per ammettere l'esistenza di un interesse anche solo di fatto e virtuale bastasse possedere una casa di vacanze in un determinato Cantone ed avere svolto in passato (la formulazione del ricorso lascia supporre che l'interessato sia ora pensionato) un'attività professionale dipendente avente una certa affinità con il campo di applicazione della legge in questione, la cerchia delle persone legittimate a chiedere un controllo astratto degli atti normativi diverrebbe incontrollabile nonché incompatibile con l'esigenza di un interesse degno di protezione di cui all'art. 89 cpv. 1 lett. c LTF. Premesse queste considerazioni, dalle allegazioni ricorsuali e dagli atti di causa non emergono con sufficiente chiarezza elementi che permettano di ritenere che

C. _____ potrebbe prima o poi essere toccato dalla LFid, per il che deve essergli negata la legittimazione ad agire (cfr. pure sentenza 8C_825/2010 dell'11 luglio 2011 già citata consid. 2.2).

Nei suoi confronti il ricorso è quindi irricevibile.

3.

3.1 Con il ricorso in materia di diritto pubblico può in particolare essere censurata la violazione del diritto federale (art. 95 lett. a LTF), nozione che comprende anche i diritti costituzionali dei cittadini (DTF 133 III 446 consid. 3.1 pag. 447 seg.), così come quella dei diritti costituzionali cantonali (art. 95 lett. c LTF). Le usuali esigenze di motivazione dei ricorsi valgono anche per i gravami rivolti contro gli atti normativi cantonali. Secondo l'art. 42 cpv. 1 e 2 LTF, occorre quindi spiegare perché l'atto impugnato viola il diritto. Questa Corte non è tenuta a vagliare, come lo farebbe un'autorità di prima istanza, tutte le questioni giuridiche che si pongono, se queste non sono sollevate nella sede federale (DTF 133 II 249 consid. 1.4.1 pag. 254). Inoltre, quando è invocata la violazione di diritti fondamentali e di norme del diritto cantonale o intercantonale il Tribunale federale esamina soltanto le censure motivate in modo chiaro e preciso (art. 106 cpv. 2 LTF). In particolare, se invocato, dev'essere spiegato in modo esatto in che consiste l'arbitrio, dev'essere cioè dimostrato che vi è un vizio qualificato e manifesto (DTF 136 II 304 consid. 2.4 e 2.5 pag. 313 seg.; 136 I 49 consid. 1.4.1 pag. 53 e rispettivi riferimenti).

3.2 Secondo la giurisprudenza, nell'ambito del controllo astratto di un atto normativo cantonale il Tribunale federale esamina se alla norma interessata possa essere attribuito, facendo capo alle regole di interpretazione riconosciute, un senso che la possa fare ritenere compatibile con le garanzie costituzionali invocate. Esso procede per esame libero e annulla una disposizione cantonale solo se non si presta ad alcuna interpretazione conforme al diritto costituzionale o al diritto federale di rango superiore (DTF 135 II 243 consid. 2 pag. 248 e rinvii). Occorre considerare la portata dell'ingerenza nel diritto fondamentale, la possibilità di ottenere una sufficiente protezione di questo diritto nel contesto di un successivo controllo puntuale della norma, le circostanze concrete in cui essa va applicata, come pure la possibilità di una correzione e gli effetti sulla sicurezza del diritto. La semplice circostanza che in singoli casi la disposizione impugnata possa essere applicata in modo lesivo della Costituzione non conduce di per sé al suo annullamento da parte di questo Tribunale (DTF 134 I 293 consid. 2 pag. 295; 133 I 77 consid. 2 pag. 79 e rispettivi richiami).

4.

Con una prima serie di censure i ricorrenti sostengono che la LFid viola il principio della forza derogatoria del diritto federale sancito dall'art. 49 cpv. 1 Cost. Asseriscono che il legislatore federale ha disciplinato la "stragrande maggioranza" delle attività per le quali il Cantone Ticino aveva a suo tempo adottato la LFid/1984, di modo che la nuova legge invade ora la sfera delle competenze legislative attribuite alla Confederazione dall'art. 98 cpv. 1 Cost. nel settore delle banche e delle borse e dagli art. 95 cpv. 1 e 98 cpv. 2 Cost. per quanto attiene alle altre attività economiche private e ai servizi finanziari in genere.

4.1 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 di materie che il legislatore federale ha inteso regolamentare 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 Cantone è invece privato di ogni competenza per promulgare delle disposizioni complementari, sebbene in accordo con il diritto federale, se quest'ultimo esclude in un campo specifico qualsiasi regolamentazione (DTF 137 I 167 consid. 3.4 pag. 174 seg. e richiami). Il Tribunale federale esamina con piena cognizione se l'ordinamento cantonale è compatibile con il diritto federale (DTF 134 I 269 consid. 6.2 pag. 283 e rinvii), ricercando in ogni caso se possa ricevere un'interpretazione conforme alla Costituzione (DTF 125 II 440 consid. 1d pag. 443).

4.2 La prima normativa con la quale la LFid sarebbe in conflitto è la legge federale del 24 marzo 1995 sulle borse e il commercio di valori mobiliari (LBVM; RS 954.1). A mente dei ricorrenti essa persegue i medesimi obiettivi di polizia economica della LFid, sottopone i commercianti di valori mobiliari ad autorizzazione e vigilanza e impone loro obblighi di segreto, informazione e diligenza per tutte le attività e a beneficio di tutta la clientela, per cui la nuova legge cantonale, che all'art. 7 lett. c esclude soltanto parzialmente questi operatori, si sovrappone alla LBVM. Inoltre, dal momento che quest'ultima normativa regola il commercio professionale di valori mobiliari in modo esaustivo, l'art. 5 lett. c LFid, che pretende di legiferare autonomamente sul commercio di titoli e valori, è in contrasto con la competenza della Confederazione.

4.2.1 Quando è stata adottata la LBVM l'art. 31bis Cost./1874 costituiva il fondamento costituzionale delle attività economiche private. Oggi la competenza della Confederazione di emanare prescrizioni in questo settore è ancorata nell'art. 95 cpv. 1 Cost. Secondo la terminologia utilizzata dal Consiglio federale detta norma istituisce una competenza federale con effetto derogatorio susseguente: ciò significa che 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. Messaggio concernente la revisione della Costituzione federale del 20 novembre 1996 in FF 1997 I 1 segg., segnatamente pag. 280 all'art. 86 del disegno).

4.2.2 L'art. 7 lett. c LFid esclude espressamente dal suo campo di applicazione i commercianti di valori mobiliari ai sensi della legge federale sulle borse e il commercio di valori mobiliari, per l'attività svolta nell'ambito della legge stessa. La LFid tiene quindi conto della preminenza del diritto federale, eliminando sin dall'inizio qualsiasi sovrapposizione. I campi di applicazione delle due normative, con la riserva di cui si dirà, non si confondono: la LBVM definisce il commercio professionale di valori mobiliari e interviene solo in quel settore specifico dell'attività economica privata (art. 1 e 2 LBVM); la LFid definisce e disciplina l'attività di tre categorie più ampie di destinatari: il fiduciario commercialista, il fiduciario immobiliare e il fiduciario finanziario (art. 3 a 5 LFid). Poco importa che gli obiettivi di "polizia economica" perseguiti dalla legge federale e da quella cantonale e le rispettive misure messe in atto per tutelare i clienti siano analoghi.

La LFid in quanto tale, raffrontata con la LBVM, è di conseguenza compatibile con la ripartizione delle competenze dell'art. 95 cpv. 1 Cost., come lo era la LFid/1984 (sentenza 2P.106/2002 del 20 dicembre 2002, consid. 5.2.2).

4.2.3 I ricorrenti menzionano l'art. 5 cpv. 1 lett. c LFid, secondo cui è fiduciario finanziario colui che, tra l'altro, si occupa d'intermediazione, amministrazione e commercio di titoli, valori e quote di proprietà.

È vero che quest'attività potrebbe rientrare nel campo retto dal diritto federale, siccome i valori mobiliari il cui commercio esso disciplina sono le cartevalori standard che possono essere diffuse in vasta scala sul mercato, i diritti non autenticati che esplicano le medesime funzioni (diritti valori) e i derivati (art. 2 lett. a nonché d LBVM). Tale aspetto non è tuttavia sfuggito al legislatore ticinese, il quale, come detto, ha esplicitato che l'attività del fiduciario finanziario è sottratta alla LFid nella misura in cui ricade nell'ambito retto dalla LBVM (art. 7 lett. c LFid). Va poi aggiunto che, contrariamente a quanto auspicato dai ricorrenti, anche se la normativa ticinese si applicasse all'operatore che, oltre al commercio di valori mobiliari, esercitasse anche una delle altre attività del fiduciario finanziario elencate dall'art. 5 LFid, si tratterebbe di attività economiche private diverse: neanche tale circostanza comporterebbe perciò sovrapposizioni con il diritto federale.

4.2.4 I ricorrenti accennano poi al caso di colui che commercia valori mobiliari, ma non raggiunge il numero di clienti minimo per essere considerato commerciante professionale secondo il diritto federale.

L'ipotesi di un conflitto in questo contesto appare invero piuttosto remota. D'un canto è difficile immaginare che un fiduciario finanziario limiti la propria attività al commercio di titoli o altri valori nel senso dell'art. 5 lett. d LFid e che non abbisogni quindi dell'autorizzazione già per l'esercizio di una o più attività diverse enumerate agli art. 3 a 5 LFid. Dall'altro il significato dell'aggettivo "professionale" che qualifica la natura del commercio soggetto alla LBVM (art. 1) è analogo a quello adottato dalla LFid (art. 1 cpv. 1): quest'ultima considera tale "un'attività remunerata, svolta in modo continuato e regolare" (cfr. Messaggio del Consiglio di Stato n. 5896 sulla revisione della legge sull'esercizio delle professioni di fiduciario del 18 giugno 1984, all'art. 1); la prima "qualsiasi attività esercitata in vista del conseguimento di un reddito regolare" (cfr. Messaggio del Consiglio federale concernente la legge federale sulle borse e il commercio di valori mobiliari del 24 febbraio 1993 in FF 1993 I 1077 segg., segnatamente pag. 1105 seg. n. 212.3 all'art. 2 lett. c). Dovesse nondimeno verificarsi un conflitto, esso andrebbe risolto a favore del diritto federale. In virtù della competenza attribuita dall'art. 95 cpv. 1 Cost., la LBVM stabilisce infatti in modo esaustivo quali commercianti di valori mobiliari vi sottostanno. Ai Cantoni sarebbe perciò preclusa, limitatamente alle attività rientranti nel campo di applicazione della legge federale, la facoltà di estendere o restringere l'obbligo autorizzativo (di parere contrario MAURO MINI, La legge sull'esercizio delle professioni di fiduciario: genesi, attualità e prospettive future ticinesi, svizzere ed europee, Lugano 2002, pag. 165 seg., citato nel ricorso). Da quanto esposto discende che, potendo l'art. 7 lett. c LFid essere interpretato in modo conforme alla costituzione, non vi è spazio per ammettere una violazione del principio della forza derogatoria del diritto federale (ATF 135 II 243 consid. 2 pag. 248; 135 I 233 consid. 3.2 pag. 246 e rispettivi riferimenti).

4.3 Con un'argomentazione analoga a quella relativa alla LBVM, i ricorrenti adducono che la LFid viola l'art. 49 cpv. 1 Cost. anche con riferimento alla legge federale del 23 giugno 2006 sugli investimenti

collettivi di capitale (LICol; RS 951.31). Secondo loro, l'art. 7 lett. b LFid esclude dal proprio campo di applicazione soltanto alcune persone che beneficiano di un'autorizzazione secondo la LICol, non tutte, e per di più limitatamente all'attività che rientra nell'ambito di quella legge. Inoltre l'art. 5 lett. c ed f LFid, che si propone di disciplinare forme d'investimento collettivo di capitali, invade la competenza già utilizzata in maniera esaustiva dalla Confederazione.

4.3.1 Ai sensi dell'art. 7 lett. b non soggiacciono alla LFid i collaboratori e le persone con compiti gestionali di imprese soggette, quali gerenti di fondi d'investimento, alla legge federale sugli investimenti collettivi, per l'attività svolta nell'ambito della legge stessa. Il campo di applicazione della LICol è la gestione e la custodia degli investimenti collettivi di capitale, ossia dei patrimoni che sono accumulati da più investitori in vista del loro investimento comune e gestiti per conto loro (art. 2 cpv. 1 e 7 cpv. 1 LICol). Si tratta ancora di un settore specifico dell'attività economica privata, molto limitato per rispetto alle tre categorie delle attività dei fiduciari ai quali si rivolge la LFid, di cui si è detto (cfr. sentenza 2P.106/2002 del 20 dicembre 2002, consid. 5.2.2). Come per la LBVM, il legislatore ticinese ha escluso interferenze stabilendo espressamente che la LFid non si applica alle attività coperte dalla LICol. Non vi è nulla d'incostituzionale nell'averlo fatto limitatamente a tali attività e, di converso, non si vede per quale motivo chi è autorizzato a gestire investimenti collettivi di capitale secondo la LICol debba automaticamente essere abilitato a esercitare tutte le altre mansioni del

fiduciario commercialista, immobiliare o finanziario definite dalla LFid.

4.3.2 I ricorrenti fanno osservare che l'art. 7 lett. b LFid menziona solo i gerenti di fondi d'investimento, non, ad esempio, i distributori anch'essi sottoposti ad autorizzazione federale (art. 13 cpv. 1 lett. g LICol). È tuttavia evidente, a prescindere della formulazione forse un poco superficiale della disposizione, che il legislatore ticinese intendesse sottrarre alla LFid tutti gli operatori la cui attività ricade nell'ambito regolamentato dalla LICol, come osservato anche dal Consiglio di Stato nella sua replica (cfr. documento citato, consid. 1.2.2 in fine, pag. 5). Interpretato in questo modo l'art. 7 lett. b LFid è quindi conforme alla Costituzione anche da questo profilo.

4.3.3 Per quanto riguarda infine l'art. 5 lett. c ed f LFid, è sufficiente osservare che alle attività ivi definite difetta l'aspetto collettivo, elemento che costituisce uno dei presupposti affinché si applichi la LICol. Nella misura in cui una determinata attività non costituisca gestione o custodia di investimenti collettivi di capitale nel senso del diritto federale, l'art. 49 cpv. 1 Cost. lascia ai Cantoni la facoltà di regolamentarla autonomamente.

4.4 I ricorrenti intravedono un'altra violazione dell'art. 49 cpv. 1 Cost. nel fatto che la LFid si sovrapporrebbe illecitamente alla competenza esercitata dalla Confederazione con l'emanazione della legge federale del 22 giugno 2007 concernente l'Autorità federale di vigilanza sui mercati finanziari (LFINMA; RS 956.1), della legge federale del 10 ottobre 1997 relativa alla lotta contro il riciclaggio di denaro e il finanziamento del terrorismo nel settore finanziario (LRD; RS 955.0) e dell'ordinanza del 18 novembre 2009 concernente l'esercizio a titolo professionale dell'attività di intermediazione finanziaria (OAIF; RS 955.071). Al riguardo precisano, citando l'art. 5 LFINMA, che queste leggi perseguono lo scopo di proteggere creditori, investitori e assicurati nonché di tutelare la funzionalità dei mercati finanziari, rafforzando quindi la reputazione e la concorrenzialità della piazza finanziaria svizzera. Il risultato è che la maggior parte delle attività dei fiduciari finanziari nonché diverse di quelle dei fiduciari commercialisti o immobiliari sono sottoposte all'obbligo di autorizzazione e alla vigilanza della FINMA o di un organismo di autodisciplina (art. 12 lett. a e 14 LRD) per i quali l'art. 7 LFid non prevede esclusioni.

4.4.1 L'argomentazione dei ricorrenti attribuisce un rilievo particolare agli obiettivi della vigilanza sui mercati finanziari enunciati dall'art. 5 LFINMA. Il campo d'intervento della FINMA è tuttavia delimitato in modo preciso dall'art. 1 cpv. 1 LFINMA: questo ente di diritto pubblico (art. 4 cpv. 1 LFINMA) funge da autorità di vigilanza sui mercati finanziari nel senso delle leggi federali sulle obbligazioni fondiarie, sul contratto di assicurazione e sulla sorveglianza degli assicuratori, sugli investimenti collettivi, sulle banche, sulle borse e sul riciclaggio di denaro. L'attività dei fiduciari regolamentata dal legislatore ticinese è senza dubbio suscettibile di rientrare in questi campi, ma la normativa ticinese considera tale eventualità, anche se non menziona espressamente la LFINMA: l'art. 7 LFid esclude infatti l'applicazione della legge ticinese a coloro che sono assoggettati alle leggi federali sulle banche e le casse di risparmio (lett. a), sugli investimenti collettivi (lett. b) e sulle borse e il commercio di valori mobiliari (lett. c).

4.4.2 Al riguardo va osservato che nemmeno la LRD regola in modo esaustivo le attività degli operatori nel settore dei servizi finanziari. Nel Messaggio concernente la legge federale relativa alla lotta contro il riciclaggio di denaro nel settore finanziario del 17 giugno 1996 (in FF 1996 III 993 segg.) vi è un capitolo, citato con pertinenza dal Consiglio di Stato nelle proprie osservazioni, intitolato "Rapporto con una legge sui servizi finanziari" in cui viene tra l'altro spiegato quanto segue:

"Scopo esclusivo della legge sul riciclaggio di denaro è la lotta contro il riciclaggio. Una legge sui servizi finanziari avrebbe una portata molto più vasta. Essa dovrebbe elencare le esigenze da adempiere per la fornitura professionale di servizi nel settore finanziario. Un obbligo di autorizzazione per simili attività sarebbe utile alla protezione degli investitori e degli utenti dei servizi, darebbe maggiore trasparenza al settore finanziario e creerebbe esigenze uguali per tutti i fornitori di servizi (FF 1996 III 999)".

La citata legge federale non ha quindi per obiettivo la protezione di creditori e investitori (cfr. sentenza 2P.106/2002 del 20 dicembre 2002, consid. 5.2.2). È ancora il Consiglio federale a illustrare quale dovrebbe essere il contenuto di una legge di tale natura:

"Per raggiungere questi obiettivi, la legge sui servizi finanziari dovrebbe tra l'altro disciplinare questioni come l'inventariazione del patrimonio della clientela, gli obblighi di diligenza, la responsabilità degli intermediari finanziari nei confronti dei clienti e la portata del segreto professionale. Per assicurare il buon funzionamento del mercato finanziario occorrerebbe inoltre stabilire le qualifiche personali e professionali degli intermediari finanziari, nonché disposizioni sulla capitalizzazione delle società.

Una legge sui servizi finanziari dovrebbe altresì disporre di efficaci meccanismi repressivi per poter, in caso di ottemperanza, allontanare per sempre singoli intermediari dal mercato dei servizi finanziari. Si eviterebbe in tal modo la presenza sul mercato dei servizi finanziari di offerenti poco affidabili (FF 1996 III 999)".

Le spiegazioni del Consiglio federale sono molto chiare anche a proposito della vigilanza, aspetto sul quale i ricorrenti insistono:

"Esiste una lacuna nella vigilanza sul mercato dei servizi finanziari. Contrariamente alle banche, alle borse, ai commercianti di valori mobiliari, alle assicurazioni e ai fondi di investimento, non esiste autorità di vigilanza sugli altri intermediari finanziari, come i gestori di patrimoni, i mediatori, gli agenti di cambio e commercianti di banconote, come pure sulle società e i privati che svolgono una simile attività, principale o secondaria (FF 1996 III 998)".

Contrariamente a quanto sostenuto dai ricorrenti, "la LRD non istituisce dunque una vigilanza che copre l'intero settore finanziario" (FF 196 III 1030, commento all'art. 13 in fine) e persegue scopi circoscritti alla lotta contro il riciclaggio di denaro e alla criminalità organizzata. La legge ticinese colma, di conseguenza, la "lacuna" rimasta nel diritto federale, disciplinando proprio le questioni che, secondo il Consiglio federale, dovrebbero figurare in una legge sui servizi finanziari (sulla necessità di una regolamentazione federale generale sui servizi finanziari, scaturente dall'art. 98 cpv. 2 Cost., vedasi MINI, op. cit., pag. 179 a 186).

4.5 A mente dei ricorrenti la LFid, il cui art. 7 non prevede "adeguate eccezioni", si sovrappone pure alla legge federale del 16 dicembre 2005 sull'abilitazione e la sorveglianza dei revisori (LSR; RS 221.302) la quale persegue scopi, pone requisiti di ammissione e istituisce strumenti almeno equivalenti.

4.5.1 Nella misura in cui è ammissibile (art. 42 LTF) la censura, peraltro piuttosto singolare, è infondata. I ricorrenti stessi rilevano che il Governo ticinese ha emendato il disegno di legge per tenere conto dell'entrata in vigore, il 1° settembre 2007, della LSR. Le modifiche sono state proposte col Messaggio aggiuntivo del Consiglio di Stato n. 5896A del 3 giugno 2008, con cui è stata stralciata la "revisione dei libri contabili" dal catalogo delle attività dei fiduciari commercialisti (cfr. art. 3 lett. b del progetto originario). Se quest'attività non rientra d'acchito nel campo di applicazione della LFid, è ovvio che non occorre menzionarla nemmeno tra le eccezioni riferite alle revisioni previste da altre leggi federali; è per questo motivo che è stato soppresso anche l'art. 7 lett. d iniziale (cfr. Messaggio 5896A, nota all'art. 7).

4.5.2 Il ricorso è silente sull'asserita equivalenza di scopi, requisiti di ammissione e strumenti. Accenna solo, brevemente, alla similitudine degli obblighi di svolgere "un'attività irreprensibile" e di osservare "i principi professionali e deontologici". A questa motivazione scarna (cfr. art. 42 LTF) basta obiettare che esigenze simili sono comuni a diverse professioni, anche al di fuori del settore economico privato, ma non per questo chi intende esercitarle può sottrarsi agli ordinamenti delle singole attività.

4.6 L'ultima normativa federale richiamata è la legge federale del 23 giugno 2000 sulla libera circolazione degli avvocati (LLCA; RS 935.61). Secondo i ricorrenti, dal momento che gli art. 12, 13, 14 segg. LLCA definiscono in modo esaustivo le regole professionali e la sorveglianza disciplinare per tutte le attività degli avvocati, forensi o no, il legislatore ticinese viola l'art. 49 cpv. 1 Cost. in quanto li sottopone "a un'ulteriore vigilanza e a regole professionali locali per quelle attività da loro espletate, per le quali non è prevista alcuna eccezione del campo di applicazione della LFid (art. 7 lett. d e contrario)".

4.6.1 L'art. 95 Cost. è ancora la base costituzionale della LLCA. Come già accennato questa norma

lascia ai Cantoni una competenza concorrente fintantoché la Confederazione non avrà esaurito la propria (cfr. sopra consid. 4.2.1; WALTER FELLMANN/GAUDENZ G. ZINDEL, Kommentar zum Anwaltsgesetz: Bundesgesetz über die Freizügigkeit der Anwältinnen und Anwälte (Anwaltsgesetz, BGFA), 2a ed., 2011, n. 1 all'art. 3). Con l'adozione della LLCA lo ha fatto in modo parziale (cfr. Messaggio concernente la legge federale sulla libera circolazione degli avvocati del 28 aprile 1999 in FF 1999 4983 segg., n. 6 pag. 5040 segg.). In effetti la "LLCA non intende sostituirsi completamente alle legislazioni cantonali sugli avvocati, che restano necessarie, bensì armonizzare taluni punti per sopperire all'abolizione del controllo degli avvocati sinora compiuto dai Cantoni al momento del rilascio delle autorizzazioni di esercitare" (FF 1999 5010 n. 231.1).

4.6.2 Non è necessario approfondire nel dettaglio quali siano i settori nei quali i Cantoni hanno ancora la facoltà di legiferare. Ci si limita ad esaminare gli argomenti sollevati dai ricorrenti, ossia l'ambito delle regole professionali e della vigilanza disciplinare (cfr. sopra consid. 3). Al riguardo va osservato che essi hanno ragione quando affermano che questi aspetti sono oggi retti dal diritto federale. La LLCA unifica infatti esaustivamente le regole professionali e le sanzioni disciplinari e obbliga i Cantoni a istituire un'autorità di sorveglianza, lasciando loro solo la competenza di stabilirne composizione e organizzazione così come di definirne la procedura (FF 1999 5007 n. 172.2, 5020 n. 233.1-2, 2024 n. 233.3 e 2025 n. 233.6; FELLMANN/ZINDEL, op. cit., n. 12c e 13 all'art. 1, n. 1 segg., segnatamente n. 3 e 5, all'art. 12, n. 1 all'art. 17).

Occorre pertanto esaminare se e in quale misura la LFid si sovrappone alla regolamentazione federale in questi settori.

4.6.3 L'art. 7 lett. d LFid esclude 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 lettera b), c), d), e), g), i).

Di principio l'art. 7 LFid si propone di sottrarre alla LFid coloro che svolgono "un tipo di attività fiduciaria che rientra nei compiti regolati dalle rispettive leggi" (Messaggio n. 5896, commento all'art. 7 in fine). Per gli avvocati la formulazione usata alla lettera d) è tuttavia più restrittiva: esclude solo "le attività elencate all'art. 3 lettera b), c), d), e), g), i)". L'elenco è stato compilato con riguardo alle "attività svolte tradizionalmente dagli avvocati" (cfr. Rapporto del 18 novembre 2009 della Commissione della legislazione sul messaggio 6 marzo 2007 e sul messaggio aggiuntivo 3 giugno 2008 concernente la revisione della legge sull'esercizio delle professioni di fiduciario del 18 giugno 1984, pag. 7, n. IV/1 in fine).

Si è visto sopra che, con riguardo alle altre leggi federali - ossia la LBMV, la LICol, la LFINMA, la LRD e la LSR - i conflitti sono stati evitati con una formulazione generica ma semplice, escludendo l'applicazione della LFid "per l'attività svolta nell'ambito della legge stessa". Appare quindi piuttosto singolare che per la LLCA sia stato adottato il metodo enumerativo, che ha portato ad escludere solo sei delle venti attività dei fiduciari elencate dagli art. 3, 4 e 5 LFid. Questa scelta del legislatore ticinese è di per sé poco compatibile con la gerarchia voluta dall'art. 95 Cost.: siccome l'eventuale competenza residua del Cantone presuppone che la Confederazione non abbia utilizzato completamente la propria, l'approccio corretto sarebbe consistito nel sottrarre alla regolamentazione cantonale non solo alcune attività determinate bensì tutte quelle coperte dalla LLCA. Da qui la necessità di definire dapprima la portata della legge federale.

4.6.4 L'art. 2 cpv. 1 LLCA limita il campo di applicazione della normativa federale "ai titolari di una patente di avvocato che esercitano la rappresentanza in giudizio nell'ambito di un monopolio".

L'ambito personale della norma non suscita problemi interpretativi particolari (cfr. sentenza 2A.460/2003 dell'11 agosto 2004, consid. 1.3 e riferimenti). Di recente il Tribunale federale, riprendendo pareri dottrinali, ha precisato anche quello materiale, che va al di là di quanto potrebbe lasciare credere il testo. La LLCA copre infatti l'insieme delle attività professionali di assistenza e di consulenza degli avvocati, non solo quelle appartenenti al monopolio di rappresentanza cantonale. Rientrano in questa sfera anche 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. Occorre nondimeno che vi sia una relazione diretta con la professione d'avvocato. Ne sono 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. Di regola non sottostanno quindi alla LLCA, oltre agli affari della vita

privata, le attività extra-professionali, il lavoro politico e associativo e nemmeno la partecipazione ad organismi economici, qualora l'interessato non lo faccia nella qualità di avvocato né con l'intento di promuovere interessi della sua professione (DTF 130 II 87 consid. 3 pag. 91; sentenze 2C_257/2010 del 23 agosto 2010 consid. 3 e 2C_889/2008 del 21 luglio 2009 consid. 2; cfr. FELLMANN/ZINDEL, op. cit., n. 8 all'art. 2, n. 6 all'art. 12 e n. 8 all'art. 14).

4.6.5 Di fronte alla portata materiale così ampia dell'art. 2 cpv. 1 LLCA, che trova il suo limite solo

nell'esigenza di una relazione diretta con la professione, il criterio delle "attività svolte tradizionalmente dagli avvocati" adottato dal legislatore ticinese nell'enumerare le esclusioni dell'art. 7 lett. d LFid è insufficiente. L'esemplificazione che precede rende palese che, delle molteplici attività dei fiduciari definite dagli art. 3, 4 e 5 LFid, non solo quelle dei fiduciari commercialisti sono suscettibili di rientrare nella sfera professionale degli avvocati secondo l'art. 2 cpv. 1 LLCA.

Ne discende che la LFid disattende il principio della forza derogatoria del diritto federale sancito dall'art. 49 cpv. 1 Cost. nella misura in cui sottopone alle regole professionali e alla vigilanza gli avvocati che sottostanno già alla regolamentazione specifica della LLCA. La violazione è attuata dall'art. 7 lett. d LFid, la cui enumerazione non esclude dal campo di applicazione della legge cantonale tutte le attività degli "avvocati che possono esercitare la rappresentanza in giudizio nell'ambito del monopolio" coperte dalla legge federale. Su questo punto il ricorso si rivela fondato e va pertanto accolto.

5.

A mente dei ricorrenti la LFid nel suo insieme, a prescindere cioè dalle singole disposizioni, viola gli art. 5 cpv. 2 e 27 Cost. Essi ritengono infatti che l'interesse pubblico sia venuto meno e dubitano persino dell'idoneità della legge ticinese a perseguirne uno dopo che la Confederazione ha regolato l'accesso e le modalità di esercizio di tutta una serie di delicate attività fiduciarie. Affermano che la LFid, considerata la sua "incisività" sulla libertà economica del singolo professionista, è "nel suo complesso sproporzionata per rapporto all'interesse pubblico che ancora dovesse essere rimasto scoperto".

5.1 È pacifico che i fiduciari nel senso della LFid possano prevalersi della libertà economica di cui all'art. 27 Cost., che garantisce la libera scelta della professione, il libero accesso a un'attività economica e il suo libero esercizio.

Al pari degli altri diritti fondamentali, la libertà economica può essere limitata alle condizioni poste dall'art. 36 Cost. Sono escluse le restrizioni motivate da ragioni di politica economica, che intervengono cioè nel gioco della libera concorrenza favorendo certi rami o per dirigere l'attività economica in modo prestabilito (DTF 125 I 431 consid. 4b pag. 435 seg. e richiami). Sono invece ammesse le restrizioni che poggiano su di una base legale, sono giustificate da un interesse pubblico e ossequiano il principio della proporzionalità. Le ultime due esigenze sono correlate, perché una restrizione è proporzionata se è idonea e necessaria per realizzare lo scopo perseguito e comporta effetti ragionevolmente sopportabili in considerazione dell'interesse pubblico tutelato (sentenza 2C_729/2010 del 10 febbraio 2011, consid. 5.1 e rinvii). Per quanto concerne i certificati di idoneità è necessario che vi sia un rapporto ragionevole tra lo scopo perseguito e le misure implicanti la restrizione della libertà economica (sentenza 2P.257/1994 del 4 dicembre 1995 in RDAT 1996 II n. 54 pag. 178 segg. consid. 4b in fine). L'art. 5 cpv. 2 Cost., pure invocato dai ricorrenti, non conferisce maggiori diritti.

5.2 Come già spiegato dal Tribunale federale a proposito della LFid/1984 - e peraltro noto alle parti - vi è un interesse pubblico evidente a sostegno di una normativa che prevede misure di polizia a tutela dei cittadini e del pubblico in generale (RDAT 1996 II n. 54 pag. 178 segg. consid. 5b; sentenza 2P.142/1990 del 21 dicembre 1990, consid. 3b). Va poi ricordato il passaggio, citato in precedenza, del Messaggio relativo alla LRD (cfr. consid. 4.4.2) nel quale il Consiglio federale, esprimendosi sull'interesse che avrebbe una legge che regolasse la fornitura di servizi professionali nel settore finanziario, osserva che "un obbligo di autorizzazione per simili attività sarebbe utile alla protezione degli investitori e degli utenti dei servizi, darebbe maggiore trasparenza al settore finanziario e creerebbe esigenze uguali per tutti i fornitori di servizi" (messaggio citato in FF 1996 III 999). È quindi indubbio che la LFid è giustificata da un interesse pubblico preponderante.

5.3 I ricorrenti non contestano tale interesse nel suo principio. La loro argomentazione si riconduce piuttosto alle leggi federali vagliate in precedenza: dal momento che la LBVM, la LICol, la LFINMA, la LRD, la LSR e la LLCA hanno regolato l'accesso e le modalità di esercizio di molte attività fiduciarie, sarebbe venuto a mancare qualsiasi interesse pubblico che possa ancora sorreggere la legge cantonale. Sennonché, come già illustrato, con eccezione della LLCA, i campi di applicazione delle leggi federali elencate sono settoriali, meno estesi, e gli scopi differenti da quelli ricercati dalla LFid. Anche la censura di carenza d'interesse pubblico, nella formulazione generale proposta dai ricorrenti, va pertanto respinta siccome infondata.

Diversità di scopi e di campi d'applicazione fanno sì che l'interesse pubblico della regolamentazione ticinese sussiste di principio anche nei confronti di coloro che beneficiano di autorizzazioni e sono accreditati in forza delle leggi federali. Interesse circoscritto alle attività non coperte da queste normative, come nel caso del ricorrente A. _____, ma che è invece totale nei confronti dei fiduciari

che non fruiscono di abilitazioni federali.

5.4 Per quanto concerne invece l'asserita sproporzione, i ricorrenti si limitano ad enunciarla senza tuttavia spiegare quali restrizioni sarebbero sproporzionate rispettivamente quali misure meno incisive si sarebbero potute adottare. La censura, insufficientemente motivata (art. 42 e 106 cpv. 2 LTF), sfugge pertanto ad un esame di merito.

6.

Esaurite le argomentazioni rivolte contro la nuova legge ticinese nel suo complesso, i ricorrenti contestano diverse disposizioni specifiche dal profilo dell'interesse pubblico e della proporzionalità.

6.1 In primo luogo l'art. 6 cpv. 3 LFid, secondo il quale il titolare di un'autorizzazione 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.

6.1.1 Dopo avere ricordato che la Commissione della legislazione aveva espresso dubbi sulla severità e sulla costituzionalità della restrizione, proponendo di aumentare a due il numero delle titolarità ammesse, i ricorrenti adducono che detta limitazione potrebbe precludere al fiduciario revisore in proprio la possibilità di essere responsabile di un'entità che fornisca servizi contabili, aziendali o immobiliari oppure impedire al fiduciario immobiliare di sviluppare progetti puntuali tramite persone giuridiche a sé stanti, se non associandosi con altri agenti. Essi lamentano inoltre l'assenza di disposizioni transitorie adeguate, in violazione del principio dell'affidamento garantito dall'art. 9 Cost.

Il Consiglio di Stato osserva che lo scopo della norma querelata è di impedire, nell'interesse del cliente, che un fiduciario metta la sua autorizzazione a disposizione di società sulle quali non esercita un controllo effettivo; di evitare cioè il commercio delle autorizzazioni e i fiduciari prestanome.

6.1.2 Considerati questi intenti, l'interesse della misura contestata è indubbio: dal momento che l'esercizio della professione è sottoposto ad autorizzazione, occorre predisporre un meccanismo di controllo capace di garantire che il titolare sia effettivamente responsabile dell'attività fiduciaria, sia essa svolta in proprio o tramite una forma societaria. Verifica che l'art. 6 cpv. 3 LFid permette di attuare facilmente. In realtà, più che contestare la sussistenza dell'interesse pubblico i ricorrenti criticano gli effetti, a loro avviso sproporzionati, della disposizione.

6.1.3 L'art. 6 cpv. 3 LFid permette all'autorità di vigilanza di derogare (mediante delle eccezioni) alla regola della titolarità unica. Al legislatore ticinese non sono infatti sfuggite le conseguenze alle quali potrebbe condurre un'applicazione troppo rigorosa: ha avvertito, spiegandone la ratio, che il principio di proporzionalità può talvolta giustificare di "legalizzare la posizione di quei fiduciari che si occupano di più di una società fiduciaria" (cfr. Messaggio n. 5896, commento all'art. 6). Da parte sua il Consiglio di Stato ha precisato nelle proprie osservazioni che al fiduciario autorizzato sarà consentito, ad esempio, di svolgere tramite società differenti le attività finanziarie e commercialiste oppure di essere attivo in due società del medesimo gruppo o che condividono gli uffici (cfr. risposta del 31 agosto 2010 pag. 12).

Il legislatore ha quindi previsto nella legge stessa un dispositivo che permette di mitigare, nel rispetto del principio della proporzionalità, il rigore proprio dei casi paventati dai ricorrenti. Al riguardo è irrilevante che le deroghe non siano automatiche né certe a priori, ma che occorra chiederle all'autorità di vigilanza. La costituzionalità di situazioni specifiche potrà se del caso essere vagliata in occasione di eventuali ricorsi contro atti di applicazione concreti. Nell'ambito di un controllo astratto - come nel caso - è sufficiente accertare che la norma è suscettibile di un'interpretazione conforme alla Costituzione.

6.1.4 I ricorrenti non indicano d'altronde quali misure meno incisive permetterebbero di raggiungere il fine cui tende l'art. 6 cpv. 3 LFid. Danno invece l'impressione di accontentarsi dell'emendamento proposto a suo tempo dalla Commissione della legislazione, ossia dell'aumento a due delle ditte delle quali il detentore di un'autorizzazione può essere responsabile. Tuttavia il criterio quantitativo non può essere determinante, poiché la proporzionalità va riferita, come detto, allo scopo della norma. Dal momento che l'art. 6 cpv. 3 LFid si propone di garantire che ogni operatore fiduciario sia effettivamente controllato dal detentore di un'autorizzazione, un solo fiduciario "prestanome" - per riprendere l'espressione usata dal Consiglio di Stato - basterebbe per comprometterlo.

6.1.5 L'art. 29 cpv. 3 LFid, norma transitoria, lascia ai fiduciari un anno dall'entrata in vigore della legge per adeguarsi alle nuove disposizioni. Essi dovranno adottare i provvedimenti organizzativi atti a rispettare la regola della responsabilità unica oppure, se lo ritenessero necessario, chiedere delle deroghe all'autorità di vigilanza. Questo lasso di tempo appare adeguato al fine ricercato, tanto più che i ricorrenti non accennano a motivi per i quali esso sarebbe insufficiente.

6.1.6 I ricorrenti invocano invece la protezione della buona fede sancita dagli art. 5 cpv. 3 e 9 Cost.

Essi dimenticano però che detto principio non protegge di regola i cittadini dai cambiamenti legislativi, a meno che siano violati il divieto della non-retroattività - che non è oggetto di disamina - o i diritti acquisiti (DTF 130 I 26 consid. 8.1 pag. 60 e riferimenti). Sennonché l'autorizzazione per l'esercizio della professione di fiduciario è un permesso di polizia (sentenza 2C_536/2009 del 21 giugno 2010, consid. 5.3) che, per sua natura e contrariamente a quanto assunto dai ricorrenti, non conferisce diritti acquisiti (sentenza 2P.159/2005 del 30 giugno 2006 consid. 3.2; sulla nozione di diritti acquisiti vedasi DTF 130 I 26 consid. 8.2.1 pag. 60 seg.).

6.2 Giusta l'art. 8 cpv. 1 lett. d LFid l'autorità di vigilanza rilascia l'autorizzazione a chi è in possesso di un titolo di studio riconosciuto e ha compiuto un periodo di due anni di pratica in Svizzera nel ramo per il quale si domanda l'autorizzazione. L'art. 11 LFid precisa che i titoli di studio sono - semplificando - gli attestati di rango universitario, universitario professionale o specialistici.

6.2.1 I ricorrenti reputano sproporzionato sia imporre un titolo di studio a tutti i fiduciari, anche quelli che limitano la loro attività alla tenuta di libri contabili o all'allestimento di dichiarazioni fiscali semplici, sia esigere in modo perentorio un'esperienza pratica per coloro che già possiedono titoli di studio. Affermano che un fiduciario che ha conseguito un bachelor in diritto e ha lavorato due anni presso un qualsiasi commercialista autorizzato non offre maggiori garanzie di una persona sprovvista di titoli riconosciuti ma che ha lavorato magari per decenni nel settore contabile o commerciale presso l'amministrazione pubblica o in primarie società fiduciarie oppure di colui che dispone di una formazione specifica conclusasi con un master in economia aziendale, ma che non ha svolto la pratica richiesta. Tanto più che - con riguardo a questo ultimo aspetto - non è prevista la verifica e certificazione della qualità della pratica, circostanza che ha indotto la Segreteria della Commissione della concorrenza a ipotizzare un'ingerenza nella concorrenza, come rilevato dalla Commissione della legislazione nel proprio rapporto, (cfr. Rapporto della citata commissione del 18 novembre 2009 pag. 5). I ricorrenti criticano poi

anche in questo caso la mancanza di un'adeguata disposizione transitoria che permetta di continuare la propria attività a chi era privo di titoli di studio ma era stato autorizzato in forza della LFid/1984 ad esercitare la professione di fiduciario.

6.2.2 Il Tribunale federale si è già pronunciato sulla compatibilità con la libertà economica di condizioni analoghe poste dall'art. 8 cpv. 1 lett. e LFid/1984. Ha giudicato che i requisiti cumulativi di titolo di studio e periodo di pratica erano sorretti da ragioni pertinenti, erano idonei a tutelare l'interesse pubblico e la buona fede commerciale e rispettavano perciò il principio della proporzionalità. Il titolo di studio attesta l'acquisizione delle conoscenze tecniche e specialistiche (contabili, economiche e giuridiche) necessarie per l'esercizio della professione e assicura uno standard minimo di preparazione. Protegge inoltre, unitamente all'esperienza pratica, dai pericoli derivanti dall'attività di persone non qualificate, incapaci e inesperte. Per quanto riguarda il periodo di pratica, il Tribunale federale ha considerato che da solo esso non garantisce invece sufficientemente l'interesse pubblico, nemmeno se fosse accompagnato da un esame finale (sentenze 2P.142/1990 del 21 dicembre 1990 consid. 3c; RDAT 1996 II n. 54 pag. 178 consid. 5c, richiamata in parte nella sentenza 2P.106/2002 del 20 dicembre 2002, consid. 5.2.2).

6.2.3 Queste considerazioni rimangono valide anche per l'art. 8 cpv. 1 lett. d LFid, il cui testo è praticamente identico a quello della LFid/1984. I ricorrenti non si confrontano con esse e non propongono argomenti sostanziali atti a scalfirne la portata. Neanche gli esempi da loro esposti al fine di dimostrare gli effetti sproporzionati della norma sono concludenti. D'un canto non è evidentemente possibile variare le condizioni di rilascio dell'autorizzazione a dipendenza di fattori soggettivi e aleatori quali la complessità delle pratiche trattate dal singolo fiduciario. Dall'altro il sistema che sembrano auspicare i ricorrenti e che privilegia, a seconda dei casi particolari, a volte la pratica a volte il titolo di studio, è difficilmente riconducibile a parametri oggettivi, lascia troppo spazio all'apprezzamento e rischia in definitiva di mettere in pericolo la parità di trattamento.

Requisiti di rilascio più flessibili potevano semmai essere opportuni al momento dell'entrata in vigore della LFid/1984. Con il passaggio da un regime libero a quello sottoposto ad autorizzazione bisognava infatti tenere conto anche delle situazioni particolari in cui si erano venuti a trovare coloro che già esercitavano la professione (cfr. art. 23 cpv. 3 e 4 LFid/1984). Oggi, dopo venticinque anni di vigenza del regime autorizzativo, la situazione è differente. E, sebbene la LFid non lo enunci espressamente, risulta tuttavia dal messaggio governativo che, secondo la volontà del legislatore, l'autorizzazione rilasciata sulla base della legislazione anteriore rimane valida con la nuova legge, a meno che non sopraggiungano nuovi motivi di revoca (cfr. Messaggio n. 5896, commento all'art. 29). Questa interpretazione dell'art. 8 cpv. 1 lett. d LFid rende infondata anche la censura secondo cui la sproporzione del citato disposto è accentuata dall'assenza di disposizioni transitorie.

6.3 Mentre l'art. 1 cpv. 2 LFid specifica che l'autorizzazione può essere rilasciata solo a persone fisiche e ha carattere personale, l'art. 8 cpv. 1 lett. e LFid esige, tra le condizioni per il rilascio

dell'autorizzazione, anche una copertura per la responsabilità civile le cui prestazioni e modalità sono fissate dal Consiglio di Stato.

6.3.1 Secondo i ricorrenti la combinazione di queste due disposizioni fa sì che l'obbligo assicurativo sia imposto alle sole persone fisiche e sia quindi inidoneo a raggiungere lo scopo prefissato, perché non verrebbe garantita la copertura assicurativa quando la prestazione fiduciaria è fornita da una persona giuridica. Aggiungono che un'eventuale estensione tramite un regolamento del Consiglio di Stato sarebbe altrettanto lesiva della libertà economica.

6.3.2 Lo scopo e l'interesse perseguiti dall'art. 8 cpv. 1 lett. e LFid sono ovvi. Non è pertanto necessario dilungarsi in proposito. L'argomentazione dei ricorrenti procede in verità da una lettura eccessivamente formale della legge. È vero che l'art. 1 cpv. 2 LFid dispone che l'autorizzazione sia rilasciata solo a persone fisiche e abbia carattere personale. L'art. 6 LFid, commentato in precedenza, permette però l'esercizio delle attività fiduciarie anche a società di persone o alle persone giuridiche, purché al loro interno operi un fiduciario autorizzato. Importante è che la copertura delle pretese di responsabilità civile sia garantita anche in questi casi. Nelle proprie osservazioni il Consiglio di Stato ammette del resto che sarà considerata sufficiente la copertura assicurativa della ditta all'interno della quale opererà il fiduciario autorizzato, come già avviene con la legge vigente (osservazioni citate, pag. 14 seg.). L'aggettivo "personale" che qualifica la natura dell'autorizzazione, non impedisce tale interpretazione; significa solo che l'atto è legato al titolare e non può essere trasmesso ad altri.

6.3.3 Così interpretato l'art. 8 cpv. 1 lett. e, in relazione con l'art. 1 cpv. 2 LFid, non lede affatto il principio della proporzionalità. A prescindere da altre modalità della garanzia, non ancora note, non lo violerà nemmeno il regolamento che dovesse precisare la legge in questo senso.

6.4 Giusta l'art. 17 cpv. 1 LFid il fiduciario è tenuto a disporre di un revisore indipendente abilitato dall'autorità federale di sorveglianza dei revisori, il quale certifica annualmente il rispetto dei doveri stabiliti dalla legge o da direttive dell'autorità di vigilanza.

6.4.1 A parere dei ricorrenti questa misura è sproporzionata per rispetto agli altri scopi limitati che potrebbe ancora prefiggersi la legislazione cantonale. Espressa in termini generali e senza limiti, la norma colpisce infatti tutti i fiduciari, grandi e piccoli, compresi quelli già sottoposti a sorveglianza in forza delle leggi federali. Inoltre si estende all'intera loro attività e a tutti i loro obblighi o regole di comportamento come, ad esempio, la registrazione di pratiche, prestazioni e valori dei clienti (art. 13 lett. d LFid), la diligenza (art. 14 lett. b LFid), l'informazione e rendiconto (art. 14 lett. d LFid) e il comportamento coscienzioso e dignitoso (art. 13 lett. a LFid). Aggiungono infine che il revisore è un concorrente diretto, motivo per cui i fiduciari ticinesi sarebbero costretti a investire tanto tempo e denaro per controllarsi a vicenda.

6.4.2 Da parte sua il Consiglio di Stato ritiene che l'art. 17 LFid tutela i clienti poiché aiuta l'autorità di vigilanza a sorvegliare in modo più esteso i fiduciari che sono, al momento, circa 1300. Riconosce tuttavia che occorre porre dei limiti e che alcuni degli obblighi indicati dai ricorrenti hanno una portata generale e sono difficilmente verificabili. Adduce che per porvi rimedio l'autorità di vigilanza potrà indicare i punti da sottoporre a revisione, operazione che verrà effettuata a campione, non esaminando ogni singolo incarto.

Di queste limitazioni non vi è traccia nel Messaggio del Consiglio di Stato n. 5896. Nella parte introduttiva, sebbene l'obbligo di revisione figuri tra le modifiche le più significative della nuova legge, non si trovano commenti particolari. Vi si legge che la norma istituisce una verifica della legalità, una forma di controllo preventivo che permette di evitare delle strutture burocratiche costose e ingiustificate, consentendo così all'autorità di concentrare le proprie risorse nella supervisione e nei controlli più importanti (n. 4). Nella parte speciale invece il Consiglio di Stato conferma che la revisione ha per oggetto il rispetto della legalità ai sensi della LFid e costituisce una misura di autodisciplina analoga a quelle introdotte da alcune leggi federali (commento all'art. 17).

6.4.3 È arduo delimitare il campo del controllo della legalità, a cui mira il legislatore, nell'ambito di una legge che, come asseverano con ragione i ricorrenti, impone ai fiduciari molti obblighi di natura formale e sostanziale, che includono sia i doveri generali di cui all'art. 13 LFid sia quelli particolari della gestione patrimoniale previsti dall'art. 14 LFid. Il Consiglio di Stato, consapevole di questa situazione, anticipa che l'autorità di vigilanza saprà porvi rimedio. Sennonché, pur dovendosi considerare, nell'ambito del controllo astratto delle norme, anche le dichiarazioni dell'autorità concernenti l'applicazione futura della normativa (DTF 125 I 369 consid. 2 in fine pag. 374), le assicurazioni date dall'esecutivo cantonale non suppliscono alle incertezze suscitate dal testo, il quale non demanda neppure la regolamentazione di dettaglio alle disposizioni esecutive, e dal silenzio del legislatore. Al riguardo va rilevato che l'art. 18 LFid istituisce l'autorità di vigilanza come organo autonomo e indipendente dall'amministrazione, precisando per di più, ai capoversi 2 e 3, che essa non è sottoposta alle istruzioni del Consiglio di Stato.

Nelle descritte circostanze l'obbligo di revisione, così come è stato voluto e formulato all'art. 17 cpv.

1 LFid, ha effettivamente una portata illimitata e imprevedibile e incide in modo considerevole la libertà economica. Ora, per giustificare una tale ingerenza è necessario che vi sia un interesse pubblico altrettanto intenso.

6.4.4 La tutela della clientela fatta valere dal Consiglio di Stato nella propria risposta così come la verifica della legalità menzionata nel Messaggio n. 5896 sono scopi certamente ragionevoli. Secondo il nuovo ordinamento essi sono tuttavia perseguiti anche dall'autorità di vigilanza, alla quale l'art. 18 cpv. 2 LFid attribuisce appunto competenze generali di sorveglianza sull'attività dei fiduciari e sull'osservanza della legge. La riorganizzazione e l'estensione delle competenze di questo organo di controllo sono anch'esse annoverate tra le modifiche più significate della legge (cfr. Messaggio n. 5896 n. 4). L'autorità di vigilanza, autonoma e indipendente, è presieduta da un magistrato ed è composta da rappresentanti delle categorie professionali, tutti nominati dal Consiglio di Stato (art. 18 cpv. 1 LFid).

In queste condizioni la funzione di controllo supplementare che l'art. 17 cpv. 1 LFid attribuisce ai revisori indipendenti si sovrappone a quella che già compete all'autorità di vigilanza. Non è di conseguenza possibile giustificare con il solo richiamo alla necessità della "verifica della legalità o della osservanza della legge" un'ingerenza così estesa e indefinita nella libertà economica. Non è sufficiente, dal profilo dell'interesse pubblico, che nelle intenzioni del Consiglio di Stato i revisori indipendenti alleggerirebbero il lavoro dell'autorità di vigilanza; tanto più ch'essa ha la facoltà di organizzarsi autonomamente, dispone di un segretariato permanente e può fare capo a periti esterni (art. 19 LFid).

6.4.5 La censura d'incostituzionalità dell'art. 17 cpv. 1 LFid per lesione del principio della proporzionalità risulta quindi fondata. Nel caso specifico non è possibile infatti individuare un'interpretazione conforme alla Costituzione: la portata della norma è talmente vasta - secondo il testo e il commento nel messaggio governativo - da lasciare temere con grande verosimiglianza che potrà essere applicata in urto con i principi costituzionali (DTF 119 la 321 consid. 4 pag. 326 e riferimenti). Su questo punto il ricorso si rivela fondato e deve pertanto essere accolto.

7.

Un'altra serie di censure poggia sulla violazione del principio della parità di trattamento. Secondo i ricorrenti infatti la LFid creerebbe delle situazioni che, pur essendo conformi al dovere generale di uguaglianza di trattamento sancito dall'art. 8 Cost., ledono il principio della parità di trattamento tra concorrenti diretti.

7.1 Il primo argomento è in relazione con la legge federale del 6 ottobre 1995 sul mercato interno (LMI; RS 943.02). I ricorrenti sono dell'avviso che, in forza di questa normativa, i fiduciari provenienti da fuori Cantone che volessero offrire i propri servizi o stabilirsi in Ticino saranno avvantaggiati rispetto a quelli con domicilio iniziale ticinese: nei loro confronti non verranno infatti le condizioni severe di ammissione poste dall'art. 8 cpv. 1 lett. d LFid, non si potranno attuare le verifiche estese e onerose dell'art. 17 LFid né percepire le tasse d'autorizzazione instaurate dall'art. 12 cpv. 1 LFid. Richiamando gli art. 8 e 27 Cost., i ricorrenti ritengono quindi che il Cantone Ticino, specialmente dopo l'ultima revisione della LMI, dovrebbe eliminare le discriminazioni degli operatori locali abrogando la LFid o, perlomeno, prevedendo delle disposizioni che non siano contrarie alla LMI e, di riflesso, incostituzionali poiché discriminatorie nei confronti dei concorrenti locali.

7.1.1 In esecuzione dell'art. 95 cpv. 2 Cost. la LMI garantisce a ogni persona con domicilio o sede in Svizzera l'accesso libero e non discriminato al mercato, al fine di esercitare su tutto il territorio della Confederazione un'attività lucrativa (art. 1 cpv. 1 LMI). Questa legge - oggetto di una revisione importante entrata in vigore il 1° luglio 2006 sulla quale si tornerà - assicura la libera circolazione delle merci e dei servizi a livello intercantonale, recepisce il cosiddetto principio "Cassis de Dijon" e permette che un certificato di capacità cantonale sia valido, con determinate restrizioni, sull'intero territorio svizzero (DTF 128 I 92 consid. 3 pag. 98).

7.1.2 Le censure dei ricorrenti attengono al rapporto della LMI con il diritto interno dei Cantoni, questione esaminata dettagliatamente dal Tribunale federale nella DTF 125 I 276 segg. Appare opportuno riprendere alcune considerazioni importanti per il caso in esame.

Come spiegato da questa Corte, l'art. 2 LMI permette a chi esercita regolarmente un'attività lucrativa nel Cantone di domicilio di offrire le proprie prestazioni anche negli altri Cantoni ma - nella versione allora in vigore - non di stabilirvisi. Le disparità di trattamento che ne possono derivare per i residenti rispetto a coloro che provengono da fuori Cantone sono analoghe a quelle che si verificano a livello europeo con l'applicazione del principio "Cassis de Dijon", preso a modello dal legislatore svizzero. Tuttavia la LMI, così come il diritto comunitario, non interferisce nelle regolamentazioni intracantonali che non discriminano gli agenti provenienti da fuori Cantone, anche se, nei loro confronti, si possono ritrovare svantaggiati i concorrenti locali (DTF 125 I 276 consid. 4e-f pag. 281 segg.).

Esaminando poi l'art. 4 LMI (concernente il riconoscimento dei certificati di capacità), il Tribunale

federale ha aggiunto, tra l'altro, che la realizzazione piena degli scopi della legge, ovvero la soppressione di ogni ostacolo che le differenti regolamentazioni locali oppongono alla libera circolazione dei servizi, presupporrebbe che tutte le normative cantonali che influenzano l'attività economica siano o sostituite da leggi federali o perlomeno completamente armonizzate. Ma il legislatore federale non aveva questo intendimento: la LMI s'inserisce infatti nel rapporto conflittuale esistente tra i principi della libera concorrenza nel mercato interno e del federalismo, senza privare di contenuto né l'uno né l'altro. La LMI stimola però gli sforzi di armonizzazione in vista del riconoscimento reciproco dei certificati di capacità che i Cantoni compiono e devono continuare a compiere per via concordataria, alla quale l'art. 4 cpv. 4 LMI dà la precedenza (DTF 125 I 276 consid. 5c/ee-ff pag. 285 seg.).

7.1.3 Come accennato questa analisi è anteriore alla revisione della LMI entrata in vigore il 1° luglio 2006. Gli aspetti marcanti della stessa sono stati l'estensione al domicilio professionale del principio del libero accesso al mercato secondo le prescrizioni del luogo d'origine sancito dall'art. 2 cpv. 4 LMI e l'inasprimento delle condizioni per le restrizioni ammesse ai sensi dell'art. 3 LMI (DTF 135 II 12 consid. 2.1 pag. 16 seg.).

La revisione legislativa non ha tuttavia modificato la portata intercantonale della LMI. Nella DTF 125 I 276 segg. questa Corte ha avvertito che il riconoscimento del domicilio professionale avrebbe persino accentuato le disparità all'interno di un Cantone, a seconda che un'attività lucrativa sia o no esercitata prima in un altro Cantone (DTF 125 I 276 consid. 4c pag. 280). Come rilevato in modo corretto dai ricorrenti, il Consiglio federale ne era consapevole; esso aveva nondimeno deciso di accettare tale conseguenza al fine di fare progredire il principio del mercato interno, osservando che incombeva ai Cantoni eliminare le eventuali discriminazioni degli operatori economici locali liberalizzando le loro prescrizioni (cfr. Messaggio concernente la modifica della legge federale sul mercato interno del 24 novembre 2004 in FF 2005 409 segg., segnatamente 442). Invito ai Cantoni che anche il Tribunale federale ha espresso nella DTF 125 I 276 consid. 4c in fine pag. 280.

7.1.4 Le considerazioni interpretative sviluppate in precedenza sono tuttora valide. La LMI non impone pertanto ai Cantoni un livellamento verso il basso, ossia di ridurre le loro esigenze, riguardanti in particolare i requisiti per il rilascio delle autorizzazioni, per adeguarle a quelle del Cantone che pone le condizioni meno severe (DTF 128 I 92 consid. 3 pag. 98).

Se ne deve concludere che le disparità di trattamento di cui si prevalgono i ricorrenti possono effettivamente verificarsi, ma sono insite nel sistema della liberalizzazione del mercato interno attuato dalla Confederazione sulla scia del diritto europeo. Anche il legislatore ticinese era cosciente di questa situazione, pur minimizzandone la portata pratica in relazione con il numero limitato dei fiduciari di altri Cantoni che chiedono di potere esercitare in Ticino (cfr. Messaggio 5896 n. 7). Indubbiamente è auspicabile che i Cantoni cerchino di ridurre le disparità più significative, se del caso armonizzando le rispettive legislazioni; laddove delle differenze di trattamento sussistessero - come è il caso, a mente dei ricorrenti, per alcuni articoli della LFid - non vi è lesione degli art. 8 e 27 Cost.

7.2 I ricorrenti vedono un'ulteriore violazione del principio dell'uguaglianza di trattamento nel fatto che la LFid assoggetta alle medesime onerose e oltremodo restrittive condizioni di ammissione e di esercizio tutti i fiduciari, senza operare distinzioni in base alla loro grandezza o al rischio dell'attività svolta. Ciò sarebbe il caso, ad esempio, per quanto concerne gli obblighi di disporre di un titolo di studio riconosciuto (art. 11 e 8 cpv. 1 lett. s LFid) e di dotarsi di un revisore (art. 17 LFid).

7.2.1 Per prassi costante vi è violazione dell'art. 8 Cost. non solo qualora siano fatte delle distinzioni senza motivi oggettivi, ma anche nel caso in cui siano omesse distinzioni che le circostanze impongono. La lesione deve riferirsi a situazioni di fatto importanti. Nell'applicazione di questo principio il legislatore fruisce tuttavia di una facoltà di apprezzamento estesa; il Tribunale federale non può sostituirvi il proprio (DTF 134 I 23 consid. 9.2 pag. 43; 131 I 394 consid. 4.2 pag. 399 e rispettivi richiami).

7.2.2 La soluzione proposta dai ricorrenti, differenziare cioè le condizioni alle quali soggiace l'esercizio della professione in funzione dell'importanza del fiduciario nei diversi rami di attività, può, a prima vista, sembrare attrattiva. Essa si scontra però con evidenti ostacoli nell'applicazione concreta. I criteri distintivi proposti dai ricorrenti - grandezza del fiduciario e rischi assunti - sono infatti aleatori e difficili da definire. Inoltre possono variare sensibilmente e rapidamente. Anche un piccolo commercialista indipendente - per riprendere un esempio formulato dai ricorrenti - può ingrandirsi progressivamente, oppure trovarsi da un giorno all'altro a gestire affari importanti e rischiosi. I requisiti di esercizio dovrebbero quindi adattarsi alla crescita dell'attività, ciò che necessiterebbe di una vigilanza specifica supplementare, certamente non auspicata dai ricorrenti.

La distinzione tra fiduciari piccoli e grandi non s'impone affatto e i ricorrenti non ne propongono altre. Essi accennano alla LSR, che sottopone a diversi gradi di formazione i revisori, a seconda dell'importanza e del rischio della loro attività. Basta obiettare che altre leggi federali, ad esempio la

LLCA, non istituiscono distinzioni di questo genere. La scelta ugualitaria del legislatore ticinese, di facile applicazione, non lede di conseguenza l'art. 8 cpv. 1 Cost. Quand'anche altre soluzioni fossero possibili, non compete a questa Corte individuarle.

7.3 A mente dei ricorrenti anche l'obbligo imposto ai fiduciari di essere responsabili di una sola entità giuridica, sancito dall'art. 6 cpv. 3 LFid, viola il principio della parità di trattamento, perché le grandi società fiduciarie sono avvantaggiate rispetto ai piccoli fiduciari indipendenti, i quali non possono creare entità alternative a quella di cui sono titolari e si vedono preclusa la possibilità di differenziare la propria attività nonché di associarsi con altri.

Questa argomentazione è analoga a quella sviluppata a proposito del principio della proporzionalità. Ci si limita pertanto a rinviare al considerando 6.1, rammentando che l'art. 6 cpv. 3 LFid permette all'autorità di vigilanza di concedere delle deroghe che, secondo le indicazioni del legislatore, servono a mitigare il rigore della regola nel rispetto del citato principio. Gli inconvenienti lamentati dai ricorrenti non sono causati dalla LFid, sono insiti nella natura delle cose. In altre parole, una società fiduciaria grande può svolgere più mandati rispetto al piccolo fiduciario in proprio, ciò che accade del resto anche in altre attività economiche private.

8.

Un altro capitolo del gravame è incentrato sulla violazione della LMI. I ricorrenti sostengono che la LFid non può essere applicata nei confronti di offerenti provenienti da fuori Cantone, poiché il libero accesso al mercato garantito dall'art. 2 cpv. 4 LMI può essere limitato soltanto alle condizioni poste dall'art. 3 cpv. 1 LMI, delle quali contestano l'adempimento. Più dettagliatamente i ricorrenti ritengono lesivi della LMI il requisito del titolo di studio e della pratica biennale (art. 8 cpv. 1 lett. d LFid), la tassa d'autorizzazione all'esercizio (art. 12 cpv. 1 LFid) e l'obbligo di dotarsi di un revisore abilitato (art. 17 LFid).

Benché non espressamente indicato, dal rinvio a capitoli precedenti della memoria ricorsuale si deduce che il diritto fondamentale invocato è ancora il principio della forza derogatoria del diritto federale (art. 49 cpv. 1 Cost.). In questa misura le critiche possono essere giudicate ammissibili (art. 106 cpv. 2 LTF).

8.1 Ai sensi dell'art. 3 cpv. 1 LMI le restrizioni al libero accesso al mercato da parte degli offerenti esterni sono ammissibili, nella forma di oneri o condizioni, se si applicano nella stessa misura agli offerenti locali (lett. a), sono indispensabili per preservare interessi pubblici preponderanti (lett. b) e sono conformi al principio di proporzionalità (lett. c). Il capoverso 2 illustra alcune circostanze nelle quali le restrizioni non sono conformi al menzionato principio, cioè quando le prescrizioni del luogo di origine o la pratica ivi acquisita proteggono già sufficientemente gli interessi preponderanti (lett. a, d), quando certificati e attestati prodotti al luogo d'origine sono sufficienti (lett. b) oppure se il domicilio o la sede costituiscono condizione preliminare per l'esercizio di un'attività lucrativa nel luogo di destinazione (lett. c).

I ricorrenti non si confrontano con questi aspetti, ma si limitano a rinviare agli argomenti sollevati in precedenza sull'interesse pubblico insufficiente e sulla violazione del principio della proporzionalità. Senonché dette censure si sono rivelate infondate, rispettivamente inammissibili (cfr. consid. 5 in precedenza). Ne discende che le critiche secondo cui la LFid nel suo insieme violerebbe la LMI sono anch'esse inammissibili, per difetto di motivazione.

8.2 Alla censura secondo la quale la LMI non permetterebbe di sottoporre anche gli offerenti che già esercitano fuori Cantone al doppio requisito della pratica minima biennale e del titolo di studio, imposti dall'art. 8 cpv. 1 lett. d LFid, va riservata sorte analoga. La necessità di valutare le situazioni sulla base degli elementi concreti figuranti all'art. 3 cpv. 2 LMI impedisce l'esame generico proposto dai ricorrenti nell'ambito di un controllo astratto delle norme. È evidente che, per non disattendere il principio della forza derogatoria del diritto federale, l'art. 8 cpv. 1 lett. d LFid dovrà essere interpretato e applicato in modo compatibile con la LMI, in particolare con il suo art. 3 cpv. 2. È tuttavia prematuro teorizzare oggi - al di fuori di un caso concreto - quale debba essere questa interpretazione. Anche perché nessun elemento rende verosimile che i ricorrenti possano un giorno trovarsi in una situazione del genere. B. _____ è avvocato a Bellinzona, mentre A. _____ è già titolare di un'autorizzazione in base alla LFid/1984, per cui grazie alla norma transitoria (cfr. consid. 6.2.3) potrà continuare a svolgere la sua attività anche dopo l'entrata in vigore della LFid (cfr. sentenza 2P.303/2000 del 2 novembre 2001, consid. 1b/bb non pubblicato in DTF 128 I 92 segg.).

8.3 Per quanto riguarda la tassa d'autorizzazione all'esercizio della professione i ricorrenti sanno che l'art. 12 cpv. 3 LFid pone espressamente la riserva della LMI per coloro che provengono da fuori

Cantone. Obiettano però che l'esenzione di questi fiduciari comporterà una disparità di trattamento illegale nei confronti degli operatori locali. Per i motivi esposti al considerando n. 7.1 al quale si rinvia, questa tesi è infondata e va respinta.

8.4 Infine, va rammentato che al considerando n. 6.4 è stato giudicato che l'obbligo di revisione imposto dall'art. 17 cpv. 1 LFid è incostituzionale, poiché lesivo del principio della proporzionalità. Gli argomenti ricorsuali concernenti la compatibilità di questa norma con la LMI sono perciò privi d'oggetto.

9.

Nell'ultimo capitolo del gravame i ricorrenti menzionano altre norme di diritto federale che, a loro dire, la LFid violerebbe. Anche a questo proposito si può ammettere un richiamo implicito dell'art. 49 cpv. 1 Cost., oggetto di precedenti censure.

9.1 I ricorrenti intravedono una violazione degli art. 321 CP (RS 311.0) e 13 LLCA, che tutelano il segreto professionale che l'avvocato deve rispettare, nella revisione prevista dall'art. 17 LFid e nella facoltà illimitata d'ispezione concessa all'autorità di vigilanza dagli art. 18 cpv. 2 e 27 LFid.

Laddove riguarda l'obbligo di revisione imposto dall'art. 17 LFid, norma che è stata giudicata in precedenza incostituzionale (cfr. consid. 6.4), la censura è priva d'oggetto. Per il resto è invece irricevibile poiché non sufficientemente motivata (art. 42 LTF). Non è infatti sufficiente - per sostanziare il censurato pericolo di lesione del segreto professionale - un semplice accenno alla facoltà illimitata dell'autorità di vigilanza di effettuare d'ufficio delle ispezioni in forza degli art. 18 cpv. 2 e 27 LFid. Va osservato che potrebbero essere toccati da queste disposizioni solo gli avvocati che non rientrano nel campo di applicazione della LLCA. Gli altri, ossia quelli che sono titolari di una patente e che esercitano la rappresentanza in giudizio nel nostro Paese nell'ambito di un monopolio (art. 2 cpv. 1 LLCA) sfuggono infatti all'applicazione della LFid (cfr. consid. 4.6).

9.2 In forza dell'art. 16 LFid l'autorità di vigilanza può punire con una multa fino a fr. 50'000.-- il fiduciario che rivela un segreto di cui ha avuto conoscenza nella sua funzione (cpv. 1), anche dopo la cessazione dell'attività (cpv. 2). Rimangono riservate le disposizioni federali e cantonali sull'obbligo di dare informazioni all'autorità oppure di testimoniare in giudizio (cpv. 3).

9.2.1 Secondo i ricorrenti questa disposizione lede l'art. 123 cpv. 1 Cost., che conferisce la competenza esclusiva in materia penale alla Confederazione. Orbene quest'ultima, per quanto riguarda la violazione del segreto professionale vi ha provveduto con l'art. 321 CP e altre norme speciali. Nemmeno l'art. 335 CP conferisce spazio ai Cantoni in questo campo. I ricorrenti fanno poi valere che il disposto contestato viola anche il principio di proporzionalità poiché, contrariamente all'art. 321 CP, prevede la condanna d'ufficio, non differenzia tra intenzione e negligenza e non instaura meccanismi di svincolo dal segreto.

9.2.2 Nel Messaggio 5896 il Consiglio di Stato spiega che è stato ritenuto ragionevole creare un articolo a sé stante per il segreto professionale, il quale era solo menzionato tra i doveri generali della LFid/1984, perché si tratta di un'esigenza molto sentita dalla clientela (cfr. Messaggio citato, commento all'art. 16). Tale spiegazione è ripresa dal Governo ticinese nella risposta al ricorso, ove osserva per di più che il segreto d'ufficio è un obbligo professionale del fiduciario e che la sanzione dell'art. 16 LFid non ha carattere penale, ma è un provvedimento disciplinare speciale rispetto a quelli previsti dall'art. 21 LFid. In altre parole, la multa dell'art. 16 LFid sarebbe una multa disciplinare che sanziona la violazione di un dovere professionale, al pari di ciò che l'art. 21 LFid fa per rispetto agli altri doveri enumerati agli art. 13 e 14 LFid. La disposizione sarebbe tuttavia speciale sia perché isola un dovere considerato particolarmente importante, sia perché l'ammontare massimo della multa supera il limite fissato dall'art. 21 cpv. 1 lett. b LFid.

9.2.3 Nella DTF 97 I 831 segg. concernente la violazione del segreto professionale da parte di un avvocato (resa prima dell'entrata in vigore della LLCA) questa Corte aveva ammesso la coesistenza della sanzione disciplinare e di quella penale. Il provvedimento disciplinare, quale mezzo di coercizione amministrativo, ha lo scopo di mantenere l'ordine e la disciplina all'interno di una cerchia determinata di persone (DTF 97 I 831 consid. 1 pag. 834 seg.) ed è indipendente dalla punizione penale. L'avvocato poteva perciò essere punito penalmente secondo l'art. 321 CP e disciplinarmente in base al diritto cantonale, senza che fosse leso il principio della forza derogatoria del diritto federale. Tanto più che il concetto di segreto professionale non è necessariamente identico nel diritto federale e cantonale (DTF 97 I 831 consid. 2 pag. 835 seg.). La LLCA non ha soppresso questo dualismo delle sanzioni (FELLMANN/ZINDEL, op. cit., n. 194 segg. all'art. 13).

Applicate ai fiduciari ticinesi queste considerazioni significano che l'art. 16 LFid, in quanto misura disciplinare, non lede la forza derogatoria del diritto federale in relazione con gli art. 123 cpv. 1 Cost. e 321 CP. Ne discende che le censure dei ricorrenti sono infondate, senza che occorra ancora

esaminarle alla luce dell'art. 335 CP (sulla portata di questa norma cfr. DTF 115 la 234 consid. 12 pag. 272 segg.).

9.2.4 Per quanto concerne la pretesa violazione del principio della proporzionalità, le censure ricorsuali, in quanto riferite all'art. 321 CP, che per i motivi suddetti non entra in considerazione, sono infondate. Aggiungasi che, avendo la sanzione dell'art. 16 LFid natura disciplinare, essa va pronunciata seguendo le regole ordinarie del procedimento disciplinare stabilite dall'art. 22 LFid.

9.3 A parere dei ricorrenti la LFid disattende l'art. 122 cpv. 1 Cost. poiché contiene delle norme di carattere civilistico, che influiscono direttamente sul rapporto di mandato tra fiduciario e cliente o, ancora più specificatamente, sul contratto di investimento collettivo di capitali e non fanno parte di quelle ammesse dagli art. 5 e 6 CCS. Sono tali, secondo i ricorrenti, l'art. 13 lett. b LFid che impone l'obbligo di osservare gli usi commerciali vigenti nel Cantone Ticino, l'art. 14 lett. b, c, d LFid relativo all'obbligo di diligenza, lealtà e rendiconto, nonché l'art. 14 lett. a LFid che obbliga il gestore di patrimoni a informare il cliente sui rischi e richiede un suo consenso scritto per gli investimenti collettivi.

In quanto riferite alla LFid nel suo insieme le critiche sono inammissibili per difetto di motivazione (art. 42 LTF). Questa Corte circoscriverà quindi il suo esame alle sole disposizioni espressamente censurate.

9.3.1 Nelle proprie osservazioni il Consiglio di Stato rileva che le citate norme hanno carattere di diritto pubblico e non interferiscono nei settori regolati esaustivamente dal diritto federale.

L'art. 122 cpv. 1 Cost. attribuisce alla Confederazione la competenza di legiferare nel campo del diritto civile. Si tratta di una competenza esclusiva estesa: i Cantoni possono adottare norme di diritto civile solo se il diritto federale lo riserva espressamente o implicitamente (art. 5 CCS), mentre rimane loro la facoltà di emanare disposizioni di diritto pubblico che completano l'ordinamento civile, o convergono verso di esso, a condizione che il disciplinamento del diritto federale non sia esaustivo, che siano sorrette da un interesse pubblico pertinente e che non eludano il diritto federale né contrastino con il suo senso e spirito (DTF 131 I 333 consid. 2.1 pag. 335 seg.; 119 la 59 consid. 2b pag. 61).

9.3.2 Le censure rivolte contro l'art. 14 lett. b, c, d LFid concernente l'obbligo di diligenza, lealtà e rendiconto sono infondate. La norma ribadisce semplicemente alcuni dei doveri del mandatario previsti dal diritto federale (art. 398 cpv. 2 e 400 cpv. 1 CO). Non istituisce obblighi diversi o supplementari. La sua portata nel diritto cantonale è da mettere in relazione con le misure disciplinari che ne sanzionano la violazione (art. 21 LFid), tema sul quale i ricorrenti tuttavia nulla argomentano.

9.3.3 Come emerge dal Messaggio 5896, l'obbligo di osservare gli usi commerciali ticinesi, imposto dall'art. 13 lett. b LFid, ha lo scopo di meglio tutelare il cliente contro pratiche discutibili diffuse fuori Cantone o all'estero (ove non vige regolamentazione alcuna) che potrebbero essere adottate anche da qualche fiduciario operante sul nostro territorio (cfr. Messaggio citato commento all'art. 13). Il Consiglio di Stato non fornisce però maggiori spiegazioni sulle pratiche discutibili che si vorrebbero impedire né sugli usi commerciali che nel Ticino le potrebbero impedire. I ricorrenti, dal canto loro, non specificano quali sarebbero gli usi commerciali che interferirebbero con il rapporto contrattuale tra fiduciario e cliente, ma si limitano in sostanza a riprendere il testo dell'art. 13 lett. b LFid.

Nelle descritte circostanze è sufficiente ripetere che il diritto federale non può essere violato nella misura in cui gli usi commerciali ai quali si riferisce la disposizione contengono delle regole di condotta sussumibili nei doveri imposti dagli art. 398 cpv. 2 e 400 cpv. 1 CO (cfr. consid. 9.3.2). Se invece, come temuto dai ricorrenti, gli usi commerciali in questione creassero degli obblighi di carattere contrattuale, che grazie all'art. 13 lett. b LFid diverrebbero vincolanti per le parti, si potrebbe allora porre il quesito della compatibilità della norma con gli art. 122 cpv. 1 e 49 cpv. 1 Cost. Sennonché, l'argomentazione ricorsuale del tutto generica, proposta per di più nell'ambito di un controllo astratto delle norme è insufficiente (cfr. consid. 3.1) e non permette l'esame di merito.

9.3.4 Più precisa è invece la portata dell'art. 14 lett. a seconda frase LFid che richiede il consenso scritto del cliente per gli investimenti collettivi e sul quale il Messaggio 5896 non fornisce delucidazioni.

Il contratto tra il fiduciario e i suoi clienti è in linea di massima un mandato. Nel diritto civile federale non vi sono rinvii al diritto dei Cantoni in materia di mandato (ARNOLD MARTI, Zürcher Kommentar, 3a ed., 1998, n. 204 all'art. 5 CC). L'art. 11 cpv. 1 CO sancisce il principio secondo cui la validità dei contratti non richiede una forma speciale se essa non è prescritta dalla legge. La questione è retta esclusivamente dal diritto federale e ai Cantoni è quindi preclusa la possibilità d'imporre una forma particolare laddove il legislatore federale vi abbia rinunciato (DTF 85 I 17 consid. 12 pag. 24; cfr. pure 132 III 549 consid. 2.1.1 pag. 553). Orbene, il diritto civile federale non prescrive nessuna forma per la stipulazione del contratto di mandato; nemmeno la LICol prevede forme speciali. Ne discende che l'art. 14 lett. a seconda frase LFid viola la forza derogatoria del diritto federale e va pertanto annullato. Su questo punto il ricorso si rivela fondato e va accolto.

10.

I ricorrenti, infine, censurano l'art. 23 cpv. 5 LFid, il quale prevede che i profitti conseguiti con l'esercizio abusivo della professione siano confiscati dall'autorità competente e incamerati dallo Stato. Sostengono, per raffronto con l'art. 35 LFINMA, che l'assenza di un termine di prescrizione e la formulazione che non concede spazio all'apprezzamento rendono la norma sproporzionata e lesiva dell'art. 5 cpv. 2 Cost.

Il Consiglio di Stato non si è espresso su questo tema specifico nella sua risposta e nel Messaggio 5896 nessuna indicazione è reperibile.

Essendo la motivazione dei ricorrenti scarsa, è sufficiente obiettare che le carenze da loro lamentate non sono in realtà rivolte contro l'art. 23 cpv. 5 LFid, ma riguardano piuttosto l'applicazione che la disposizione riceverà, nell'ambito della quale potranno essere considerati i principi generali del diritto in materia di prescrizione e di apprezzamento. Così come è motivata la critica è pertanto infondata e va respinta.

11.

Riassumendo, sono fondate le censure rivolte contro le disposizioni seguenti:

- l'art. 7 lett. d LFid in quanto non esclude dal campo di applicazione della legge cantonale tutte le attività già disciplinate dalla LLCA degli avvocati che possono esercitare la rappresentanza in giudizio nell'ambito del monopolio (cfr. consid. 4.6);

- l'art. 17 cpv. 1 LFid che obbliga i fiduciari a sottoporsi annualmente al controllo da parte di un revisore indipendente (cfr. consid. 6.4);

- l'art. 14 lett. a seconda frase LFid che prescrive il consenso scritto del cliente per gli investimenti collettivi (cf. consid. 9.3.4).

Per il resto l'impugnativa, nella misura in cui è ammissibile, è infondata e va respinta.

12.

Le spese giudiziarie, ridotte, seguono la soccombenza (art. 66 cpv. 1 LTF) e sono poste a carico dei ricorrenti, i quali vincono solo in modo limitato. Per gli stessi motivi A. _____ e B. _____ - non invece C. _____, il cui gravame è inammissibile - hanno diritto solo a ripetibili ridotte (art. 68 cpv. 2 LTF). Siccome è stato presentato un atto di ricorso unico, si prescinde dalla ripartizione interna delle spese e delle ripetibili. Non sono poste spese a carico dello Stato e Repubblica del Cantone del Ticino (art. 66 cpv. 3 LTF) né gli sono riconosciute ripetibili (art. 68 cpv. 3 LTF).

Per questi motivi, il Tribunale federale pronuncia:

1.

In quanto presentato da C. _____ il ricorso in materia di diritto pubblico è inammissibile.

2.

In quanto presentato da A. _____ e B. _____ il ricorso in materia di diritto pubblico è parzialmente accolto. Sono annullati, nel senso dei considerandi, gli art. 7 lett. d, 17 cpv. 1 e 14 lett. a seconda frase della legge sull'esercizio delle professioni di fiduciario adottata dal Gran Consiglio della Repubblica e Cantone del Ticino il 1° dicembre 2009. Per il resto il ricorso, nella misura in cui è ammissibile, è respinto.

3.

Le spese giudiziarie ridotte di fr. 2'000.-- sono poste a carico dei tre ricorrenti, in solido. Lo Stato e Repubblica del Cantone del Ticino verserà a A. _____ e B. _____ fr. 2'000.-- a titolo di ripetibili ridotte per la sede federale.

4.

Comunicazione al patrocinatore dei ricorrenti e al Consiglio di Stato, in rappresentanza del Gran Consiglio della Repubblica e Cantone del Ticino.

Losanna, 24 novembre 2011

In nome della II Corte di diritto pubblico
del Tribunale federale svizzero

Il Presidente: Zünd

La Cancelliera: Ieronimo Perroud