

# **BGer 2C 67/2024 vom 25. März 2025**

Bundesgericht, 2025-03-25, IT

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bger\\_2C\\_67\\_2024](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bger_2C_67_2024)

FR: TF 2C 67/2024 du 25 mars 2025

IT: TF 2C 67/2024 del 25 marzo 2025

## **Regeste**

autorizzazione ad esercitare la professione di fiduciario commercialista e immobiliare |  
Diritto fondamentale

## **Erwägungen**

### **E. 1.1**

L'impugnativa è diretta contro una decisione finale resa in ultima istanza cantonale da un tribunale superiore (art. 86 cpv. 1 lett. d, cpv. 2 e art. 90 LTF ) e concerne una causa di diritto pubblico che non ricade tra le eccezioni previste dall' art. 83 LTF . Non vertendo sul conseguimento di un titolo di studio ma solo sul fatto che un certo titolo sia sufficiente o meno per esercitare la professione, l'art. 83 lett. t LTF non si applica (sentenza 2C\_720/2014 del 12 maggio 2015 consid. 1.3).

### **E. 1.2**

Il gravame è stato redatto nei termini (art. 46 cpv. 1 lett. c in relazione con l' art. 100 cpv. 1 LTF ) dal destinatario del giudizio contestato, con interesse alla sua modifica ( art. 89 cpv. 1 LTF ), e va quindi esaminato come ricorso in materia di diritto pubblico giusta l'art. 82 segg. LTF. Vista la proponibilità del rimedio ordinario, il ricorso sussidiario in materia costituzionale è inammissibile ( art. 113 LTF e contrario).

### **E. 2.1**

Di principio, il Tribunale federale applica d'ufficio il diritto federale ( art. 106 cpv. 1 LTF ). Esigenze più severe valgono in relazione alla denuncia della lesione di diritti fondamentali, che dev'essere precisa ( art. 106 cpv. 2 LTF ; DTF 143 II 283 consid. 1.2.2). Fatta eccezione per i casi menzionati dall' art. 95 LTF , tra cui rientrano i diritti costituzionali cantonali, la violazione del diritto cantonale non è criticabile. Di esso è solo possibile lamentare un'applicazione contraria al diritto federale e, in particolare, al divieto d'arbitrio o ad altri diritti costituzionali ( DTF 143 I 321 consid. 6.1).

### **E. 2.2**

Il Tribunale federale fonda il suo ragionamento giuridico sugli accertamenti che sono stati svolti dall'autorità inferiore ( art. 105 cpv. 1 LTF ). Può rettificare o completare questi accertamenti se sono manifestamente inesatti, ovvero arbitrari, o risultano da una violazione del diritto ai sensi dell' art. 95 LTF ( art. 105 cpv. 2 LTF ; DTF 140 III 115 consid. 2). L'eliminazione del vizio deve poter influire in maniera determinante sull'esito della causa, e ciò va dimostrato ( art. 97 cpv. 1 LTF ).

### **E. 3**

Oggetto di litigio è il diniego di un'autorizzazione per l'esercizio della professione di fiduciario commercialista e di fiduciario immobiliare che è prevista dal diritto ticinese.

### **E. 3.1**

L'art. 1 cpv. 1 LFid/TI prescrive che le attività di fiduciario commercialista e di fiduciario immobiliare svolte per conto di terzi a titolo professionale nel Cantone Ticino sono soggette ad autorizzazione. Tra i requisiti necessari per il suo rilascio - di competenza dell'autorità di vigilanza sull'esercizio delle professioni di fiduciario - l'art. 8 cpv. 1 lett. d LFid/TI prevede il possesso di un titolo di studio accettato. In base all'art. 11 LFid/TI, i titoli di studio riconosciuti per l'autorizzazione sono definiti nel regolamento (art. 11 cpv. 1 LFid/TI). L'autorità può ammettere anche titoli di studio svizzeri introdotti dopo l'entrata in vigore della legge e che garantiscono un'adeguata formazione professionale e titoli di studio conseguiti all'estero che adempiono gli stessi requisiti di quelli svizzeri (art. 11 cpv. 4 e 5 LFid/TI).

### **E. 3.2**

L'art. 4a cpv. 1 lett. a-g RFid/TI indica i titoli accettati per l'autorizzazione di fiduciario commercialista. L'art. 4a cpv. 2 lett. a-h RFid/TI indica quelli accettati per l'autorizzazione di fiduciario immobiliare.

### **E. 4.1**

Il Tribunale amministrativo ticinese ha tutelato l'agire dell'autorità di vigilanza riferendosi sia all'art. 8 cpv. 1 lett. d LFid/TI che all'art. 11 LFid/TI e all'art 4a RFid/TI. In tale contesto, esso ha osservato: che il Bachelor of Arts in Hospitality and Finance ottenuto presso il Glion Institute of Higher Education di Montreux non corrisponde ai titoli indicati nell'art. 4a cpv. 1 lett. a rispettivamente nell'art. 4a cpv. 2 lett. a RFid/TI (licenza, bachelor o master in scienze economiche o commerciali o in diritto rilasciati da un'università svizzera), siccome non è rilasciato da un'università svizzera e non attesta una formazione in scienze economiche o commerciali o in diritto, bensì in ambito alberghiero; che, già perché riguarda una formazione in un settore professionale - quello alberghiero - che esula dall'ambito specifico disciplinato dalla legge ticinese sull'esercizio delle professioni di fiduciario, il riconoscimento della formazione seguita a Montreux, in un istituto che esiste dal 1962, non può avvenire nemmeno in base all'art. 11 cpv. 4 o 5 LFid/TI; che l'Executive Master of Business Administration conseguito presso l'Università della Svizzera italiana non è equiparabile a un titolo di grado universitario che attesta una formazione di base, ma concerne solo una formazione continua (master di perfezionamento); che esso non è nemmeno paragonabile ai master di perfezionamento indicati nell'art. 4a cpv. 1 lett. f rispettivamente g RFid/TI (MAS in tax law e MAS in business law rilasciati da una scuola universitaria professionale), che sono stati ammessi per ottenere l'autorizzazione all'esercizio della professione di fiduciario commercialista siccome attestano la frequenza di un percorso formativo molto completo sul piano del diritto fiscale, societario e commerciale svizzero.

### **E. 4.2**

Nel seguito, la Corte cantonale ha osservato che l'autorizzazione richiesta non poteva essere concessa neppure sulla base del principio dell'affidamento, richiamato dal ricorrente in ragione del fatto che - con lettera dell'8 ottobre 2019 - l'autorità di vigilanza gli aveva comunicato per errore che i titoli in suo possesso erano sufficienti. In quel contesto, l'istanza inferiore ha infatti indicato: che per potersi riferire validamente a tale principio devono

essere rispettate cinque condizioni cumulative e non devono esserci interessi preponderanti che si oppongono al richiamo; che simili interessi sono dati anche nella fattispecie, perché l'interesse pubblico che sottende all'adempimento delle condizioni previste dalla LFdi/TI è preponderante rispetto all'interesse privato dell'insorgente ad esercitare la professione anche senza i titoli di studio necessari; inoltre, il rilascio del permesso richiesto, senza che ne siano date le condizioni previste dalla legge, violerebbe il principio della parità di trattamento nei confronti di persone nella stessa situazione, alle quali è stata o deve essere negata l'autorizzazione; che, qualora ritenga di avere subito un pregiudizio per avere fatto affidamento sulle errate informazioni ricevute dall'autorità, il ricorrente potrà eventualmente chiedere un risarcimento allo Stato.

#### **E. 4.3**

Preso atto di queste argomentazioni, l'insorgente considera che il giudizio impugnato leda i diritti sanciti dagli art. 5 cpv. 3 e 9 Cost. (protezione dall'arbitrio e tutela della buona fede), dagli art. 27, 35 e 36 Cost. (libertà economica, sua attuazione e suoi limiti) e dall' art. 29 cpv. 1 Cost. (garanzie procedurali generali), nonché i corrispondenti diritti fondamentali che sono tutelati nella Costituzione ticinese.

#### **E. 5.1**

In base all'impugnativa, il giudizio cantonale violerebbe il divieto d'arbitrio garantito dall' art. 9 Cost. per avere a torto considerato: che l'indicazione dell'idoneità dei titoli fornita dall'autorità di vigilanza nella lettera dell'8 ottobre 2019 (precedente consid. A.b) sarebbe frutto di un errore, mentre l'indicazione era voluta e i cambiamenti d'opinione successivi costituiscono un "ripensamento" inammissibile; che l'elenco dei titoli contenuto nell'art. 4a cpv. 1 e 2 RFid/TI sarebbe esaustivo, mentre non è così e l'autorità di vigilanza ha la facoltà di accettare altri titoli, come ha fatto anche attraverso la lettera scritta l'8 ottobre 2019, sui cui contenuti ha poi cambiato avviso.

#### **E. 5.2**

Una decisione è arbitraria quando non si fonda su motivi seri e oggettivi o appare priva di senso o di scopo rispettivamente è in manifesta contraddizione con la situazione di fatto, è gravemente lesiva di una norma o di un principio giuridico chiaro e indiscusso, o urta in modo scioccante con il sentimento di giustizia ed equità ( DTF 144 I 170 consid. 7.3; sentenza 2C\_665/2023 del 21 gennaio 2025 consid. 6.2). Una lesione del divieto d'arbitrio è data se l'istanza precedente ha emanato un giudizio manifestamente insostenibile sia nella motivazione che nel risultato. Il fatto che una soluzione diversa potrebbe entrare in linea di conto non comporta l'arbitrio ( DTF 144 I 318 consid. 5.4).

#### **E. 5.3**

Nel presentare le argomentazioni a sostegno delle violazioni del divieto d'arbitrio, il rispetto dell' art. 106 cpv. 2 LTF è per lo meno dubbio. In ogni caso, una lesione dell' art. 9 Cost. non è dimostrata.

##### **E. 5.3.1**

Sia in sede cantonale sia in sede federale, l'autorità di vigilanza sull'esercizio delle professioni di fiduciario ha confermato che l'indicazione che ha fornito con lettera dell'8 ottobre 2019 in merito ai titoli di studio era il frutto di un errore, dovuto all'uso di un modello di lettera che non aveva modificato in modo adeguato. Indipendentemente da ciò, non è determinante se l'autorità di vigilanza sia incorsa in errore o se - tra l'8 ottobre 2019 e

il 26 giugno 2023, quando ha negato l'autorizzazione richiesta (precedente consid. B.b) - essa abbia avuto un "ripensamento". Quanto conta, è che la Corte cantonale è in seguito giunta alla conclusione, in applicazione del diritto ticinese, che i titoli di cui dispone l'insorgente non bastano.

### **E. 5.3.2**

Pure in merito all'applicazione della legislazione cantonale e alla conclusione che ne è stata tratta, l'arbitrio non è però provato. In effetti, contrariamente a quanto sostenuto nel ricorso, il Tribunale amministrativo non ha considerato gli elenchi dell'art. 4a RFid/TI come esaustivi, ma ha ricordato la facoltà dell'autorità di vigilanza di ritenere idonei anche altri titoli di studio (giudizio impugnato, consid. 2, con riferimento all'art. 11 cpv. 4 e 5 LFid/TI). Dopo avere esposto le varie ipotesi previste dalla LFid/TI e dal RFid/TI, esso ha d'altra parte vagliato sia il Bachelor of Arts in Hospitality and Finance che l'Executive Master of Business Administration (precedente consid. 4.1), di modo che sarebbe stato necessario che il ricorrente dimostrasse perché questa valutazione sia manifestamente insostenibile.

### **E. 5.3.3**

L'insorgente non ha però agito in tal senso limitandosi a indicare il suo disaccordo con il giudizio impugnato, che non ritiene "convincente", "corretto" o "coerente". Di conseguenza, le sue censure d'arbitrio - formulate nei confronti di argomentazioni dell'istanza inferiore che paiono invero del tutto plausibili e condivisibili - devono essere respinte. Nel seguito, vanno ancora esaminate le critiche relative alla conclusione della Corte cantonale secondo cui l'autorizzazione non può essere concessa nemmeno in base al principio dell'affidamento.

### **E. 6.1**

L'art. 9 Cost. istituisce un diritto fondamentale del cittadino ad essere trattato secondo il principio della buona fede da parte degli organi dello Stato. In materia di diritto amministrativo, esso tutela in particolare la fiducia riposta in un'informazione ricevuta dall'autorità o in un suo determinato comportamento suscettibile di destare un'aspettativa legittima quando: (a) l'autorità è intervenuta in una situazione concreta riguardo a determinate persone; (b) essa era competente a rilasciare l'informazione o il cittadino poteva ritenerla competente sulla base di fondati motivi; (c) l'erroneità dell'informazione ricevuta non era immediatamente riconoscibile; (d) affidandosi all'esattezza dell'informazione il cittadino ha preso disposizioni che non sono reversibili senza subire un pregiudizio; (e) non è intervenuto nessun mutamento legislativo dopo il rilascio dell'informazione (DTF 137 I 69 consid. 2.5.1; 131 II 627 consid. 6.1; sentenza 2C\_842/2021 del 23 dicembre 2022 consid. 6.1). Nel caso le condizioni poste per beneficiare della protezione della buona fede siano realizzate, è nel contempo necessario che al richiamo a tale protezione non si oppongano interessi pubblici preponderanti (DTF 131 II 627 consid. 6; 129 I 161 consid. 4.1; 127 I 31 consid. 3a; sentenza 2C\_506/2013 del 1° novembre 2013 consid. 4.1).

### **E. 6.2**

Ora, la Corte cantonale non ha esaminato nel dettaglio l'esistenza delle cinque condizioni richieste per potersi richiamare al principio dell'affidamento perché ha ritenuto che, quand'anche andasse ammessa, l'interesse al rispetto della legge, per tutelare la clientela in ambito fiduciario dall'agire di persone non qualificate e per garantire la parità di trattamento, debba comunque prevalere (precedente consid. 4.2). Per contro, il ricorrente considera che un interesse pubblico al diniego dell'autorizzazione richiesta non sia dato, che la disparità di trattamento sia "inconsistente" e che sostenere il contrario impedirebbe

all'autorità di vigilanza ogni interpretazione potenzialmente estensiva degli elenchi contenuti nell'art. 4a cpv. 1 e 2 RFid/TI, svuotando l'art. 11 cpv. 4 e 5 LFid/TI del suo senso.

### **E. 6.3**

Anche in questo caso, le argomentazioni addotte nell'impugnativa non dimostrano tuttavia un'incostituzionalità del giudizio cantonale, di modo che le conclusioni dell'istanza inferiore vanno confermate.

#### **E. 6.3.1**

L'insorgente sostiene l'inesistenza di un interesse pubblico preponderante atto a negargli il richiamo al principio dell'affidamento e atto a giustificare la limitazione del diritto alla scelta della professione garantitogli dalla libertà economica ( art. 27 Cost. ). In questo contesto, egli sottolinea come sia vero che "in linea del tutto teorica" la formazione da lui seguita potrebbe non adempiere alle condizioni richieste, ma come sia anche vero che essa è stata ritenuta idonea dall'autorità di vigilanza "nell'esercizio delle sue competenze". Simile appunto è tuttavia irrilevante perché, con argomentazione di cui non è stata dimostrata l'arbitrarietà, il Tribunale amministrativo ha certificato che la formazione seguita dal ricorrente non è sufficiente ed è in contrasto con la LFid/TI e/o con il RFid/TI e questo è l'unico aspetto che conta. Nel contempo, in relazione alle varie critiche formulate dall'insorgente nell'impugnativa, bisogna osservare: che alla base della regolamentazione dell'esercizio della professione di fiduciario, attraverso la prescrizione di criteri come quello di una formazione idonea, vi è un interesse pubblico già riconosciuto anche dal Tribunale federale, in relazione alla limitazione della libertà economica che questa regolamentazione comporta (sentenza 2C\_204/2010 del 24 novembre 2011 consid. 5; 2C\_720/2014 del 12 maggio 2015 consid. 3, 5.2.1 e 6, con ulteriori rinvii alla giurisprudenza in materia); che - confrontato con un interesse pubblico chiaro alla richiesta di disporre di titoli di studio, perché essi attestano l'acquisizione delle conoscenze necessarie per l'esercizio della professione e assicurano uno standard minimo di preparazione (sentenza 2C\_720/2014 del 12 maggio 2015 consid. 5.2.1) - l'insorgente non fa valere argomenti che dovrebbero condurre questa Corte a un'altra conclusione; che all'assenza di una formazione idonea - a tutela della clientela e quale presupposto per iniziare a svolgere l'attività - non possono supplire nemmeno i controlli e gli interventi disciplinari che l'autorità di vigilanza è abilitata a compiere su tutte le persone che, disponendo dei requisiti necessari, sono già attive nel settore (art. 20 segg. LFid/TI).

#### **E. 6.3.2**

D'altra parte, non si comprende neppure come l'argomento addotto dall'istanza inferiore in merito alla disparità di trattamento nei confronti di persone nella stessa situazione, alle quali è stata o deve essere negata l'autorizzazione (precedente consid. 4.2), porterebbe ad impedire all'autorità di vigilanza ogni interpretazione potenzialmente estensiva degli elenchi contenuti nell'art. 4a cpv. 1 e 2 RFid/TI, svuotando di senso anche l'art. 11 cpv. 4 e 5 LFid/TI. Un'interpretazione potenzialmente estensiva resta infatti possibile e, nella misura in cui si rivelerà conforme al quadro giuridico, di essa potranno poi beneficiare tutte le persone che si verranno a trovare in circostanze paragonabili.

### **E. 6.4**

Pur comprendendo il disappunto dell'insorgente per le informazioni errate da lui ricevute, anche la critica con la quale viene denunciata la lesione del principio dell'affidamento va

pertanto respinta e ciò conduce al rigetto dell'impugnativa nel suo complesso. In effetti, oltre a lamentarsi della violazione del divieto d'arbitrio, del principio dell'affidamento e, sempre in questo contesto, della limitazione della libertà economica, il ricorrente si richiama anche ad altri aspetti, quali ad esempio le garanzie procedurali sancite dall' art. 29 cpv. 1 Cost. (precedente consid. 4.3). Tuttavia, egli non presenta argomentazioni precise e circostanziate per nessuno di essi ( art. 106 cpv. 2 LTF ; precedente consid. 2.2). D'altra parte, la questione di un eventuale risarcimento danni, cui fa riferimento l'istanza inferiore (precedente consid. 4.2), dovrà essere semmai oggetto di una procedura ad hoc.

#### **E. 7**

Per quanto precede, il ricorso sussidiario in materia costituzionale è inammissibile mentre il ricorso ordinario in materia di diritto pubblico è respinto. Le spese giudiziarie vanno poste a carico del ricorrente ( art. 65 e 66 cpv. 1 LTF ). Non sono dovute ripetibili ( art. 68 cpv. 3 LTF ).

Export aus OpenCaseLaw (CC0). Verbindlich ist allein der vom erlassenden Gericht veröffentlichte Originaltext. Quellen-URL siehe oben.