

Bundesgericht
Tribunal fédéral
Tribunale federale
Tribunal federal

{T 0/2}
2C_955/2010

Sentenza del 6 aprile 2011
Il Corte di diritto pubblico

Composizione
Giudici federali Zünd, Presidente,
Karlen, Stadelmann,
Cancelliere Savoldelli.

Partecipanti al procedimento
A._____,
patrocinato dagli avv. Filippo Ferrari e Paola Passucci,
ricorrente,

contro

Consiglio di Stato del Cantone Ticino,
rappresentato dal Dipartimento delle istituzioni,
Residenza governativa, 6500 Bellinzona,

Oggetto
Revoca dell'autorizzazione ad esercitare la professione di fiduciario commercialista, immobiliare e finanziario,

ricorso in materia di diritto pubblico contro la sentenza emanata l'8 novembre 2010 dal Tribunale amministrativo del Cantone Ticino.
Fatti:

A.
A._____ ha ottenuto l'autorizzazione ad esercitare la professione di fiduciario commercialista, immobiliare e finanziario il 2 dicembre 1997.
Con decreto d'accusa del 18 luglio 2008 - cresciuto in giudicato il 15 gennaio 2009 a seguito del ritiro dell'opposizione interposta contro lo stesso - egli è stato condannato ad una pena pecuniaria di fr. 2'700.-- (trenta aliquote di fr. 90.-- ciascuna), sospesa con un periodo di prova di due anni, nonché a una multa di fr. 800.-- per aver commesso il reato di falsità in documenti giusta l'art. 251 cpv. 1 del Codice penale svizzero del 21 dicembre 1937 (CP; RS 311.0), nelle seguenti circostanze:
"nei giorni precedenti il 18 aprile 2002, al suo domicilio a X._____ o a Z._____ presso gli Uffici della società B._____ SA in via Y._____, allo scopo di procacciare a sé o ad altri un indebito profitto, nella sua veste di fiduciario e membro del CdA della società C._____ SA, con sede a Z._____,
a fronte di richiesta urgente per affiliazione di C._____ ad un'autorità di controllo e meglio ad un organismo di autodisciplina in ossequio a norme di controllo contro il riciclaggio, a lui formulata dalla direzione della società a fronte di operazione finanziaria già in corso,
formato due false lettere su carta intestata dell'Organismo di Autodisciplina dei Fiduciari del Canton Ticino OAD FCT (nel seguito OAD) e meglio:

1.1 allestito la falsa lettera datata 18 aprile 2002, con logo di intestazione a colori "Organismo di Autodisciplina dei Fiduciari del Canton Ticino OAD FCT", indirizzata a C._____, confermando che quest'ultima sarebbe stata provvisoriamente affiliata all'OAD;

1.2 allestito la falsa lettera datata 19 aprile 2002, con logo di intestazione "Organismo di Autodisciplina dei Fiduciari del Canton Ticino OAD FCT", indirizzata a A._____, confermando l'affiliazione provvisoria di C._____ da parte dell'organismo OAD".

B.

Preso atto di tale condanna, quindi di come A._____ non adempisse più al requisito dell'ottima reputazione e della garanzia di un'attività irreprensibile giusta l'art. 8 cpv. 2 lett. b della legge sull'esercizio delle professioni di fiduciario del 18 giugno 1984 (LFid; RL/TI 11.1.4.1), con decisione del 2 settembre 2009 il Consiglio di Stato del Cantone Ticino gli ha revocato l'autorizzazione ad esercitare la professione di fiduciario commercialista, immobiliare e finanziario, intimandogli di cessare immediatamente ogni attività in tal senso.

Questa misura è stata confermata su ricorso dal Tribunale cantonale amministrativo con sentenza dell'8 novembre 2010.

C.

Con ricorso di diritto pubblico (recte: in materia di diritto pubblico) del 15 dicembre 2010, A._____ ha impugnato tale giudizio davanti al Tribunale federale, chiedendone l'annullamento.

In via preliminare, egli denuncia una violazione del diritto di essere sentito. Critica quindi il sussistere delle condizioni per applicare l'art. 8 cpv. 2 lett. b LFid. Richiamandosi alla garanzia della libertà economica, censura infine una lesione del principio della proporzionalità nell'applicazione delle norme cantonali determinanti così come a livello dei contenuti delle stesse, considerando nel contempo violato il divieto di arbitrio nell'applicazione del diritto cantonale e nell'accertamento dei fatti.

Con decreto presidenziale del 24 gennaio 2011, al ricorso è stato concesso l'effetto sospensivo.

Chiamato ad esprimersi, il Tribunale cantonale amministrativo si è riconfermato nelle motivazioni e nelle conclusioni della propria sentenza. A nome anche del Consiglio di Stato, il Dipartimento delle istituzioni del Cantone Ticino ha postulato la reiezione del ricorso.

Diritto:

1.

Il Tribunale federale esamina d'ufficio e con piena cognizione la sua competenza (art. 29 cpv. 1 LTF) e l'ammissibilità dei gravami che gli vengono sottoposti (DTF 135 III 1 consid. 1.1 pag. 3 con rinvii).

1.1 Secondo l'art. 83 lett. t LTF, il ricorso in materia di diritto pubblico è inammissibile 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. Nella fattispecie in discussione, le autorità cantonali hanno proceduto alla revoca dell'autorizzazione detenuta dal ricorrente, poiché egli non rispondeva più ai requisiti dell'ottima reputazione e della garanzia di un'attività irreprensibile previsti dall'art. 8 cpv. 2 lett. b LFid. Non vertendo la decisione impugnata sulla valutazione delle capacità fisiche o intellettive del ricorrente, l'art. 83 lett. t LTF non trova pertanto applicazione (sentenze 2C_729/2010 del 10 febbraio 2011 consid. 1.1 e 2C_536/2009 del 21 giugno 2010 consid. 1.1).

1.2 Diretto contro una decisione finale di un tribunale superiore (art. 86 cpv. 2 e art. 90 LTF), il ricorso è stato presentato tempestivamente (art. 100 cpv. 1 LTF) dal destinatario della pronuncia contestata. Confermando quest'ultima la revoca delle autorizzazioni detenute dal ricorrente, dato è anche l'interesse a ricorrere (art. 89 cpv. 1 LTF). L'impugnativa è quindi ammissibile quale ricorso in materia di diritto pubblico.

1.3 Di principio ammissibile è segnatamente pure la censura volta a criticare i disposti su cui poggia la revoca (precedente consid. C). 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).

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, col 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 Nella fattispecie, le critiche formulate rispettano solo in parte i requisiti esposti. Nella misura in cui essi sono stati disattesi - segnatamente, poiché il ricorrente invoca la violazione di norme di diritto cantonale senza sostenerne un'applicazione arbitraria, rispettivamente si limita a definire arbitrario il giudizio impugnato senza sostanziare compiutamente tale critica - il gravame è pertanto inammissibile.

3.

3.1 L'art. 1 cpv. 1 LFid prescrive che le attività di fiduciario commercialista, immobiliare e finanziario svolte per conto 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 - l'art. 8 cpv. 1 lett. c LFid prevede quello dell'ottima reputazione e dell'attività irreprensibile del richiedente. L'art. 8 cpv. 2 lett. b LFid precisa al riguardo che non è considerato godere di ottima reputazione rispettivamente garantire un'attività irreprensibile in particolare colui:

"che sia stato condannato in Svizzera, negli ultimi cinque anni, per reati intenzionali o per atti contrari alla dignità professionale a pene detentive o a pene pecuniarie da autorità giudiziarie".

3.2 Secondo l'art. 20 cpv. 1 e 3 LFid, quando l'interessato non adempie più alle condizioni poste dalla legge per il rilascio dell'autorizzazione, il diritto di esercitare la professione viene revocato; venuto a cadere il motivo di revoca, può essere richiesta una nuova autorizzazione; competente per decretare la revoca è il Consiglio di Stato, il quale si pronuncia su preavviso del Consiglio di vigilanza sull'attività dei fiduciari.

3.3 Essendo nella fattispecie i presupposti della revoca disciplinati in disposizioni legali specifiche, è quindi sulla base delle stesse che occorre esaminare la correttezza (DTF 127 II 306 consid. 7a pag. 314; sentenza 1P.567/2006 del 2 ottobre 2007 consid. 4.2; Annette Guckelberger, Der Widerruf von Verfügungen im schweizerischen Verwaltungsrecht, in ZBl 108/2007 pag. 293 segg., 297).

4.

Il ricorrente rimprovera innanzitutto al Tribunale cantonale amministrativo di avere violato il suo diritto di essere sentito, in quanto la sentenza impugnata omette di affrontare tutte le argomentazioni da lui sollevate.

4.1 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. Tra questi, anche il diritto ad una motivazione sufficiente, cui si richiama il ricorrente. 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).

4.2 Sennonché l'aspetto del diritto di essere sentiti richiamato dall'insorgente - il cui ricorso, prolisso e ripetitivo, mira in realtà a contestare gli argomenti addotti dalla Corte cantonale - non risulta nella fattispecie violato. La motivazione contenuta nel giudizio impugnato permette infatti manifestamente di comprendere i motivi che hanno condotto la Corte cantonale a confermare la decisione di revoca emanata dal Consiglio di Stato: tant'è che la pronuncia del Tribunale amministrativo cantonale è stata in seguito impugnata con un ricorso di oltre 40 pagine, in cui tali motivi vengono tutti puntualmente elencati (ricorso, pag. 14 seg.; sentenza 2C_484/2008 del 9 gennaio 2009 consid. 2.1 non pubblicata in DTF 135 II 49).

In relazione alla censura sollevata, di natura formale, l'impugnativa risulta pertanto infondata.

5.

Stessa conclusione dev'essere però tratta anche nel merito: dapprima a proposito della critica

secondo cui l'art. 8 cpv. 2 lett. b LFid non sarebbe neppure applicabile alla fattispecie, che il Tribunale federale esamina nell'ottica di una possibile violazione del divieto d'arbitrio; quindi, della denuncia della lesione del principio della proporzionalità (art. 5 cpv. 2 e art. 36 cpv. 3 Cost.) che, nel contesto in cui viene sollevata, questa Corte valuta invece liberamente insieme all'interpretazione e all'applicazione del diritto cantonale ad esso connessa (sentenza 2C_729/2010 del 10 febbraio 2011 consid. 5.1 seg. con rinvii).

5.1 A differenza di quanto sostenuto nell'impugnativa, la cui ammissibilità è al riguardo comunque dubbia, la natura del reato per cui è stato condannato il ricorrente e le modalità in cui esso è stato commesso permettevano in effetti chiaramente - ciò che nel contempo esclude l'arbitrio - di considerare dati gli estremi "del reato intenzionale" rispettivamente "dell'atto contrario alla dignità professionale" previsti dall'art. 8 cpv. 2 lett. b LFid.

5.2 In applicazione dell'art. 8 cpv. 2 lett. b in relazione con l'art. 20 cpv. 1 LFid, una volta giunto a tale conclusione, il Tribunale cantonale amministrativo poteva inoltre pure considerare adempiute le condizioni per una revoca.

Ammessi gli estremi per l'applicazione dell'art. 8 cpv. 2 lett. b e dell'art. 20 cpv. 1 LFid, non vi è infatti spazio né per valutare diversamente i fatti alla base del giudizio penale, né per considerare aspetti specifici ritenuti rilevanti dalla persona toccata da tale provvedimento (per la LFid: sentenza 2C_536/2009 del 21 giugno 2010 consid. 4 seg. con rinvii alla dottrina; riguardo agli art. 8 cpv. 1 lett. b e 9 della legge federale del 23 giugno 2000 sulla libera circolazione degli avvocati [LLCA; RS 935.61], che hanno una struttura comparabile: sentenze 2C_119/2010 del 1° luglio 2010 consid. 2.3 e 2C_183/2010 del 21 luglio 2010 consid. 2.6).

5.3 Da parte della Corte cantonale corretto era infine rilevare che - benché possa comprensibilmente essere così percepita a livello soggettivo - la misura in discussione, decisa dal Consiglio di Stato (art. 20 LFid), non ha natura disciplinare, non dipende dalla parallela pronuncia di una sanzione da parte del competente Consiglio di vigilanza (art. 16 LFid), e non può pertanto essere considerata, come invece concluso dal ricorrente, la pena massima tra altre possibili pene (sentenza 2C_536/2009 del 21 giugno 2010 consid. 5.3).

5.4 Per quanto precede, escluso è quindi pure che la sentenza impugnata basi su un'applicazione arbitraria del diritto cantonale o sia il risultato di un accertamento arbitrario dei fatti, sostenuto dal ricorrente proprio con la mancata considerazione da parte della Corte cantonale di ulteriori elementi di fatto che, almeno a suo dire, risultavano dagli atti e dall'incarto penale richiamato.

6.

Tenuto conto degli elementi che caratterizzano la fattispecie, nell'ambito di un controllo accessorio dei disposti applicati, i giudici cantonali potevano però altrettanto legittimamente lasciare aperta la questione a sapere se una condanna per reati intenzionali o per atti contrari alla dignità professionale debba in ogni caso portare - così come previsto dall'art. 8 cpv. 2 lett. b in relazione con l'art. 20 cpv. 1 LFid - ad una revoca del permesso ottenuto, oppure se, in determinate circostanze, il principio della proporzionalità richieda una valutazione più sfumata.

6.1 In effetti, benché risalente al 2002, il comportamento rimproverato al ricorrente non può essere considerato trascurabile; ha portato ad una condanna per falsità in documenti, divenuta definitiva unicamente il 15 gennaio 2009, e comporta pure un'iscrizione nel casellario giudiziale, con impatto sulla sua reputazione (sentenze 2C_591/2010 del 15 marzo 2011 consid. 4 e 2C_834/2010 dell'11 marzo 2011 consid. 6.2.4).

Anche in considerazione delle circostanze in cui tale reato è stato commesso (precedente consid. A), la sua condanna poteva quindi a buon diritto essere considerata avere quale conseguenza il venir meno della fiducia che le singole persone e le autorità devono poter riporre in chi esercita l'attività di fiduciario: ovvero del rispetto di una condizione che, nell'interesse generale, l'art. 8 cpv. 1 lett. c e l'art. 8 cpv. 2 lett. b LFid intendono precisamente garantire (sentenza 2C_729/2010 del 10 febbraio 2011 consid. 5.2 seg. con ulteriori rinvii alla giurisprudenza).

6.2 Non da ultimo, occorre osservare come i giudici cantonali siano giunti ad ammettere la proporzionalità del provvedimento in esame tenendo conto degli effetti della revoca in termini di durata e del fatto che, per quanto incisiva, la misura presa non comporta necessariamente un blocco totale delle attività svolte dal ricorrente.

Da un lato, dato che i cinque anni previsti dall'art. 8 cpv. 2 lett. b LFid vengono computati dalla condanna penale (sentenza 2P.149/1999 del 20 dicembre 1999 consid. 3b.dd) e che i ricorsi sin qui

interposti hanno goduto dell'effetto sospensivo, essi hanno infatti sottolineato che il ricorrente potrà richiedere nuove autorizzazioni all'esercizio dell'attività di fiduciario già a partire dal 14 gennaio 2014 e che il provvedimento in discussione avrà in realtà una durata decisamente minore ai cinque anni indicati in tale norma.

Gli stessi giudici cantonali hanno quindi pure rilevato come, per quanto gravosa, la revoca non comporti per il ricorrente l'impossibilità assoluta di esercitare e come - anche nel periodo da qui al 14 gennaio 2014, quando in base alla LFid la condanna non costituirà di principio più un impedimento alla richiesta di una nuova autorizzazione - egli potrà eventualmente continuare a svolgere la sua attività in collaborazione con un fiduciario regolarmente autorizzato, nei limiti di quanto consentito dalla LFid (sentenze 2P.290/2005 del 3 luglio 2006 consid. 5.4 e 2P.137/2001 del 17 luglio 2001 consid. 4e).

Da quanto precede, consegue che il giudizio impugnato dev'essere confermato anche nel merito.

7.

7.1 Nella misura in cui è ammissibile, il ricorso va pertanto respinto, poiché infondato.

7.2 Le spese giudiziarie seguono la soccombenza (art. 66 cpv. 1 LTF). Non si assegnano ripetibili ad autorità vincenti (art. 68 cpv. 3 LTF).

Per questi motivi, il Tribunale federale pronuncia:

1.

Nella misura in cui è ammissibile, il ricorso è respinto.

2.

Le spese giudiziarie di fr. 2'500.-- sono poste a carico del ricorrente.

3.

Comunicazione ai patrocinatori del ricorrente, al Consiglio di Stato e al Tribunale amministrativo del Cantone Ticino.

Losanna, 6 aprile 2011

In nome della II Corte di diritto pubblico
del Tribunale federale svizzero
Il Presidente: Il Cancelliere:

Zünd Savoldelli