



Berna, 28 luglio 2005

Modifica della legge federale sulla libera circolazione degli avvocati (legge sugli avvocati, LLCA): risultati della procedura di consultazione in sintesi

1. Situazione iniziale

Con decreto dell'11 marzo 2005, il Consiglio federale ha avviato la procedura di consultazione relativa alla modifica della legge federale sulla libera circolazione degli avvocati (legge sugli avvocati, LLCA), incaricando dell'esecuzione il Dipartimento federale di giustizia e polizia. La consultazione si è conclusa alla fine di giugno del 2005.

Sono stati invitati ad esprimersi i Tribunali federali, i Cantoni, i partiti politici e le organizzazioni interessate (59 interpellati in tutto).

Al DFGP sono pervenute 60 prese di posizione, di cui 43 provenienti da enti consultati in via ufficiale. Hanno risposto tutti i Cantoni e sei partiti politici, mentre due partiti (PPD und UDC) hanno rinunciato esplicitamente a pronunciarsi. Delle 12 organizzazioni interpellate otto hanno risposto; di quest'ultime, due hanno scelto di non esprimersi (Unione svizzera degli imprenditori e SIC). Tra i 17 partecipanti non interpellati in via ufficiale figurano nove facoltà di diritto di varie università svizzere; queste non erano state invitate ad esprimersi in quanto la documentazione per la consultazione era stata trasmessa direttamente alla Conferenza dei Rettori delle Università svizzere (CRUS) fungente da servizio di contatto.

Hanno inoltre rinunciato a pronunciarsi il Tribunale federale, il Tribunale federale delle assicurazioni e la Conferenza svizzera dei direttori cantonali della pubblica educazione.

2. Oggetto dell'avamprogetto posto in consultazione

Una volta introdotto il modello di Bologna, le università svizzere non rilasceranno più licenze, bensì *bachelor* e *master*. La legge sugli avvocati, che disciplina le condizioni per l'iscrizione nei registri cantonali degli avvocati, va modificata di conseguenza. Le nuove condizioni d'iscrizione comprendono studi in giurisprudenza conclusi con l'ottenimento di un *master* o, come finora, di una licenza conferiti da

un'università svizzera. L'avamprogetto posto in consultazione ammette inoltre al praticantato i titolari di un *bachelor*.

Nel contempo venivano proposte due modifiche minori: innanzi tutto, s'intendeva vincolare l'iscrizione nel registro alla conclusione di un'assicurazione di responsabilità civile professionale; finora la stipula di un contratto del genere era una mera regola professionale, non un obbligo. Inoltre, si proponeva di obbligare le autorità giudiziarie e amministrative cantonali e federali a segnalare all'autorità di sorveglianza chiunque non adempisse le condizioni personali per l'esercizio della professione; oggi vanno segnalati soltanto i fatti che potrebbero costituire una violazione delle regole professionali.

3. Esito della procedura di consultazione

3.1 Apprezzamento generale

In linea di massima, le modifiche proposte hanno riscosso ampi consensi. Nessuno degli interpellati solleva obiezioni di fondo alla revisione. Infatti anche l'UDC, pur rinunciando a formulare un parere, non si dice contraria alle proposte avanzate.

3.2 Osservazioni in merito alle singole modifiche proposte

3.21 Master obbligatorio per l'iscrizione nel registro (art. 7 cpv. 1 lett. a)

In complesso, 49 interpellati approvano la proposta di riservare l'iscrizione nel registro ai titolari di un *master* (e non di un *bachelor*). Soltanto la facoltà di diritto dell'Università di Zurigo respinge tale restrizione.

Tutti i Cantoni, ad eccezione di SZ, sostengono il *master*. Per SZ sarebbe sufficiente il *bachelor*, ma in definitiva ritiene che l'essenziale sia disciplinare il problema sul piano federale e trovare una soluzione uniforme per tutti i Cantoni.

Quattro partiti (PLR, PLS, UDF, PCS) approvano l'idea di riservare l'iscrizione nel registro ai titolari di un *master*. Il PLS suggerisce inoltre di proporre due varianti a scelta: *master* con un anno di praticantato o *bachelor* con due anni e mezzo di praticantato.

La modifica proposta incontra inoltre gli espliciti favori della CRUS e di otto facoltà di diritto (Basilea, Berna, Friburgo, Ginevra, Losanna, Lucerna, Neuchâtel e San Gallo).

L'idea di subordinare l'iscrizione nel registro all'ottenimento di un *master* è accolta favorevolmente anche da 11 organizzazioni (economiesuisse, Unione svizzera delle arti e mestieri [USAM], Unione sindacale svizzera [USS], Federazione svizzera degli avvocati [FSA], Giuristi e Giuriste Democratici Svizzeri [GDS], Associazione svizzera dei giuristi di imprese [ASGI], *Verband bernischer GerichtsschreiberInnen*, Federazione delle imprese romande [FER], *Comité du Jeune Barreau vaudois*, *Centre Patronal*, F. Hoffmann-La Roche AG).

Quattro facoltà di diritto (Basilea, Losanna, Neuchâtel, Zurigo) e VD chiedono di esigere un *master in giurisprudenza*.

GE reputa sufficiente esigere che venga conseguita in Svizzera la formazione di base (*bachelor*); la specializzazione (*master*) potrebbe poi anche essere ottenuta all'estero. Per la facoltà di diritto dell'Università di Ginevra, basterebbe invece che almeno uno dei due diplomi, *bachelor* o *master*, sia svizzero. Entrambi gli interpellati preferirebbero rinunciare a una convenzione sul riconoscimento di titoli stranieri conseguiti in uno Stato aderente alla convenzione di Bologna. VD per contro ritiene importante che sia il *bachelor* sia il *master* vengano conseguiti in diritto svizzero.

FR vorrebbe riservare ai titolari di un *master* non soltanto l'iscrizione nel registro, ma anche gli esami di avvocatura, al fine di evitare che i Cantoni rilascino patenti che non permettono l'iscrizione nel registro degli avvocati.

3.22 Bachelor sufficiente per l'ammissione al praticantato (art. 7 cpv. 2)

25 interpellati in tutto approvano la proposta di ammettere al praticantato i titolari di un *bachelor*, 24 partecipanti sono invece contrari.

La maggioranza dei Cantoni respinge il disciplinamento proposto nella misura di 15 a 10. Sono contrari AG, AR, BE, FR, JU, LU, NE, NW, OW, SH, SO, TI, VD, VS, ZG; si dichiarano favorevoli invece AI, BL, BS, GE, GL, GR, SG, SZ, UR, ZH. ZH specifica tuttavia che il Tribunale cantonale rifiuterebbe categoricamente l'*obbligo* di ammettere al praticantato i titolari di un *bachelor*, in quanto teme un incremento delle spese (d'introduzione e di formazione) a carico dei tribunali, considerato che il sistema permette a chi ha conseguito un *bachelor* di assolvere un praticantato prima di aver completato gli studi universitari. ZH propone pertanto di riformulare come segue l'articolo 7 capoverso 2:

L'ammissione al praticantato presuppone studi in giurisprudenza conclusi, conformemente all'articolo 7 capoverso 1 lettera a. I Cantoni possono fissare ulteriori condizioni di ammissione.

TG rinuncia a esprimere un parere.

Due partiti (PLS, UDF) si pronunciano a favore del disciplinamento proposto, due si dicono contrari (PCS, PLR). Il PLS tuttavia propone di modificare la durata del praticantato (cfr. n. 3.21: *master* con un anno di praticantato o *bachelor* con 2,5 anni di praticantato).

Il disciplinamento proposto incontra altresì l'approvazione di sette organizzazioni (economiesuisse, SGV, FSA, GDS, ASGI, FER, F. Hoffmann-La Roche AG). Respingono invece la proposta quattro organizzazioni (USS, *Verband bernischer GerichtsschreiberInnen*, *Comité du Jeune Barreau vaudois*, *Centre patronal*) e tre facoltà di diritto (Friburgo, Losanna e Neuchâtel).

Si sono astenuti dal pronunciarsi l'Associazione svizzera d'assicurazioni, la CRUS (dal momento che le università non sostengono una posizione comune) e *la Commission du Barreau GE*.

Le voci critiche puntualizzano in sostanza che il praticantato dovrebbe rimanere una formazione da assolvere una volta portato a termine il completo ciclo di studi universitari (FR, JU, OW, VD, USS, facoltà di diritto Neuchâtel). All'atto pratico, le elevate esigenze professionali non permettono di svolgere il praticantato frequentando al contempo l'università. Un praticantato ben riuscito presuppone un livello di formazione superiore a quello che possiede titolare di un *bachelor*, infatti i praticanti sono chiamati, tra l'altro, a rappresentare clienti in giudizio. Secondo il *Ver-*

band bernischer GerichtsschreiberInnen, presupposti meno rigidi per accedere al praticantato equivalgono a un tendenziale calo della qualità dei praticanti.

Taluni sottolineano che la scelta delle procedure e delle condizioni per il rilascio della patente d'avvocato dovrebbe spettare ai Cantoni (AG, AR, BE, FR, SO, SZ, VD, PLR, facoltà di diritto Losanna e Neuchâtel).

Due Cantoni (VD, ZH) e la facoltà di diritto dell'Università di Neuchâtel ritengono importante che il *bachelor* venga conseguito in *giurisprudenza*.

FR e la facoltà di diritto dell'Università di Friburgo temono che gli studi legali darebbero comunque la preferenza ai titolari di un *master*, per cui anche l'apertura del praticantato ai titolari di un *bachelor* non permetterebbe di contenere il numero degli studenti iscritti ai corsi di *master*.

La FSA, per contro, vede nell'ammissione dei titolari di un *bachelor* una soluzione ragionevole e flessibile. Propone di riformulare l'articolo 7 capoverso 1 lettere b e c, al fine di allentare il vincolo cronologico tra praticantato ed esame:

- b. un praticantato di almeno un anno svolto in Svizzera; il diploma di *bachelor* è sufficiente per l'ammissione;
- c. il superamento di un esame vertente su conoscenze giuridiche teoriche e pratiche.

(il cpv. 2 verrebbe stralciato, il cpv. 3 diverrebbe il cpv. 2)

GE e la facoltà di diritto dell'Università di Ginevra avanzano una proposta simile dal momento che – alla stregua di AG e VD – giudicano ambiguo l'articolo 7 capoverso 2, che può essere interpretato sia come prescrizione potestativa sia come prescrizione imperativa all'indirizzo dei Cantoni. Chiedono pertanto che la disposizione venga riformulata sottolineandone il valore potestativo:

I Cantoni possono ammettere al praticantato i titolari di un *bachelor* in diritto conferito da un'università svizzera.

3.23 Assicurazione obbligatoria contro le conseguenze della responsabilità professionale dell'avvocato (art. 8 cpv. 1)

La modifica proposta incontra 40 pareri favorevoli e 7 contrari.

Ad eccezione di GL, TG e ZH, tutti i Cantoni approvano la proposta di vincolare l'iscrizione nel registro alla stipula di un'assicurazione di responsabilità civile professionale, istituendo quindi un obbligo laddove finora vigeva una mera regola professionale (art. 12 lett. f LLCA). GL non vede la necessità di disciplinare la materia.

Anche tre partiti politici caldeggiavano l'obbligo di stipulare un'assicurazione di responsabilità civile professionale (PLR, PLS, PCS). È contraria soltanto l'UDF, a cui modo di vedere l'avvocato è libero di correre il rischio professionale che vuole e inoltre sta ai clienti informarsi sulla copertura assicurativa dell'avvocato al momento di conferirgli il mandato. Per l'UDF, l'assicurazione di responsabilità civile professionale dovrebbe restare facoltativa.

Nove organizzazioni sostengono la proposta del Consiglio federale (USAM, USS, FSA, GDS, ASGI, *Verband bernischer GerichtsschreiberInnen*, FER, *Comité du Jeune Barreau vaudois*, *Commission du Barreau GE*), mentre tre la respingono (economiesuisse, Associazione Svizzera d'Assicurazioni, *Centre patronal*).

Per il *Centre patronal* la disposizione in materia di responsabilità civile esula dal mandato costituzionale della Confederazione. L'Associazione svizzera d'assicurazioni ed economiesuisse ritengono che l'obbligo di stipulare un'assicurazione non rende certo assicurabili determinati rischi. Temono che le assicurazioni possano di fatto interdire l'esercizio della professione, compito che tuttavia spetterebbe alle autorità di sorveglianza. Pressioni politiche e sociali potrebbero d'altro canto cagionare un obbligo a contrarre a scapito delle società di assicurazioni. I due interpellati propongono pertanto di mantenere l'articolo 12 lettera f, ampliandolo come segue:

... attività o deve offrire garanzie analoghe (garanzia bancaria, cauzione, ecc.).

Tre organizzazioni (USS, GDS, ASGI) esprimono dubbi, in quanto gli avvocati si troverebbero alla mercé degli assicuratori (al momento di stipulare il contratto e di rinnovarlo in caso di sinistro); chiedono pertanto di prevedere un obbligo di contrarre per le società di assicurazione.

La CRUS e quattro facoltà di diritto (Basilea, Lucerna, Neuchâtel e San Gallo) accolgono positivamente questa nuova condizione per l'iscrizione nel registro, mentre le altre facoltà di diritto (Berna, Friburgo, Ginevra, Losanna e Zurigo) rinunciano a esprimere un parere.

Quattro Cantoni (BL, NE, TG, ZG) e la FSA vorrebbero disciplinare per legge l'importo minimo assicurato (ad es. 1 mio.). SO per contro chiede di precisare nel messaggio che i Cantoni sono liberi di specificare gli estremi della copertura assicurativa. VD e il *Comité du Jeune Barreau vaudois* ritengono superflua una copertura personale; a loro modo di vedere basta l'assicurazione di responsabilità civile dello studio legale, ossia del datore di lavoro.

Per TG la nuova norma non garantisce che l'assicurazione venga mantenuta una volta stipulata. Abrogando l'articolo 12 lettera f, si dispenserebbe inoltre gli avvocati provenienti da Stati dell'UE e dell'AELS e non iscritti nel registro dall'obbligo di contrarre un'assicurazione. Condivide tale parere anche ZH, che inoltre intravede il rischio di una responsabilità dello Stato (in caso di verifica lacunosa dei rischi professionali da parte dell'autorità di sorveglianza). Anche la FSA ritiene che, accanto alle condizioni personali proposte, vada mantenuta anche una copertura assicurativa *adeguata* (tenore attuale dell'art. 12 lett. f) perché i rischi possono rivelarsi più elevati, perché altrimenti gli avvocati non registrati non sono più tenuti ad assicurarsi e perché altrimenti l'unica misura disciplinare possibile è la radiazione.

ZG propone di ampliare la norma introducendo un obbligo di comunicazione per le società di assicurazione.

3.24 Obbligo di comunicazione (art. 15)

L'ampliamento proposto all'articolo 15 incontra il favore di 41 interpellati; due la respingono (GL, *Centre patronal*).

La modifica proposta dal Consiglio federale è accolta con favore da 25 Cantoni. Soltanto GL si dichiara contrario perché ritiene superfluo disciplinare la materia.

PLR, PLS e PCS sostengono la proposta, mentre l'UDF non si pronuncia.

La proposta è approvata anche da otto organizzazioni (economiesuisse, USAM, FSA, GDS, *Verband bernischer GerichtsschreiberInnen*, *Comité du Jeune Barreau*

vaudois, Commission du Barreau GE, FER), dalla CRUS e da quattro facoltà di diritto (Basilea, Neuchâtel, Lucerna, San Gallo). Soltanto il *Centre patronal* respinge la disposizione che, a suo parere, non rientra nel mandato costituzionale della Confederazione.

Hanno rinunciato a pronunciarsi in merito, oltre all'UDF, altre due organizzazioni (ASGI, Associazione svizzera d'assicurazioni), cinque facoltà di diritto (Berna, Friburgo, Ginevra, Losanna, Zurigo) e F. Hoffmann-La Roche AG.

SO chiede di specificare nel messaggio che, a comunicazione avvenuta, spetta all'autorità di sorveglianza decidere se qualcuno davvero non adempie le condizioni personali. In caso di dubbio, i tribunali dovranno pertanto continuare a segnalare all'autorità di sorveglianza del Cantone in cui è registrato l'avvocato le condanne penali iscritte nel casellario giudiziale. Condivide tale parere la FSA, che propone un nuovo capoverso 3 del tenore seguente:

Le autorità giudiziarie e amministrative federali avvisano senza indugio l'autorità di sorveglianza del Cantone nel cui registro è iscritto l'avvocato allorché potrebbero non più essere adempiute le condizioni personali di cui all'articolo 8 capoverso 1.

(art. 15 cpv. 1 e 2 restano invariati)

Due Cantoni (SZ e ZG) chiedono di estendere l'obbligo di comunicazione anche alle società di assicurazioni. ZG propone inoltre di introdurre la seguente precisazione:

... all'autorità di sorveglianza *competente*...

4. Altre osservazioni

La CRUS ha ribadito quanto aveva chiesto già nell'estate del 2004, ossia di rivedere anche l'articolo 31 capoverso 1 lettera a LLCA, che, nella versione in vigore, discrimina i cittadini svizzeri in quanto ammette alla prova attitudinale i giuristi stranieri che hanno completato studi di diritto della durata di tre anni.

Per meglio proteggere i clienti da avvocati insolventi o restii a pagare nell'ambito di azioni di responsabilità civile, la *Commission du Barreau GE* si dice favorevole a un meccanismo di surrogazione legale, simile a quello esistente in materia di responsabilità civile per veicoli a motore.

Economiesuisse desidera attirare l'attenzione sulla situazione assai insoddisfacente degli avvocati impiegati nelle divisioni giuridiche interne delle imprese. Ritiene errato precludere loro l'iscrizione nel registro e giudica inopportuna la distinzione sancita all'articolo 8 capoverso 1 lettera d e capoverso 2 LLCA, dal momento che gli avvocati impiegati possono essere indipendenti quanto i liberi professionisti. Deplora in particolare che gli avvocati impiegati non possono richiamarsi al segreto professionale; ciò arrecherebbe un notevole pregiudizio alle imprese in questione.

La FSA chiede di unificare sul piano nazionale il diritto di fregiarsi del titolo di «avvocato». A suo parere, infatti, non possono farsi chiamare «avvocato» i titolari della patente che non svolgono attività forense e non sono iscritti in un registro; dovrebbero invece utilizzare una denominazione quale «*titulaire du brevet d'avocat*» come usa ad esempio nel Canton GE.

AG chiede di disciplinare la ripartizione intercantonale delle competenze per territorio. In particolare non sarebbe chiaro se l'articolo 14 LLCA regola la ripartizione

delle competenze oppure no. AG ha infatti ripetutamente riscontrato difficoltà nel determinare il Cantone competente a trattare un caso. Gli interrogativi concreti vertono sulla competenza in caso di attività consultive e sulla possibile attrazione di competenza da parte di un Cantone (ad es. quello in cui l'avvocato è registrato) quando una procedura è pendente in vari Cantoni.

BL ritiene indispensabile disciplinare l'ammissibilità delle società di capitali per l'erogazione di servizi giudiziali (srl e SA) e delle società interdisciplinari, specificandone forme, presupposti e limiti.

Allegati:

- elenco degli enti interpellati
- elenco degli interpellati che hanno risposto