Bundesgericht
Tribunal fédéral
Tribunale federale
Tribunal federal

{T 0/2}

2C 1022/2013

Sentenza del 25 marzo 2014

II Corte di diritto pubblico

Composizione
Giudici federali Seiler, Giudice presidente,
Aubry Girardin, Kneubühler,
Cancelliera Ieronimo Perroud.

Partecipanti al procedimento
A._____,
patrocinato dall'avv. Adriano A. Sala,
ricorrente,

contro

Autorità di vigilanza sull'esercizio delle professioni
di fiduciario, 6501 Bellinzona.

Oggetto
autorizzazione cantonale ad esercitare la professione
di fiduciario commercialista e finanziario,

ricorso contro la sentenza emanata il 30 settembre 2013 dal Tribunale amministrativo del Cantone Ticino.

Fatti:

A.
A._____ è titolare di un diploma di ragioniere e perito commerciale ottenuto nel 1980 a Milano nonché del titolo di dottore in scienze aziendali con specializzazione nel ramo amministrativo e finanziario, conseguito il 17 novembre 1999 presso il Politecnico B._____ istituto gestito dalla C._____SA di X._____. Il 29 luglio 2011 egli ha chiesto all'Autorità di vigilanza per l'esercizio delle professioni di fiduciario del Cantone Ticino (di seguito: l'Autorità di vigilanza) il rilascio delle autorizzazioni all'esercizio delle professioni di fiduciario commercialista e finanziario.

B.
Dopo avere invitato l'interessato a fornire ulteriore documentazione, l'Autorità di vigilanza ha respinto l'istanza il 22 ottobre 2012 considerando che il titolo di dottore in scienze aziendali con specializzazione nel ramo amministrativo e finanziario non costituiva una laurea universitaria né aveva valore equivalente, visto che la C._____SA non era stata accreditata come università dalla Conferenza universitaria svizzera (CUS).

C.
Il Tribunale amministrativo del Cantone Ticino, dinanzi al quale A._____ si è aggravato, ha confermato la decisione dell'autorità di vigilanza con sentenza del 30 settembre 2013. Respinte le censure formali sollevate, la

Corte cantonale ha specificato in primo luogo che, sebbene la legge sull'esercizio delle professioni di fiduciario del 18 giugno 1984 (vLFid) fosse stata abrogata con l'entrata in vigore, il 1°luglio 2012, della nuova normativa del 1°dicembre 2009 (LFid), la stessa rimaneva comunque applicabile dato che la procedura in esame era iniziata prima del 1°luglio 2012, salvo nell'ipotesi in cui il nuovo ordinamento dovesse risultare più favorevole all'interessato (art. 29 cpv. 1 LFid).
Nel merito la Corte cantonale ha giudicato - in sintesi - che il diploma di ragioniere e perito commerciale non costituiva un titolo sufficiente per ottenere le due autorizzazioni richieste e che il titolo di dottore in scienze aziendali con specializzazione nel ramo amministrativo e finanziario non aveva valore accademico, poiché non era stato rilasciato da un istituto ufficialmente riconosciuto dalle competenti istituzioni pubbliche, e non costituiva pertanto una licenza in scienze economiche o commerciali o in diritto ai sensi degli art. 10 lett. a e 12 lett. a vLFid. Infatti la C._____SA non era stata accreditata quale università né aveva fruito di alcun riconoscimento ufficiale nemmeno quando era in vigore l'ordinamento universitario anteriore, di competenza cantonale. Infine ha negato che fossero state disattese la buona fede e la libertà economica dell'interessato.

D.
Il 30 ottobre 2013 A._____ ha esperito dinanzi al Tribunale federale un ricorso in materia di diritto pubblico con cui chiede che la sentenza cantonale sia annullata e che gli siano rilasciate le due autorizzazioni richieste, rispettivamente che la causa venga rinviata all'autorità di prime cure per nuovo giudizio. Censura, in sintesi, la violazione del suo diritto di essere sentito sotto più aspetti nonché della sua libertà economica, la limitazione imposta alla stessa dalla normativa cantonale non poggiando a suo avviso su una base legale sufficientemente chiara.
Chiamati ad esprimersi il Tribunale cantonale amministrativo, senza formulare osservazioni, si è riconfermato nelle motivazioni e nelle conclusioni del giudizio impugnato, mentre l'Autorità di vigilanza non si è espressa.

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 137 I 371 consid. 1 pag. 372 e rinvio).

1.2. Di carattere finale (art. 90 LTF), la decisione contestata è stata emanata da un'autorità di ultima istanza cantonale con natura di tribunale superiore (art. 86 cpv. 1 lett. d e cpv. 2 LTF) e riguarda una causa di diritto pubblico (art. 82 LTF) che non ricade sotto alcuna delle eccezioni previste dall'art. 83 LTF, in particolare la lettera t. Questa lettera esclude il rimedio ordinario contro le decisioni concernenti l'esito di esami e di altre valutazioni della capacità, segnatamente nei settori della scuola, del perfezionamento e dell'esercizio della professione. Ciò non è tuttavia il caso quando, come nella presente fattispecie, il litigio verte sulla questione di sapere se un esame o un titolo sia necessario o no per ottenere l'autorizzazione ad esercitare una professione (cfr. sentenza 2C 1016/2011 del 3 maggio 2012 consid. 1.1 con rinvii non pubblicato in DTF 138 I 196 segg.). Presentato in tempo utile (art. 100 cpv. 1 LTF) e nella forma prescritta dalla legge (art. 42 LTF) dal destinatario dell'atto impugnato, che ha un interesse degno di protezione all'annullamento del medesimo (art. 89 LTF), il ricorso in materia di diritto pubblico è quindi di massima ammissibile.

2.

2.1. Con il ricorso in materia di diritto pubblico può in particolare venir censurata la violazione del diritto federale (art. 95 lett. a LTF), nozione che comprende i diritti costituzionali dei cittadini (DTF 133 III 446 consid. 3.1 pag. 447 seg.). Salvo che per i casi citati espressamente dall'art. 95 LTF, con il ricorso in materia di diritto pubblico non può invece essere criticata la violazione del diritto cantonale, di cui può semmai esser denunciata un'applicazione arbitraria (DTF 133 III 462 consid. 2.3 pag. 466).

2.2. Di principio, il Tribunale federale applica il diritto d'ufficio (art. 106 cpv. 1 LTF); esso non è vincolato

né agli argomenti fatti valere nel ricorso né ai considerandi sviluppati dall'istanza precedente. La violazione di diritti fondamentali è invece esaminata unicamente se il ricorrente ha sollevato e motivato tale censura (art. 106 cpv. 2 LTF; DTF 134 II 244 consid. 2.2 pag. 246). Nella sua impugnativa, è necessario che egli specifichi quali diritti ritiene lesi ed esponga le critiche in modo chiaro e circostanziato, accompagnandole da un'argomentazione esaustiva; in caso di asserita violazione del divieto d'arbitrio, segnatamente in relazione all'applicazione del diritto cantonale, deve spiegare in che misura la decisione impugnata sia - non solo a livello di motivazione, ma anche di risultato - manifestamente insostenibile, gravemente lesiva di una norma o di un principio giuridico indiscusso, oppure in contraddizione urtante con il sentimento di giustizia ed equità (DTF 133 III 393 consid. 6 pag. 397; 129 I 8 consid. 2.1 pag. 9).

2.3. In quanto volto a criticare i disposti su cui poggia il rifiuto del rilascio delle autorizzazioni (cf. consid. D), il gravame è ugualmente ammissibile. Per mezzo dell'impugnazione di un atto concreto davanti al Tribunale federale può in effetti essere fatta valere anche l'incostituzionalità della norma applicata (cosiddetto controllo accessorio: DTF 133 I 1 consid. 5.6 pag. 5). Va tuttavia precisato che, quando si esprime in un simile contesto, il Tribunale federale non esamina la conformità alla Costituzione con riguardo a tutte le fattispecie possibili, bensì unicamente nell'ottica del caso specifico e, qualora la critica si dimostrasse fondata, annulla solamente l'atto concreto, non invece la norma litigiosa sulla quale esso si basa (DTF 132 I 49 consid. 4 pag. 54; 131 I 272 consid. 3.1 pag. 274 e rinvii).

3.
L'art. 1 cpv. 1 vLFid (così come l'art. 1 cpv. 1 LFid) prescrive che le attività di fiduciario commercialista, immobiliare e finanziario 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 del Consiglio di Stato (ora dell'Autorità di vigilanza) - l'art. 8 cpv. 1 lett. e vLFid (art. 8 cpv. 1 lett. d LFid) impone il possesso di un titolo di studio riconosciuto (...) e gli art. 10 lett. a e 12 lett. a vLFid (art. 11 cpv. 1 lett. a, cpv. 3 lett. a LFid) specificano che sono titoli di studio riconosciuti per l'ottenimento dell'autorizzazione "la licenza in scienze economiche o commerciali (o in diritto) rilasciata da un'università svizzera" (secondo la nuova normativa: la licenza, il bachelor o il master in scienze economiche o commerciali (o in diritto) rilasciati da un'università svizzera).

4.

4.1. In ordine il ricorrente lamenta la disattenzione del suo diritto di essere sentito sotto più aspetti. Questa censura dev'essere esaminata prioritariamente, poiché il diritto di essere sentito ha natura formale e la sua lesione comporta di regola l'annullamento della decisione impugnata, indipendentemente dalla fondatezza del gravame nel merito (DTF 137 I 195 consid. 2.2 pag. 197; 135 I 187 consid. 2.2 pag. 190 e rispettivi rinvii).

4.2.

4.2.1. Come già in sede cantonale, egli vede una violazione del suo diritto di essere sentito per avere l'Autorità di vigilanza fondato tra l'altro la propria decisione sulla non equivalenza del suo dottorato con i titoli di studio elencati agli art. 10 lett. a e 12 lett. a vLFid, senza dargli però prima la possibilità di esprimersi personalmente su tale aspetto. Detta autorità si sarebbe infatti limitata a chiedergli una dichiarazione scritta della Conferenza dei rettori delle università svizzere (di seguito: CRUS) inerente l'accreditamento dell'istituto che ha rilasciato il dottorato e l'equipollenza del titolo in questione. Ora, considerate le gravi ripercussioni derivanti per lui dal rifiuto delle autorizzazioni richieste, doveva invece essergli offerta espressamente la possibilità di determinarsi su tale problema. Non facendolo, l'autorità di vigilanza avrebbe pertanto violato il suo diritto di esprimersi così come l'avrebbe disatteso, a sua volta, il Tribunale cantonale amministrativo. Innanzitutto perché avrebbe erroneamente considerato che, vista la lettera dell'Autorità di vigilanza, egli poteva oggettivamente rendersi conto che la questione della validità del suo titolo di studio non era scontata e quindi fornire,
assieme all'attestazione della CRUS, altre informazioni; poi perché avrebbe giudicato, sempre a torto, che la citata autorità poteva legittimamente decidere sulla base degli atti in suo possesso dato che egli aveva già avuto la possibilità di determinarsi e non l'aveva fatto. Infine considera che non vi è stata una sanatoria dato che il Tribunale cantonale amministrativo si è limitato ad analizzare la questione dell'accreditamento senza poi pro-

nunciarsi sull'eventuale equivalenza del suo titolo di studio.

4.2.2. Il diritto di essere sentiti ancorato nell'art. 29 cpv. 2 Cost., quale garanzia minima che può essere concretizzata in norme di diritto cantonale, qui non invocate (DTF 135 I 279 consid. 2.2 pag. 281 seg.), comprende più aspetti. In particolare, assicura al ricorrente la facoltà di esprimersi prima che sia presa una decisione che lo tocca nella sua situazione giuridica e comprende il diritto di consultare l'incarto, di offrire mezzi di prova su punti rilevanti e di partecipare alla loro assunzione o perlomeno di potersi esprimere sui risultati, in quanto possano influire sul giudizio che dovrà essere preso (DTF 136 I 265 consid. 3.2 pag. 272; 135 I 279 consid. 2.3 pag. 282).

4.2.3. Come rilevato dai giudici cantonali, l'Autorità di vigilanza ha scritto il 30 agosto 2011 al ricorrente, rammentandogli innanzitutto che tra i requisiti imposti dalla vLFid (art. 8 cpv. 1 lett. d vLFid) figurava il possesso di un titolo di studio riconosciuto e il compimento di un periodo di pratica professionale di due anni. Per potere stabilire se il titolo posseduto dall'interessato adempiva almeno uno dei requisiti ivi figuranti, chiedeva un'attestazione della CRUS comprovante sia l'equipollenza della propria laurea, sia l'accreditamento dell'Istituto presso la Confederazione. Per quanto concerne l'espletamento del periodo di pratica biennale rilevava che lo stesso non era comprovato. L'autorità di vigilanza concludeva aggiungendo che, secondo lei, non erano per il momento adempiuti i requisti legali per rilasciare le autorizzazioni sollecitate.
Ora, contrariamente a quanto sostenuto dal ricorrente, emerge chiaramente dal citato scritto che l'autorità di prime cure nutriva seri dubbi sia sulla validità del titolo di studio sia sul riconoscimento (accreditamento) dell'Istituto presso il quale l'aveva conseguito, dato che concludeva il proprio scritto osservando che il richiedente non adempiva attualmente i requisiti legali. In queste condizioni spettava pertanto all'interessato fornire, già a quel momento, tutti i documenti che riteneva idonei a comprovare la validità della propria laurea in scienze aziendali, così come l'ha fatto per la durata del periodo di pratica svolta. Che anche il ricorrente ne fosse cosciente è confermato per di più dalla lettera del 20 settembre 2011 indirizzata dall'istituto stesso (a cui il ricorrente aveva inviato una copia della lettera del 30 agosto 2011) all'Autorità di vigilanza, nella quale l'amministratore unico del medesimo contesta sia i dubbi concernenti il valore del titolo di studio sia la questione dell'accreditamento ed esige che la laurea del ricorrente venga ritenuta idonea per accogliere la sua istanza (di rilascio delle autorizzazioni). Infatti, se il ricorrente non si fosse reso conto che il riconoscimento del suo dottorato
poneva problemi, non ne avrebbe informato l'Istituto presso il quale l'aveva conseguito.
È quindi a ragione che la Corte cantonale ha ritenuto che spettava all'interessato reagire già alla ricezione della lettera del 30 agosto 2011 e fornire, assieme all'attestazione della CRUS, ogni altro documento che riteneva idoneo a comprovare la validità del proprio titolo di studio. Ed è sempre a ragione che i giudici cantonali sono giunti alla conclusione che l'Autorità di vigilanza poteva decidere sulla scorta dei documenti in suo possesso, senza ulteriormente sollecitare il richiedente. Da quel che precede discende che il diritto di esprimersi del ricorrente non è stato disatteso. In queste condizioni non occorre ulteriormente esaminare la questione di sapere se vi è stata una sanatoria, rispettivamente se è avvenuta in modo corretto. Al riguardo la censura si appalesa infondata e come tale va respinta.

4.3.

4.3.1. Il ricorrente lamenta in seguito un difetto di motivazione. Adduce che l'autorità di vigilanza nella propria decisione di rifiuto si sarebbe unicamente espressa sui motivi per i quali la C._____SA non poteva essere ritenuta un'università svizzera ai sensi della vLFid, ma non si sarebbe pronunciata sulla questione dell'equivalenza del proprio titolo di studio, salvo un vago rinvio alla "documentazione prodotta", senza però confrontarsi con la medesima. Egli ritiene pertanto che è a torto che la Corte cantonale ha giudicato che i requisiti minimi di motivazione previsti dalla giurisprudenza erano stati ossequiati.

4.3.2. Tra i diversi diritti sgorganti dall'art. 29 cpv. 2 Cost. figura anche l'obbligo per l'autorità di motivare le proprie decisioni, cui si richiama il ricorrente. Tale obbligo ha lo scopo, da un lato, di porre la persona interessata nelle condizioni di afferrare le ragioni poste a fondamento della decisione, di rendersi conto della portata del provvedimento e di poterlo impugnare con cognizione di causa, e, dall'altro, di permettere all'autorità di ricorso di esaminare la fondatezza della decisione medesima. Esso non impone tuttavia di esporre e discutere

tutti i fatti, i mezzi di prova e le censure formulati; è infatti sufficiente che dalla decisione impugnata emergano in maniera chiara i motivi su cui l'autorità fonda il suo ragionamento (DTF 134 I 83 consid. 4.1 pag. 88; 129 I 232 consid. 3.2 pag. 236 seg.; 126 I 97 consid. 2b pag. 102 seg.; 117 Ib 64 consid. 4 pag. 86). Dal punto di vista formale, il diritto ad una motivazione è rispettato anche se la motivazione è implicita, risulta dai diversi considerandi componenti la decisione (sentenza 2C 505/2009 del 29 marzo 2010 consid. 3.1), oppure da rinvii ad altri atti. Anche in questo caso, occorre però che ciò non ne ostacoli oltremodo la comprensione o addirittura la
precluda (cfr. sentenze 2A.199/2003 del 10 ottobre 2003 consid. 2.2.2 e 1P.708/1999 del 2 febbraio 2000 consid. 2).

4.3.3. Come emerge dagli atti di causa, l'autorità di prime cure ha motivato il proprio rifiuto rilevando che l'istante non possedeva un titolo di studio riconosciuto figurante tra quelli previsti dagli art. 10 e 12 vLFid. Al riguardo ha precisato (cfr. decisione del 22 ottobre 2012) che il dottorato in scienze aziendali non poteva costituire un titolo di studio riconosciuto in quanto era stato conseguito presso la C._____SA, la quale non era stata accreditata dalla Conferenza universitaria svizzera e non poteva pertanto essere considerata un'università svizzera ai sensi dei disposti legali applicabili. Essa ha poi aggiunto, richiamando gli art. 10 lett. a e 12 lett. a vLFid, che detto titolo non poteva nemmeno essere ritenuto equivalente ad una laurea svizzera in scienze economiche o commerciali. Da quel che precede discende che come ben giudicato dal Tribunale cantonale amministrativo, la decisione di prime cure conteneva tutti gli elementi essenziali (disposti legali determinanti, motivo di rifiuto, cioè titolo non riconosciuto perché ottenuto presso un istituto non accreditato e quindi non equiparabile ad un'università svizzera). Anche se sintetizzati, gli stessi erano comunque sufficienti per porre l'interessato nelle
condizioni di afferrare le ragioni poste a fondamento del rifiuto di concedergli le autorizzazioni richieste, di rendersi conto della portata del provvedimento e, infine, di potere ricorrere con cognizione di causa, ciò che ha fatto rivolgendosi al Tribunale cantonale amministrativo. Anche tale censura si rivela priva di pertinenza e come tale va respinta.

5.

5.1. Nella fattispecie, il ricorrente non contesta né la facoltà da parte del Cantone Ticino di sottoporre ad autorizzazione l'esercizio dell'attività di fiduciario, né il principio di esigere, per poter ottenere tale autorizzazione, l'adempimento di condizioni personali specifiche. Se è cosciente che una limitazione della libertà economica (art. 27 Cost.) è ammissibile alle condizioni poste dall'art. 36 Cost., il ricorrente afferma però che in concreto difetta la base legale sufficiente richiesta al capoverso 1 dell'art. 36 Cost. Citando l'art. 8 lett. e vLFid, secondo cui l'autorizzazione all'esercizio dell'attività di fiduciario è rilasciata all'istante in possesso di un titolo di studio riconosciuto, e gli art. 10 lett. a e 12 lett. a vLFid, secondo i quali - semplificando - sono titoli di studio riconosciuti quelli rilasciati da un'università svizzera, il ricorrente afferma che oltre al fatto che il concetto di "università svizzera" non è minimamente sviluppato, dal tenore dei disposti sopracitati niente permette di dedurre che "l'università svizzera" ai sensi della (v) LFid - così come giudicato secondo lui a torto sia dall'autorità di vigilanza sia dalla Corte cantonale - sia solo quella accreditata dalla Conferenza
universitaria svizzera. Ciò sarebbe peraltro confermato dal fatto che anche i giudici cantonali hanno constatato che le norme in questione non lo prevedono esplicitamente ma si limitano a sottintendere che i titoli di studio ivi contemplati debbano essere rilasciati da università svizzere accreditate. Allo stesso modo nemmeno la distinzione operata dal Tribunale cantonale amministrativo tra riconoscimento e accreditamento troverebbe alcuna base legale nella vLFid ed ancora meno nella legge attualmente in vigore.

5.2. La libertà economica garantita dall'art. 27 Cost. include in particolare la scelta della professione, il libero accesso a un'attività economica privata e il suo esercizio. Anche chi esercita la professione di fiduciario - nel senso inteso dalla legge qui applicabile - può quindi richiamarsi, in linea di principio, alla citata garanzia costituzionale (cfr. sentenza 2C 536/2009 del 21 giugno 2010 in: RtiD 2011 I pag. 103 segg. consid. 4.1 con riferimenti).
Come tutti i diritti fondamentali, anche la garanzia della libertà economica non è tuttavia assoluta. Essa può essere soggetta a limitazioni, secondo le condizioni previste dall'art. 36 Cost. Ogni restrizione deve cioè fon-

darsi su una base legale sufficiente, essere giustificata da un interesse pubblico o dalla protezione di diritti fondamentali altrui ed essere proporzionata allo scopo perseguito. La proporzionalità dev'essere data a livello dei contenuti della norma stessa, aspetto qui non in discussione. Nella misura in cui essa conferisca all'autorità un potere di apprezzamento, proporzionale deve però anche essere la sua applicazione in un caso concreto (PIERRE MOOR, Droit administratif, vol. I, 1994, pag. 417; PAUL RICHLI, Grundriss des schweizerischen Wirtschaftsverfassungsrechts, 2007, pag. 95 segg.).
Chiamato ad esprimersi in merito, il Tribunale federale esamina liberamente tali aspetti (sentenza 2C 655/2009 del 23 marzo 2010 consid. 4.1 con rinvii). Nella fattispecie, dati i gravi effetti dell'atto impugnato, libero è inoltre pure l'esame dell'interpretazione e dell'applicazione del diritto cantonale ad essi connesso (DTF 134 I 153 consid. 4.2.2 pag. 157 seg.). Tuttavia questa Corte si pronuncerà unicamente sulla questione della base legale, unico aspetto contestato dal ricorrente.

5.3. La legge s'interpreta esaminandone dapprima il testo (interpretazione letterale). Quando una norma non è assolutamente chiara, si presta a più interpretazioni o se vi sono motivi fondati per ritenere che la lettera non riproduca il senso vero della disposizione, occorre tuttavia delinearne la portata tenendo conto del suo senso e scopo (interpretazione teleologica), della relazione con altri disposti (interpretazione sistematica) e dei lavori preparatori (interpretazione storica). Applicando tali metodi, il Tribunale federale non ne privilegia uno in particolare, preferendo ispirarsi a un pluralismo interpretativo (DTF 136 II 233 consid. 4.1 pag. 236; 134 II 308 consid. 5.2 pag. 311; 131 II 562 consid. 3.5 pag. 567); nel caso siano possibili più interpretazioni, esso opta inoltre per quella che corrisponde al meglio alle prescrizioni di rango costituzionale (DTF 136 II 149 consid. 3 pag. 154 con rinvii).

5.4. Come accennato in precedenza, il rifiuto delle autorizzazioni poggia sul fatto che il titolo di studio dell'istante non rientrava tra quelli contemplati dagli art. 10 e 12 vLFId. A parere del Tribunale cantonale amministrativo, sebbene gli art. 10 lett. a e 12 lett. a vLFid non lo indicassero esplicitamente, la loro ratio imponeva che simili diplomi emanassero da istituti ufficialmente riconosciuti dalle competenti istituzioni pubbliche. In Svizzera in effetti il termine "università" non godeva di protezione giuridica ragione per cui, in virtù della libertà economica, il suo uso non era soggetto a particolari restrizioni. Ora partire dal presupposto che le citate disposizioni non sottintendessero a dei diplomi rilasciati da università accreditate svuoterebbe detti disposti di qualsiasi portata effettiva e lo scopo ricercato, garantire un'istruzione di qualità, verrebbe vanificato, poiché qualsiasi titolo di studio rilasciato da un istituto che si fregia del titolo di università dovrebbe essere riconosciuto. Nel caso precipuo, l'istituto presso il quale il ricorrente aveva conseguito il proprio dottorato non era stato accreditato quale università, come confermato dal Tribunale amministrativo federale con giudizio del 7
febbraio 2012 (causa B-1567/2011), motivo per cui non aveva nessun valore accademico. Né aveva fruito di un qualunque riconoscimento quando era in vigore l'ordinamento universitario anteriore, di competenza cantonale.

5.5. Come emerge dal Messaggio n. 2697 dell'8 marzo 1983 concernente una legge sull'esercizio delle professioni di fiduciario commercialista, di fiduciario immobiliare e di fiduciario finanziario e dal Rapporto sul messaggio n. 2697 del 6 aprile 1984, la legge in questione è stata voluta, visto l'aggravarsi delle delinquenza economica, per potere esercitare un controllo a tutela del pubblico e del buon nome di una categoria di professionisti. Il legislatore ha quindi deciso di adottare una più stretta disciplina delle attività in questione, disciplina che per la sua stessa natura doveva essere selettiva e pertanto limitativa. Appariva tra l'altro importante riservare l'esercizio di queste professioni a persone corrette e capaci, esigendo l'adempimento di determinati requisiti, tra cui il possesso di titoli di studio. Ora, visti gli scopi perseguiti dalla legge (tutela del bene pubblico e salvaguardia dell'interesse del cittadino, preservandolo da danni finanziari e/o patrimoniali) è indubbio che i titoli di studio richiesti dovevano essere garanti di una formazione di elevata qualità e, trattandosi di lauree universitarie, di una formazione di livello accademico.
In Svizzera la formazione è prevalentemente d'iniziativa pubblica (art. 61a segg. Cost.), sebbene vi sia una rilevante presenza di scuole private. Per quanto concerne la formazione universitaria (art. 63a Cost.), la Confederazione regola in modo esaustivo le Scuole universitarie professionali pubbliche o private, mentre (quale proprietaria dei Politecnici federali) coordina di comune accordo con i Cantoni (quali proprietari delle Università pubbliche) la formazione universitaria accademica pubblica (cpv. 3). Ai Cantoni è lasciata ampia autonomia per quanto concerne le università private situate sul loro territorio: la loro istituzione e il loro esercizio possono

essere o no sottoposti a restrizioni (vedasi la comunicazione informativa intitolata "Valore dei titoli di studio universitari rilasciati da privati in Svizzera" pubblicata dalla Segreteria di Stato per la formazione, la ricerca e l'innovazione SEFRI nell'aprile 2013, consultabile all'indirizzo www.sbfi.admin.ch). Ciò che è avvenuto nel Cantone Ticino, ove è stata promulgata la legge sull'Università della Svizzera italiana, sulla Scuola professionale della Svizzera italiana e sugli Istituti di ricerca, del 3 ottobre 1995 (LUni; RL/TI 5.3.1.1), la quale sottopone, al suo
art. 14 l'uso del termine "Università" (e simili) a autorizzazione. Detta norma si prefigge di evitare che le scuole private post-obligatorie siano confuse con le istituzioni cantonali che garantiscono un curricolo formativo riconosciuto. Tale distinzione intende tutelare il nome e la reputazione delle università pubbliche e, di riflesso, anche proteggere potenziali studenti da istituti d'insegnamento ambigui, che rilasciano titoli definiti universitari senza però accordare realmente una formazione di livello accademico, nel senso comune del termine. A tale scopo, il primo capoverso della norma riserva le denominazioni di "Università della Svizzera italiana" e di "Scuola universitaria professionale della Svizzera italiana" ai due enti autonomi di diritto pubblico istituiti dalla legge cantonale sull'università (cfr. art. 1 LUni). Il secondo capoverso sottopone invece ad autorizzazione l'uso della denominazione "università" e di termini simili (sentenza 2P.88/2006 del 30 marzo 2007 pubblicata in RtiD 2007 II 42 segg., consid. 3.2; DTF 128 I 19 consid. 2a pag. 22 in fine). Dalle distinzioni introdotte traspare in modo chiaro che il significato della parola "Università", usata da sola, oppure affiancata da designazioni supplementari
quale "privata" non è lo stesso. Ciò è peraltro confermato dal fatto che, come già giudicato da questa Corte, con l'accezione "Università", ritenuta singolarmente, in Svizzera è comunemente inteso un ateneo pubblico o perlomeno un istituto d'insegnamento e di ricerca sostenuto dallo Stato (DTF 97 I 116 consid. 5b pag. 123, richiamato in DTF 128 I 19 consid. 2d pag. 25). Tale interpretazione trova peraltro conferma nella legge federale sull'aiuto alle università e la cooperazione nel settore universitario dell'8 ottobre 1999 (Legge sull'aiuto alle università, LAU; RS 414.20), il cui art. 3 cpv. 1 dispone che sono considerate scuole universitarie, oltre alle scuole universitarie professionali, le università, cioè le università cantonali, i politecnici federali e gli istituti universitari che hanno diritto a un sussidio, definizione ripresa all'art. 2 del Concordato intercantonale sulla coordinazione universitaria del 9 dicembre 1999. La sostenibilità di questa opinione è inoltre confermata dalle stesse tendenze legislative in materia, segnatamente dalla legge federale sulla promozione e sul coordinamento del settore universitario svizzero (LPSU) adottata dalle Camere federali il 30 settembre 2011 (FF 2011 6629), di prossima entrata
in vigore (Rapporto esplicativo della SEFRI del 2 luglio 2012 concernente la Convenzione tra la Confederazione e i Cantoni sulla cooperazione nel settore universitario, consultabile all'indirizzo www.sbfi.admin.ch).
In effetti, in virtù di questa legge, sono ritenute scuole universitarie le università cantonali e i politecnici federali nonché le scuole universitarie professionali e le alte scuole pedagogiche (art. 2 cpv. 2 lett. a e b), mentre la denominazione "università", "scuola universitaria professionale" e quelle derivate verranno permesse solo alle istituzioni pubbliche o private accreditate dalla competente autorità (cfr. art. 28 segg. nonché art. 62 e 63). Altrimenti detto per potere denominarsi "università" dovranno essere adempiute le strette esigenze poste dalla normativa federale, in particolare ottenere un accreditamento (il quale, sia rilevato di transenna, è stato rifiutato all'istituto che ha rilasciato il dottorato litigioso, cfr. sentenza 2C 301/2012 del 2 novembre 2012, che conferma la sentenza del Tribunale amministrativo federale citata dalla Corte cantonale), sinonimo di un insegnamento di elevata qualità, di una formazione di livello accademico riconosciuto. Dalle considerazioni che precedono discende che la tesi sostenuta dal Tribunale cantonale amministrativo va condivisa e interamente confermata. Ne deriva che il censurato difetto di base legale dev'essere considerato infondato.

6.
Da quel che precede discende che il ricorso dev'essere respinto. Le spese giudiziarie seguono la soccombenza (art. 66 cpv. 1 LTF). Non si assegnano ripetibili (art. 68 cpv. 3 LTF).

Per questi motivi, il Tribunale federale pronuncia:

1.
Il ricorso è respinto.

2.
Le spese giudiziarie di fr. 2'000.– sono poste a carico del ricorrente.

3.
Comunicazione al patrocinatore del ricorrente, all'Autorità di vigilanza sull'esercizio delle professioni di fiduciario e al Tribunale amministrativo del Cantone Ticino.

Losanna, 25 marzo 2014

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

Il Giudice presidente: Seiler

La Cancelliera: Ieronimo Perroud