Tribunale federale
Tribunal federal

{T 0/2}
2P.106/2002 /bom

Sentenza del 20 dicembre 2002
II Corte di diritto pubblico

Giudici federali Wurzburger, presidente,
Hungerbühler e Müller,
cancelliere Cassina.

A._____,
ricorrente, patrocinato dall'avv. Fabio Soldati, via Pretorio 7, casella postale 3295, 6901 Lugano,

contro

Consiglio di Stato del Cantone Ticino, residenza governativa, 6500 Bellinzona,
Tribunale amministrativo del Cantone Ticino, via Pretorio 16, 6901 Lugano.

art. 9 e 27 Cost. (autorizzazione ad esercitare la professione
di fiduciario finanziario)

(ricorso di diritto pubblico contro la sentenza del 3 aprile 2002
del Tribunale amministrativo del Cantone Ticino)

Fatti:
A.
A._____ ha frequentato le scuole dell'obbligo a U._____. Nel 1963 è entrato alle dipendenze dell'istituto bancario X._____ per svolgere l'apprendistato quale impiegato di commercio. Una volta ottenuto il relativo diploma federale, egli è rimasto nella banca svolgendo tra il 1967 e il 1973 svariate attività. Durante questo periodo ha inoltre frequentato i corsi per il conseguimento del diploma federale d'impiegato di banca, senza tuttavia conseguire l'attestato di studio finale. Tra il 1972 e il 1974 egli ha esercitato l'attività di gestore patrimoniale presso la banca Y._____ di T._____, facente parte del gruppo X._____. Dal 1977 al 1978 è stato assistente del capo della succursale della banca X._____ di T._____, occupandosi tra l'altro anche di consulenza finanziaria alla clientela. Nel periodo compreso tra il 1979 e il 1985 A._____ ha diretto la riorganizzazione del suddetto istituto di credito dal profilo informatico, logistico e gestionale. Tra il settembre del 1986 e il febbraio del 1987 egli ha seguito il corso di formazione superiore per capi finanze organizzato dalla banca X._____ a U._____ dopo di che ha assunto la carica di responsabile del Private Banking della banca X._____ a
T._____. Parallelamente a ciò, tra il 26 settembre e il 22 ottobre 1993, ha frequentato la Business School di Londra.
B.
Nel mese di aprile del 2001 A._____ ha lasciato la banca X._____. Il 9 maggio successivo ha domandato al Dipartimento delle istituzioni del Cantone Ticino il rilascio dell'autorizzazione per l'esercizio della professione di fiduciario finanziario. Il 28 agosto 2001 il Consiglio di vigilanza ticinese sull'esercizio delle professioni di fiduciario si è pronunciato negativamente sull'istanza. Il 6 novembre 2001 il Consiglio di Stato del Cantone Ticino ha quindi risolto di respingere la suddetta richiesta d'autorizzazione. Secondo il governo cantonale, A._____ non dispone di un titolo di studio riconosciuto e non può beneficiare del regime transitorio istituito dall'art. 23a della legge ticinese sull'esercizio delle professioni di fiduciario, del 18 giugno 1984 (LFid), non avendo esercitato l'attività di consulente finanziario ininterrottamente dal 1980, come richiesto da tale norma, bensì solo dal 1987. Questa decisione è poi stata confermata su ricorso con sentenza del 3 aprile

2002 dal Tribunale amministrativo del Cantone Ticino, il quale ha inoltre escluso che nel caso concreto fosse stata violata la garanzia costituzionale della libertà economica.
C.
Il 10 maggio 2002 A._____ ha inoltrato dinanzi al Tribunale federale un ricorso di diritto pubblico con il quale chiede l'annullamento di tale sentenza cantonale e il conseguente rinvio degli atti al Tribunale amministrativo ticinese per un nuovo giudizio. Censura la violazione del divieto d'arbitrio (art. 9 Cost.) e della libertà economica (art. 27 Cost.).

Chiamato ad esprimersi il Tribunale amministrativo ha rinunciato a formulare delle osservazioni in merito al gravame. Dal canto suo il Consiglio di Stato ticinese, e per esso la Divisione della giustizia del Dipartimento delle istituzioni, postula che il ricorso sia respinto.

Diritto:

1.
Il ricorso di diritto pubblico, fondato sulla pretesa violazione dei diritti costituzionali del cittadino ed esperito tempestivamente contro una decisione emanata da un'autorità di ultima istanza cantonale in materia di autorizzazione all'esercizio della professione di fiduciario nel Cantone Ticino (art. 8a LFid e art. 60 cpv. 1 della legge ticinese di procedura per le cause amministrative del 19 aprile 1966 [PAmm]), è, in linea di principio, ammissibile giusta gli art. 84 cpv. 1 lett. a, nonché 86 e segg. OG. La legittimazione del ricorrente, colpito dal giudizio impugnato nei suoi interessi giuridicamente protetti, è pacifica e non dà adito a dubbi (art. 88 OG).
2.
Con la legge sull'esercizio delle professioni di fiduciario, il legislatore cantonale ha sottoposto al regime autorizzativo l'accesso alle attività di fiduciario commercialista, di fiduciario immobiliare e di fiduciario finanziario, svolte per conto di terzi a titolo professionale nel Cantone Ticino (art. 1 cpv. 1 LFid). L'autorizzazione è rilasciata dal Consiglio di Stato all'istante che adempie i requisiti posti all'art. 8 cpv. 1 LFid: tra questi figurano il possesso di un titolo di studio riconosciuto ai sensi degli art. 10 segg. LFid e l'assolvimento di un periodo di pratica biennale in Svizzera nel rispettivo ramo (art. 8 cpv. 1 lett. e LFid).

La legge prevede tuttavia alcune eccezioni al suddetto obbligo autorizzativo. Per quanto qui più interessa va rilevato che non sono tenuti a chiedere un permesso i collaboratori e le persone con compiti gestionali di banche, casse di risparmio e società finanziarie se questi istituti sono interamente soggetti alla legge federale sulle banche e le casse di risparmio, dell'8 novembre 1934 (LBCR; RS 952.0), per l'attività svolta nell'ambito dei medesimi istituti (art. 4 cpv. 1 lett. b LFid).

Giusta l'art. 23 cpv. 3 LFid, le persone che al 1°gennaio 1985 - data in cui è entrata in vigore la legge - pur essendo sprovviste dei necessari titoli di studio esercitavano da almeno cinque anni e a titolo principale attività fiduciarie, potevano richiedere entro il 31 dicembre del medesimo anno di essere ammesse all'esercizio della professione.

Nel 1988 il legislatore ticinese ha quindi introdotto nella legge l'art. 23a LFid in virtù del quale le persone non soggette ad autorizzazione a norma dell'art. 4 cpv. 1 lett. b, c e d possono chiedere in ogni tempo l'autorizzazione prevista dall'art. 23 cpv. 3 LFid a condizione che al 1°gennaio 1985 avevano esercitato da almeno cinque anni e a titolo principale la professione di fiduciario per la quale chiedono l'autorizzazione e l'abbiano continuata senza interruzione fino all'introduzione della domanda.
3.
3.1 Il Tribunale amministrativo, dopo avere rilevato che il ricorrente non possiede nessuno dei titoli di studio previsti dall'art. 12 LFid per l'esercizio della professione di fiduciario finanziario, ha considerato che questi non adempie neppure le condizioni straordinarie previste dall'art. 23a LFid, in quanto, se è incontestato che egli a partire dal 1986 ha esercitato all'interno della banca X._____ attività assimilabili a quelle di un fiduciario finanziario, la medesima cosa non può essere detta per il periodo compreso tra il 1980 e il 1985, durante il quale l'insorgente si è essenzialmente occupato di problemi logistici e organizzativi, curando in particolare l'introduzione dei sistemi informatici nei settori dell'amministrazione di titoli, borsa e portfolio management

system. Fatto questo che non gli ha permesso di fungere da immediato supporto ad una cerchia indeterminata di clienti, come impone il ruolo di fiduciario (art. 1 cpv. 1 LFid). I giudici cantonali hanno poi ritenuto che l'art. 23a LFid era stato applicato nell'occasione senza violare la libertà economica dell'insorgente.
3.2 Con il presente gravame A._____ si oppone ai suddetti argomenti e rimprovera alla Corte cantonale di avere avanzato un giudizio lesivo tanto del divieto d'arbitrio, quanto della libertà economica. Innanzitutto contesta che per la qualifica dell'attività di fiduciario sia determinante il contatto con la clientela: considera assurdo che chi ha rivestito un ruolo dirigenziale all'interno di una banca per molti anni non debba essere equiparato, dal profilo dell'attività svolta, al suo funzionario subalterno. In secondo luogo afferma che, dal momento che la legge ticinese sui fiduciari prevede l'esenzione dall'obbligo di ottenere un'autorizzazione per le persone che fruiscono di una certa preparazione e che sono assoggettate a delle leggi federali che ne garantiscono l'affidabilità, non vi sarebbe alcun valido motivo per non tenere conto della notevole esperienza che egli ha potuto accumulare durante i molti anni passati alla testa del Privat Banking della banca X._____ di T._____. Sostiene poi che l'art. 23a LFid sancisce una regola discriminatoria in quanto favorirebbe le persone che, seppur sprovviste di un titolo riconosciuto, hanno esercitato la professione di fiduciario a partire dal 1980 sino al 1988 rispetto a chi,
nelle medesime condizioni, ha svolto la stessa attività successivamente a questo periodo. Infine si richiama alle varie normative federali esistenti volte a disciplinare il settore finanziario per mettere in dubbio la costituzionalità della normativa cantonale in questione.
4.
La libertà economica garantita dall'art. 27 Cost. protegge ogni attività economica privata esercitata a titolo professionale e volta al conseguimento di un guadagno o di un reddito (DTF 128 I 3 consid. 3a). La professione di fiduciario - nel senso inteso dalla legge quì applicabile - beneficia quindi, in linea di principio, della citata garanzia costituzionale. Come tutte le libertà fondamentali, anche la quella in rassegna non è assoluta, ma può essere soggetta a restrizioni, secondo le condizioni previste dall'art. 36 Cost. La giurisprudenza ha comunque escluso la possibilità di apportare delle limitazioni alla libertà in parola, basate su ragioni di politica economica, ossia di adottare delle misure che intervengono nel gioco della libera concorrenza per favorire certi rami di attività lucrativa e per dirigere l'attività economica secondo un piano prestabilito (DTF 125 I 431 consid. 4b; 121 I 129 consid. 3b).

Per prassi, il fatto di esigere il rilascio di un'autorizzazione per poter esercitare una determinata professione costituisce una restrizione grave della libertà di commercio e d'industria (DTF 123 I 212 consid. 3a con rinvii). Analoga conclusione deve essere tratta anche nel caso di specie, dove, come si è detto, la vertenza concerne il mancato rilascio di un'autorizzazione per l'esercizio dell'attività di fiduciario finanziario. In questi casi il Tribunale federale esamina liberamente l'interpretazione e l'applicazione del diritto cantonale (DTF 118 Ia 175 consid. 2a). È inoltre sempre con pieno potere cognitivo che esso valuta se l'interpretazione e l'applicazione del diritto cantonale sia conforme alla libertà di commercio e di industria (DTF 122 I 236 consid. 4a, 120 Ia 67 consid. 3b con rinvii). In simili circostanze la censura d'arbitrio sollevata dall'insorgente in relazione all'interpretazione e all'applicazione da parte dei giudici cantonali dell'art. 23a LFid, non ha nel presente ambito nessuna portata propria.
5.
5.1 Nel caso di specie è pacifico che il ricorrente non dispone dei diplomi previsti dall'art. 12 LFid. La sua posizione deve dunque essere esaminata alla luce dell'art. 23a LFid. Sennonché egli non adempie le condizioni poste da quest'ultima norma per potere beneficiare dell'autorizzazione litigiosa. In effetti nei cinque anni che hanno preceduto l'entrata in vigore della legge cantonale sui fiduciari, egli non ha svolto a titolo principale un'attività paragonabile a quella di un fiduciario, così come inteso dall'art. 7 LFid: emerge dagli atti che dal 1°ottobre 1976 al 31 marzo 1987 egli è stato attivo presso il Dipartimento Servizi della succursale di T._____ della banca X._____, occupandosi essenzialmente di questioni organizzative, logistiche ed informatiche. Il che, come rettamente rilevato dall'autorità cantonale, non costituisce affatto un'attività fiduciaria svolta per conto di terzi in campo finanziario. Durante il periodo in questione il ricorrente non si è infatti occupato né di consulenza negli investimenti, né di gestione patrimoniale. Da questo punto di vista può dunque rimanere aperta la questione di sapere se, come sostenuto nel gravame, la posizione di chi agisce con compiti dirigenziali sia paragonabile a
quella dei suoi subalterni che operano a diretto contatto con la clientela.

Per questi motivi ai giudici cantonali non può essere rimproverato di avere interpretato o applicato in modo errato la chiara norma contemplata dall'art. 23a LFid.
5.2 Resta pertanto da esaminare la compatibilità della soluzione litigiosa con la garanzia della libertà economica invocata dall'insorgente.
5.2.1 A questo proposito occorre innanzitutto rilevare che egli non mette in dubbio che la soluzione adottata dal legislatore ticinese configuri una base legale sufficiente per una restrizione della suddetta libertà costituzionale. Si tratta quindi di valutare se dal profilo della proporzionalità sussistano sufficienti ragioni per negare all'insorgente il rilascio dell'autorizzazione da lui richiesta e se alla luce dei più recenti sviluppi intervenuti a livello legislativo federale sia dato ancora un interesse pubblico che giustifica di limitare nel Cantone Ticino l'accesso alla professione di fiduciario alle persone provenienti dal settore bancario. Le disposizioni che limitano la libertà economica non devono infatti essere dettate da ragioni di politica economica, né incidere più di quanto lo richieda lo scopo di polizia che le sorregge. Esse devono inoltre apparire come un mezzo adeguato per la tutela degli interessi pubblici perseguiti. Il principio della proporzionalità assume poi particolare importanza in materia di certificati di idoneità professionale, dove bisogna tenere conto di un rapporto ragionevole tra lo scopo perseguito e le misure previste implicanti una restrizione della libertà economica (DTF 117 Ia 440 consid.
4a).
5.2.2 La legislazione ticinese fa dipendere, quale regola generale, il rilascio dell'autorizzazione ad esercitare l'attività di fiduciario dal possesso, tra le altre cose, di un titolo di studio riconosciuto. Il Tribunale federale ha già avuto modo in passato di considerare compatibile con la libertà economica una simile regolamentazione, ritenuto che la stessa, pur escludendo da questo settore d'attività tutte le persone che non adempiono un simile requisito, non è dettata da ragioni di politica economica e non mira a rendere più difficile l'esercizio della professione ma serve a garantire uno standard minimo di preparazione degli interessati (sentenza del 4 dicembre 1995 pubblicata in RDAT 1996 II n. 54 consid. 5c/aa). Contrariamente a quanto sostiene il ricorrente, attraverso l'adozione dell'art. 23a LFid, il legislatore ticinese non ha voluto introdurre nella legge, quale criterio alternativo a quello appena citato, il criterio dell'esperienza professionale. Esso ha in effetti semplicemente inteso accordare la possibilità di ottenere in ogni tempo l'autorizzazione in questione a tutti quei soggetti che, pur essendo privi di un diploma riconosciuto, al momento dell'entrata in vigore della legge avrebbero avuto la possibilità di
chiedere l'iscrizione nell'albo dei fiduciari in virtù della regola transitoria di cui all'art. 23 cpv. 3 LFid, ma che non hanno avuto modo di far capo al trattamento agevolato istituito da quest'ultima disposizione, visto che a quel tempo non erano soggetti, in base all'art. 4 LFid, all'obbligo di richiedere un simile permesso (cfr. Rapporto n. 3277 del 10 giugno 1988 della Commissione della legislazione sul messaggio 1°marzo 1988 concernente la modifica della legge sull'esercizio delle professioni di fiduciario del 18 giugno 1984, pag. 6). Il possesso dei necessari titoli di studio è rimasto dunque, anche dopo l'introduzione nella legge dell'art. 23a LFid, il requisito principale e ordinario in virtù del quale può entrare in linea di conto il rilascio dell'autorizzazione in parola. Quest'ultima disposizione si limita quindi ad istituire in via del tutto eccezionale una facilitazione volta a estendere, rispetto all'art. 23 cpv. 3 LFid, la tutela delle situazioni acquisite al 1°gennaio 1985 di una determinata cerchia di persone che già allora erano attive da anni nel ramo fiduciario oppure svolgevano compiti analoghi nel settore bancario o parabancario. Circostanza questa che però, come si è visto sopra, non concerne il
ricorrente, il quale a quel tempo si occupava di questioni organizzative e pertanto non rientrava tra i soggetti esentati in virtù dell'art. 4 LFid dall'obbligo di chiedere il rilascio di un'autorizzazione quale fiduciario.

A giusto titolo dunque l'autorità cantonale ha sottolineato che un'interpretazione estensiva dell'art. 23a LFid, così come preconizzata nel gravame, disattenderebbe le finalità perseguite dall'intera normativa e svuoterebbe di ogni senso il requisito di base, costituito dal possesso di un titolo di studio riconosciuto, per poter esercitare la professione di fiduciario. Alla luce delle chiare finalità perseguite dal legislatore ticinese, non è dunque possibile affermare, come fa il ricorrente, che l'art. 23a LFid sarebbe volto a privilegiare senza alcun motivo le persone che hanno avuto modo di maturare un'esperienza pratica in campo fiduciario prima dell'introduzione di questa norma, avvenuta il 1°gennaio 1988, rispetto a quelle che invece hanno potuto svolgere una simile attività in prevalenza soltanto dopo tale data. Certo, il citato articolo di legge impone alle autorità di operare talune distinzioni, che però come appena visto, trovano la loro ragione d'essere nella necessaria tutela delle

situazioni acquisite.

Resta comunque il fatto che nel caso concreto l'applicazione delle norme cantonali in parola ha determinato l'esclusione dall'esercizio della professione di fiduciario di un ex direttore di banca che, alla luce dell'attività svolta dal 1987 nel ramo del privat banking presso la banca X._____ di T._____, dispone verosimilmente di notevoli conoscenze in materia di amministrazione patrimoniale. A questo proposito occorre però considerare che nella misura in cui lo scopo principale della legge sui fiduciari consiste nel fare in modo che possano accedere a questa professione soltanto le persone in possesso di una certa preparazione tecnica risulta pressoché inevitabile esigere dagli interessati la prova della loro idoneità professionale attraverso i diplomi di studio da loro conseguiti. In materia di autorizzazioni professionali il requisito dell'esperienza pratica, se preso da solo, non può in genere essere considerato determinante per l'accertamento dell'effettivo grado di preparazione del candidato. Si tratta infatti di un fattore che mal si presta a delle valutazioni oggettive e che pertanto potrebbe aprire la via a delle pratiche autorizzative arbitrarie e lesive del principio di uguaglianza.

Il fatto poi che il ricorrente abbia operato per anni a livello professionale in un settore, quale è quello bancario, soggetto a rigida sorveglianza da parte della Confederazione non gli è di alcun giovamento ai fini della presente causa. In effetti si deve considerare che la legge federale sulle banche e le casse di risparmio, dell'8 novembre 1934, regola unicamente la vigilanza sugli istituti di credito, ma non - perlomeno in modo diretto - quella sulle persone che operano all'interno dei medesimi quali dipendenti. Per quanto attiene poi alle più recenti normative emanate a livello federale in campo finanziario, va detto che sia la legge sui fondi di investimento, del 18 marzo 1994 (LFI; RS 951.31), che la legge sulle borse e il commercio di valori immobiliari, del 24 marzo 1995 (LBVM; RS 954.1) disciplinano dei settori specifici che sono sottratti al campo d'applicazione della legge ticinese sui fiduciari (art. 4 LFid), ragione per la quale dal profilo costituzionale quest'ultima regolamentazione può senz'altro coesistere in maniera del tutto autonoma insieme alle suddette disposizioni federali. Inoltre, come rilevato sia dai giudici che dal governo ticinese, la legge federale relativa alla lotta contro il riciclaggio di
denaro, del 10 ottobre 1997 (LRD; RS 955.0), persegue degli obiettivi completamente diversi da quelli contemplati dalla legislazione sui fiduciari, per cui anche da questo punto di vista il diritto federale non influisce sulla normativa cantonale in parola. Il fatto dunque che il ricorrente abbia svolto per anni un'attività professionale soggetta alla severa sorveglianza istituita dalle suddette leggi federali in ambito finanziario non gli permette di ottenere una deroga alle condizioni previste dalla legge ticinese sui fiduciari.
5.2.3 La decisione impugnata, pur avendo delle conseguenze gravose per l'insorgente, appare dunque sorretta da pertinenti interessi pubblici e non risulta lesiva del principio di proporzionalità. La stessa dev'essere pertanto considerata rispettosa della libertà economica e delle altre garanzie costituzionali invocate dall'insorgente.
6.
Stante tutto quanto precede, il ricorso deve essere respinto. Visto l'esito del gravame, la tassa di giustizia va posta a carico del ricorrente (art. 156 cpv. 1, 153 e 153a OG). Non si assegnano ripetibili ad autorità vincenti (art. 159 cpv. 2 OG).

Per questi motivi, il Tribunale federale pronuncia:

1.
Il ricorso è respinto.
2.
La tassa di giustizia di fr. 2'000.– è posta a carico del ricorrente.
3.
Comunicazione al patrocinatore del ricorrente, al Consiglio di Stato e al Tribunale amministrativo del Cantone Ticino.
Losanna, 20 dicembre 2002
In nome della II Corte di diritto pubblico
del Tribunale federale svizzero

Il presidente: Il cancelliere: