

05.075

**Messaggio  
concernente la modifica della legge federale  
sulla libera circolazione degli avvocati**

del 26 ottobre 2005

---

Onorevoli presidenti e consiglieri,

con il presente messaggio vi sottoponiamo, per approvazione, il disegno di modifica della legge federale sulla libera circolazione degli avvocati (Legge sugli avvocati, LLCA).

Gradite, onorevoli presidenti e consiglieri, l'espressione della nostra alta considerazione.

26 ottobre 2005

In nome del Consiglio federale svizzero:

Il presidente della Confederazione, Samuel Schmid  
La cancelliera della Confederazione, Annemarie Huber-Hotz

---

## Compendio

*La sostituzione delle licenze con bachelor e master nell'ambito del modello di Bologna avvia una ristrutturazione dell'insegnamento superiore in Europa, favorendo il confronto sul piano internazionale dei cicli di formazione e dei diplomi universitari. Finora 45 Stati europei, tra cui la Svizzera, hanno firmato la Dichiarazione impegnandosi quindi ad adeguare i propri programmi universitari entro il 2010.*

*La legge sugli avvocati (LLCA), che disciplina le condizioni per l'iscrizione nei registri cantionali degli avvocati, va modificata di conseguenza. Le condizioni d'iscrizione comprendono ora studi in giurisprudenza conclusi con l'ottenimento di un master o, come finora, di una licenza conferiti da un'università svizzera. I Cantoni devono tuttavia ammettere al praticantato i titolari di un bachelor in giurisprudenza.*

*Il Consiglio federale coglie l'occasione per proporre altre due modifiche minori. Innanzi tutto intende vincolare l'iscrizione nel registro alla conclusione di un'assicurazione di responsabilità civile, mentre finora la stipula di un contratto del genere era una mera regola professionale. Inoltre, vuole ampliare l'obbligo di comunicazione delle autorità giudiziarie e amministrative cantionali e federali, che dovranno segnalare all'autorità di sorveglianza chiunque non adempia le condizioni personali per l'esercizio della professione.*

*Infine, dopo l'avvio della procedura di consultazione è emersa la necessità di integrare nella presente revisione una modifica minore della LLCA. Tale modifica risulta dalla revisione della Parte generale del Codice penale e concerne le condizioni d'iscrizione nel registro degli avvocati che sono stati oggetto di una condanna penale.*

# Messaggio

## **1 Parte generale**

### **1.1 Situazione iniziale**

#### **1.1.1 Dichiarazione di Bologna**

In occasione della sua approvazione la «*Joint Declaration of the European Ministers of Education*» convenuta a Bologna il 19 giugno 1999 (qui di seguito Dichiarazione di Bologna) è stata firmata da 29 Stati europei (Austria, Belgio, Bulgaria, Danimarca, Estonia, Finlandia, Francia, Germania, Grecia, Irlanda, Islanda, Italia, Lettonia, Lituania, Lussemburgo, Malta, Norvegia, Paesi Bassi, Polonia, Portogallo, Regno Unito, Repubblica Ceca, Romania, Slovacchia, Slovenia, Spagna, Svezia, Svizzera, Ungheria). Introduce un processo di rinnovamento strutturale e qualitativo senza precedenti nell'ambito dell'insegnamento superiore in Europa. Al momento, 45 Stati europei partecipano al processo di Bologna<sup>1</sup>.

Tale riforma, attualmente in corso nel nostro Paese, porta segnatamente a una ristrutturazione dei cicli di studio e a una nuova denominazione dei diplomi dell'insegnamento superiore. In pratica, le università svizzere non rilasceranno più licenze, bensì *bachelor* e *master*.

#### **1.1.2 Legge federale sugli avvocati**

La legge federale del 23 giugno 2000 sulla libera circolazione degli avvocati (Legge sugli avvocati, LLCA; RS 935.61, FF 1999 5042) obbliga un avvocato che intende esercitare la rappresentanza in giudizio a iscriversi nel registro del Cantone in cui ha l'indirizzo professionale (art. 6 cpv. 1 LLCA). L'avvocato dev'essere titolare di una patente che attesti l'acquisizione di qualifiche professionali che rispondono a determinate condizioni formative (art. 7 LLCA) e deve provare di avere adempito determinate condizioni personali (art. 8 LLCA). Una volta iscritto nel registro del suo Cantone, un avvocato può esercitare la rappresentanza in giudizio in tutta la Svizzera senza ulteriore autorizzazione (art. 4 LLCA). La LLCA unifica altresì le regole professionali e stabilisce i principi fondamentali nell'ambito dell'esercizio della professione di avvocato.

<sup>1</sup> Albania, Andorra, Armenia, Austria, Azerbaijan, Belgio, Bosnia e Erzegovina, Bulgaria, Cipro, Croazia, Danimarca, Estonia, Finlandia, Francia, Georgia, Germania, Grecia, Irlanda, Islanda, Italia, Lettonia, Liechtenstein, Lituania, Lussemburgo, Macedonia, Malta, Moldavia, Norvegia, Paesi Bassi, Polonia, Portogallo, Regno Unito, Repubblica Ceca, Repubblica Slovacca, Romania, Russia, Serbia e Montenegro, Santa Sede, Slovenia, Spagna, Svezia, Svizzera, Turchia, Ucraina e Ungheria. La Commissione Europea è membro a pieno titolo del gruppo di controllo permanente, cui appartengono in qualità di membri consultivi anche il Consiglio d'Europa, le Unioni Nazionali degli Studenti Europei (ESIB), la Struttura paneuropea dell'Internazionale dell'educazione (EI), l'Associazione europea per la garanzia della qualità nell'istruzione superiore (ENQA), l'Associazione europea dell'Università (EUA), l'Associazione europea degli istituti d'istruzione superiore (EURASHE), il Centro europeo per l'insegnamento superiore (UNESCO-CEPES) e l'Unione delle Confederazioni dell'industria e degli imprenditori d'Europa (UNICE).

Oggi tutte le prescrizioni cantonali e la LLCA esigono che gli avvocati siano titolari di una licenza in diritto. Con la scomparsa di tale titolo, tuttavia, e con il rilascio da parte delle università svizzere di diplomi di *bachelor* e *master*, si pone un problema relativo alle esigenze richieste per la formazione degli avvocati. I lavori di attuazione della Dichiarazione di Bologna dovrebbero concludersi nel 2010. I primi diplomi *master* dovrebbero essere rilasciati in Svizzera già nel 2005.

La questione della distinzione tra *bachelor* e *master* si pone a tre livelli:

- a livello universitario, per la scelta del contenuto dei cicli di studio;
- a livello cantonale, per le condizioni d'ammissione al praticantato e per quelle del rilascio delle patenti cantonali d'avvocato;
- a livello federale, per le condizioni d'iscrizione nei registri cantonali degli avvocati, definite nella LCCA.

### **1.1.3 Livello universitario**

#### **1.1.3.1 Stato dell'attuazione del sistema di Bologna a livello universitario**

Anche se la messa a punto degli strumenti normativi è ancora in corso, alcune università hanno deciso di procedere direttamente all'introduzione (a titolo sperimentale o definitivo) dei due cicli di studio *bachelor/master*. L'Università di San Gallo ha fatto da pioniere, riformando completamente l'insieme del suo insegnamento, che dal semestre invernale 2002/2003 è strutturato secondo la forma proposta dalla Dichiarazione di Bologna. Dal canto loro, nell'autunno 2000 il Politecnico federale di Zurigo, le Università di Lucerna, della Svizzera italiana, di Berna e di Friburgo hanno iniziato a preparare o a offrire cicli di studio *bachelor* e *master* in alcune discipline. Per quel che concerne il diritto, l'Università di Basilea prevede ad esempio di introdurre i cicli di formazione nel semestre invernale 2004/2005, Ginevra nel semestre invernale 2005/2006 e Zurigo nel semestre invernale 2006/2007.

Attualmente tutte le università sono impegnate a definire le diverse fasi necessarie per la realizzazione della riforma<sup>2</sup>.

#### **1.1.3.2 Posizione della Conferenza universitaria svizzera (CUS)**

In occasione della sua seduta del 4 dicembre 2003, la CUS ha adottato le «Direttive per il rinnovamento coordinato dell'insegnamento nelle università svizzere nell'ambito del processo di Bologna» (Direttive di Bologna). Queste direttive sono vincolanti sia per i Cantoni universitari sia per la Confederazione, e assicurano il coordinamento su scala nazionale della vasta riforma degli studi universitari. Entro il 2010 ogni ciclo di studi dovrebbe svolgersi in due tappe. La prima tappa termina con l'ottenimento del diploma di *bachelor* (tre anni), che dovrebbe permettere di accedere al mondo del lavoro o di proseguire la formazione. La seconda (uno o due anni) si

<sup>2</sup> Sul sito della CRUS è possibile trovare una tavola sinottica aggiornata dei nuovi corsi proposti ([www.bolognareform.ch](http://www.bolognareform.ch), *Schweiz/Umsetzungsbeispiele*).

conclude con l'ottenimento di un diploma di *master*, equivalente alla licenza o al diploma attuale, *conditio sine qua non* per l'acquisizione di un dottorato.

#### **1.1.4 Livello cantonale**

I Cantoni sono competenti per la definizione delle condizioni (di formazione e personali) per l'ottenimento della patente cantonale d'avvocato (art. 3 LLCA; cfr. anche il messaggio LLCA, FF 1999 5014). A livello cantonale la questione della scelta tra *bachelor* e *master* si porrà quindi in primo luogo nell'ambito delle domande di ammissione per il praticantato; in secondo luogo, nel contesto dell'ammissione agli esami finali d'avvocatura.

#### **1.1.5 Livello federale**

Secondo l'articolo 7 capoverso 1 lettera e LLCA, l'avvocato che desidera iscriversi nel registro deve essere titolare di una licenza in diritto conferita da un'università svizzera.

### **1.2 Sondaggio preliminare presso le cerchie interessate**

Una modifica della LLCA è comunque inevitabile, poiché l'articolo 7 capoverso 1 lettera a esige che un avvocato, per poter essere iscritto nel registro, sia titolare di una licenza in diritto conferita da un'università svizzera. Si trattava di stabilire se la LLCA dovesse indirettamente già risolvere la questione, subordinando l'iscrizione nel registro all'ottenimento di un *master* o un *bachelor*, oppure se convenisse aspettare dapprima la modifica delle prescrizioni universitarie e, in seguito, di quelle cantonali.

Da giugno ad agosto 2004 l'Ufficio federale di giustizia (UFG) ha effettuato un sondaggio presso i Cantoni e le cerchie particolarmente interessate (i Cantoni per il tramite delle Cancellerie di Stato; la Conferenza dei direttori cantonali di giustizia e polizia [CDCGP]; la Conferenza svizzera dei direttori cantonali della pubblica educazione [CDPE]; la Conferenza dei Rettori delle Università svizzere [CRUS] e la Federazione svizzera degli avvocati [FSA]).

Tutti gli organismi consultati auspicano che la Confederazione disciplini tale questione operando una revisione della LLCA. In particolare, tutti i Cantoni competenti per la definizione delle condizioni di rilascio delle patenti cantonali d'avvocato auspicavano l'esigenza del *master*. Numerosi Cantoni si aspettano che sia la Confederazione a prendere posizione in merito, visto che la loro legislazione sulla definizione delle condizioni di rilascio della patente cantonale rinvia alla LLCA (cfr., ad es., l'art. 14 della legge sugli avvocati del Cantone di San Gallo).

Nel quadro del sondaggio preliminare effettuato presso le cerchie interessate, è stato altresì chiesto se, eventualmente, occorra modificare anche altri punti della LLCA. In generale la risposta è stata negativa; tuttavia, due proposte di modifica sono state accolte e poste in consultazione (cfr. n. 1.3 *infra*). Secondo la prima proposta l'assicurazione contro le conseguenze della responsabilità professionale dell'avvocato

dovrebbe diventare una condizione per l'iscrizione nel registro (art. 8 cpv. 1), anziché restare una mera regola professionale (art. 12 lett. f). La seconda chiede che l'obbligo di comunicazione, secondo cui le autorità giudiziarie e amministrative cantonali e federali comunicano senza indugio all'autorità di sorveglianza i fatti che potrebbero costituire una violazione delle regole professionali (art. 15 LLCA), sia esteso anche all'inadempimento delle condizioni personali di cui all'articolo 8 capoverso 1 LLCA.

Per tener conto di taluni pareri espressi nell'ambito del sondaggio preliminare, è infine stata posta in consultazione anche la proposta di obbligare i Cantoni ad ammettere al praticantato i titolari di un *bachelor* (nuovo art. 7 cpv. 2 LLCA).

### **1.3 Risultati della procedura di consultazione**

#### **1.3.1 Apprezzamento generale**

L'11 marzo 2005 il Consiglio federale ha incaricato il Dipartimento federale di giustizia e polizia di svolgere la procedura di consultazione relativa alla modifica della LLCA. La consultazione si è conclusa alla fine di giugno del 2005.

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

Al DFGP sono pervenuti 60 pareri, di cui 43 provenienti da enti consultati in via ufficiale. Hanno risposto tutti i Cantoni e sei partiti, mentre il Tribunale federale, il Tribunale federale delle assicurazioni, due partiti (UDC, che precisa tuttavia di non opporsi di principio alle modifiche proposte e PPD) e la Conferenza dei direttori cantonali della pubblica educazione hanno rinunciato esplicitamente a pronunciarsi.

In linea di massima, le modifiche proposte hanno riscosso ampi consensi.

#### **1.3.2 Master come condizione 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 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)<sup>3</sup>.

### 1.3.3 Altre modifiche proposte

Complessivamente 25 interpellati, tra cui la Federazione svizzera degli avvocati (FSA), approvano la proposta di ammettere al praticantato i titolari di un *bachelor*, 24 partecipanti sono invece contrari. Tuttavia 15 Cantoni respingono il disciplinamento proposto (AG, AR, BE, FR, JU, LU, NE, NW, OW, SH, SO, TI, VD, VS, ZG). Essi ritengono, da un canto, che la Confederazione non debba legiferare in tale campo e, dall'altro, che per essere ammessi a un praticantato occorra essere titolare di un diploma di master. Dieci Cantoni si dichiarano favorevoli (AI, BL, BS, GE, GL, GR, SG, SZ, UR, ZH).

La proposta di obbligare gli avvocati a stipulare un'assicurazione di responsabilità civile professionale (art. 8 cpv. 1) suscita 40 pareri favorevoli e 7 contrari. Ad eccezione di GL, TG e ZH, tutti i Cantoni approvano la modifica proposta.

Il completamento dell'articolo 15 (Obbligo di comunicazione) incontra il favore di 41 interpellati; due lo respingono (GL, *Centre patronal vaudois*).

## 1.4 Misure proposte

### 1.4.1 Master obbligatorio

Tutti i partecipanti alla consultazione auspicano una revisione della LLCA che disciplini la questione se per l'iscrizione nel registro ed indirettamente, quindi, per l'ottenimento della patente cantonale d'avvocato, occorra essere titolare di un *master* o di un *bachelor*. Lo scopo della LLCA non è di unificare la formazione degli avvocati o le condizioni di rilascio della patente cantonale d'avvocato. Nonostante la LLCA preveda requisiti minimi per l'iscrizione nel registro cantonale, i Cantoni restano competenti per la definizione delle condizioni di formazione per il rilascio della patente cantonale di avvocato.

La procedura di consultazione ha confermato che tutti (ad eccezione del Cantone di Svitto e dell'Università di Zurigo), ritengono il *master* un diploma che garantisce la qualità della formazione degli avvocati. Inoltre, la CUS è del parere che nell'ambito del sistema svizzero il *master* d'ora in poi sostituirà la licenza.

<sup>3</sup> 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 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 vaudois*, F. Hoffmann-La Roche SA).

## **1.4.2 Ammessi al praticantato i titolari di un *bachelor***

Tuttavia, i Cantoni dovranno adeguare alla LLCA i loro regolamenti sulla formazione degli avvocati, ammettendo al praticantato i titolari di un *bachelor* in giurisprudenza. Tale obbligo riguarda soltanto i regolamenti cantonali, mentre gli addetti alla formazione dei praticanti, come pure i tribunali o le amministrazioni, restano liberi di scegliere i candidati che ritengono più idonei. L'obbligo previsto costituisce un'eccezione al principio generale sancito nell'articolo 3 LLCA che riserva il diritto dei Cantoni di stabilire, nei limiti della LLCA, le esigenze cui è subordinato l'ottenimento della patente di avvocato. I regolamenti cantonali non possono esigere il diploma di *master* per l'accesso al praticantato, ma gli studi legali potranno ovviamente continuare a scegliere liberamente i loro praticanti. Tale soluzione dovrebbe permettere di gestire la formazione di avvocato con maggiore flessibilità. Tuttavia, i vantaggi di tale soluzione non vanno sopravvalutati perché sarà molto difficile, all'atto pratico, assolvere il praticantato conseguendo il *master* allo stesso tempo, e gli addetti alla formazione dei praticanti daranno senz'altro la preferenza ai titolari di un *master*.

## **1.4.3 Altre modifiche della LLCA**

Nell'ambito della procedura di consultazione hanno riscosso ampi consensi (cfr. n. 1.3 *supra*) le due modifiche di lieve entità consistenti nel vincolare l'iscrizione nel registro alla conclusione di un'assicurazione di responsabilità civile e nell'estendere l'obbligo di comunicazione (art. 15 LLCA) all'inadempimento delle condizioni personali di cui all'articolo 8 capoverso 1 LLCA; le modifiche sono pertanto state integrate nel progetto di revisione.

## **1.4.4 Modifica supplementare risultante dalla revisione della Parte generale del Codice penale**

### **1.4.4.1 Situazione iniziale**

Secondo l'articolo 8 capoverso 1 lettera b LLCA, un avvocato che intende iscriversi nel registro degli avvocati non deve aver subito condanne penali pronunciate per fatti incompatibili con l'esercizio della professione e la cui iscrizione non è stata *cancellata*<sup>4</sup> dal casellario giudiziale. Tale disciplinamento è stato sottoposto al Parlamento con il messaggio del 28 aprile 1999<sup>5</sup> concernente la LLCA, adottata il 23 giugno 2000.

<sup>4</sup> Il Codice penale in vigore prevede che le iscrizioni di sentenze penali sono *cancellate* dopo un certo termine (art. 80 e 41 capo 4 CP e 49 capo 4 CP). Tuttavia, la «cancellazione» significa soltanto che l'iscrizione non appare più nell'estratto del casellario giudiziale destinato a privati, mentre continua ad essere accessibile alle autorità di perseguimento penale e ad altre autorità (art. 363 cpv. 2 e 4 CP). Le iscrizioni sono *eliminate* definitivamente dal casellario giudiziale soltanto una volta trascorsi i termini previsti dall'articolo 14 dell'ordinanza sul casellario giudiziale informatizzato (RS 331).

<sup>5</sup> FF 1999 4983



La modifica del Codice penale (CP) del 13 dicembre 2002<sup>6</sup>, che entrerà verosimilmente in vigore nel 2007, sopprime l'istituto della *cancellazione* dal casellario giudiziale. I termini per la cancellazione determinanti per il rifiuto dell'iscrizione nel registro degli avvocati non esisteranno più. È dunque necessario modificare l'articolo 8 capoverso 1 lettera b LLCA.

Da un lato, occorre trovare una soluzione che sostituisca i termini per la cancellazione; occorre dunque ridefinire per quanto tempo una persona condannata penalmente non può essere iscritta nel registro degli avvocati. Dall'altro, occorre garantire che le autorità di sorveglianza dispongano delle informazioni necessarie relative alle condanne penali.

La necessità di un nuovo disciplinamento in tale ambito era nota prima che la presente revisione della LLCA fosse posta in consultazione nel marzo 2005. All'epoca si prevedeva tuttavia di integrare tale modifica nel messaggio concernente la modifica del Codice penale nella sua versione del 13 dicembre 2002<sup>7</sup>. Per diversi motivi, si è infine preferito integrare tale modifica nel progetto di revisione della LLCA. Il nostro Consiglio propone dunque una modifica supplementare della LLCA (art. 8 cpv. 1 lett. b LLCA) nel quadro della presente revisione che entrerà in vigore contemporaneamente alla Parte generale del Codice penale.

#### **1.4.4.2 Termini per la cancellazione secondo il diritto attuale**

Attualmente l'iscrizione nel casellario giudiziale è cancellata d'ufficio una volta trascorsi i termini previsti dall'articolo 80 CP. Tali termini vanno da 10 anni (arresti o multa come pena principale) a 20 anni (detenzione e internamento) a contare dalla fine della pena stabilita dalla sentenza. Su richiesta del condannato, il giudice può tuttavia pronunciare la cancellazione entro termini più brevi (da 2 a 10 anni), conformemente all'articolo 80 capoverso 2 CP. Disposizioni particolari sono inoltre applicabili alle pene sospese condizionalmente (art. 41 cpv. 4 CP) e alle multe (art. 49 cpv. 4 CP).

#### **1.4.4.3 Termini previsti dal nuovo diritto (modifica del CP del 13 dicembre 2002)**

Secondo l'articolo 369 del nuovo Codice penale (nCP), le iscrizioni di una condanna a una pena detentiva sono eliminate d'ufficio se al di là della durata della pena commisurata dal giudice sono trascorsi i termini legali, vale a dire al massimo 20 anni (in caso di pena detentiva di cinque o più anni) e al minimo 10 anni (pena detentiva inferiore a un anno). Le sentenze che contengono come pena principale una pena detentiva con la condizionale, una pena pecuniaria, un lavoro di pubblica utilità o una multa sono eliminate d'ufficio dopo dieci anni (art. 369 cpv. 3 nCP).

<sup>6</sup> Messaggio del 21 settembre 1998 concernente la modifica del Codice penale svizzero (disposizioni generali, entrata in vigore e applicazione della legge) e del Codice penale militare, FF **1999** 1669 segg.

<sup>7</sup> Messaggio del 29 giugno 2005 concernente la modifica del Codice penale nella sua versione del 13 dicembre 2002, FF **2005** 4197 segg.

#### **1.4.4.4 Modifica proposta**

Nella LLCA è stato proposto di riferirsi ai nuovi termini previsti dall'articolo 369 nCP. Tuttavia, affinché i termini rimangano più o meno comparabili a quelli del CP attuale, in particolare a quelli previsti dall'articolo 80 capoverso 2 CP (da 2 a 10 anni), si prenderà come durata determinante per il divieto di iscrizione nel registro soltanto un terzo della durata prevista per l'eliminazione dal casellario giudiziale.

Così come l'attuale articolo 80 capoverso 2 CP permette al giudice di ridurre, a determinate condizioni, i termini per la cancellazione dal registro, le autorità di sorveglianza potranno, in certi casi e a determinate condizioni, ridurre ulteriormente questi termini, al massimo della metà. In effetti, il termine minimo di 3 anni e 4 mesi (un terzo del termine di 10 anni secondo l'art. 369 nCP) può apparire troppo lungo, ad esempio per pene leggere come le multe.

Al fine di determinare se qualcuno è stato condannato per reati che si oppongono all'esercizio della professione di avvocato, le autorità di sorveglianza non potranno più riferirsi, dopo l'entrata in vigore della Parte generale riveduta del CP, all'estratto del casellario giudiziale rilasciato ai privati, poiché in tale estratto figureranno solo le sentenze pronunciate per crimini e le interdizioni all'esercizio di una professione. Le autorità di sorveglianza devono dunque disporre di un diritto d'accesso al casellario giudiziale. L'accesso al casellario giudiziale è disciplinato dall'ordinanza sul casellario giudiziale informatizzato, che in ogni caso dovrà essere modificata conformemente alla nuova Parte generale del CP.

### **1.5 Diritto comparato e rapporto con il diritto europeo**

#### **1.5.1 Diritto comparato**

Nell'estate 2003 l'Ufficio federale di giustizia ha incaricato l'Istituto svizzero di diritto comparato di effettuare uno studio di diritto comparato sulle condizioni di ammissione agli esami d'avvocatura negli Stati membri dell'Unione europea. In tale ambito è stata accordata particolare attenzione all'adeguamento delle legislazioni nazionali al processo di Bologna, attualmente in corso, in vista dell'armonizzazione dei sistemi d'istruzione in Europa. Va menzionato che gli accordi stipulati nel quadro del processo di Bologna non sono parte integrante del diritto comunitario. Il numero di partecipanti a tale processo, inoltre, supera di gran lunga quello degli Stati membri dell'Unione europea: attualmente sono 45 i Paesi europei che hanno firmato la Dichiarazione di Bologna.

Negli Stati in cui è stato condotto lo studio l'adeguamento dei cicli di studio al processo di Bologna avviene in modo piuttosto prudente. Le strutture degli studi presentano differenze rilevanti. Emergono inoltre notevoli differenze tra i diplomi che consentono l'ammissione agli esami d'avvocatura. Soltanto in Finlandia, Gran Bretagna e Irlanda il certificato di *bachelor* abilita, in quanto tale, all'esercizio della professione di avvocato. Del resto non stupisce il fatto che ciò valga in Irlanda e in Gran Bretagna visto che l'intero processo di adeguamento s'ispira al sistema di formazione anglosassone.

I restanti Paesi esigono de facto un diploma di *master* (durata dello studio: minimo 4 o 5 anni), poiché nell'ottica di un esame di equivalenza a livello materiale il diploma e la licenza, titoli universitari che abilitano all'esercizio della professione di avvocato, dovrebbero essere equiparati al *master*. Finora soltanto la Germania ha rifiutato di riconoscere che i diplomi di *bachelor* e di *master* sono paragonabili all'esame di Stato in giurisprudenza e non ha introdotto un'equivalenza dei titoli di studio.

Concludendo si può dire che per quanto riguarda la formazione giuridica, la maggior Parte dei Paesi in cui è stato svolto lo studio non ha operato un'unificazione degli studi nel senso del sistema di Bologna.

## **1.5.2 Rapporto con il diritto europeo**

Come menzionato prima, la Dichiarazione di Bologna non è parte integrante del diritto comunitario, visto che tra i firmatari della Dichiarazione vi sono anche Paesi non membri dell'Unione europea. La Dichiarazione di Bologna esula quindi dal quadro dell'Unione europea, ma s'iscrive evidentemente nella volontà di realizzare un'Europa dell'istruzione e della formazione. La Dichiarazione di Bologna è una dichiarazione d'intenti non vincolante dal punto di vista giuridico finalizzata alla formazione, mediante un processo di coordinamento intergovernativo, di uno spazio europeo dell'istruzione superiore, più esteso dell'Unione europea. L'armonizzazione strutturale si prefigge di promuovere la mobilità accademica e la competitività formativa dell'Europa. Sebbene tali obiettivi corrispondano in parte agli obiettivi interni dell'Unione europea, in particolare nel quadro della strategia di Lisbona e dei programmi comunitari di formazione, e sebbene la Commissione europea sostenga l'attuazione della riforma di Bologna con varie misure di accompagnamento, la Dichiarazione di Bologna non rientra nell'*acquis* comunitario. Infine, rammentiamo che la Dichiarazione di Bologna non comporta conseguenze per le direttive dell'UE relative alla professione di avvocato (77/249/CEE e 98/5/CE), poiché queste ultime concernono soltanto il riconoscimento dei titoli di avvocato e non la formazione stessa degli avvocati.

## **2 Commento alle singole disposizioni**

### **2.1 Articolo 7 (Condizioni di formazione per l'iscrizione nel registro)**

Secondo il nuovo articolo 7 capoverso 1 lettera a LLCA l'avvocato che intende iscriversi nel registro deve essere titolare di una patente d'avvocato ottenuta dopo uno studio in giurisprudenza e quindi essere in possesso di una licenza o un *master* conferito da un'università svizzera. È stata inoltre valutata la variante secondo cui anche il *bachelor*, ottenuto prima del *master*, debba essere conferito da un'università svizzera. La LLCA è stata tuttavia concepita per fissare i requisiti minimi e sufficienti ai fini dell'iscrizione nel registro e non per disciplinare nel dettaglio la formazione degli avvocati. Qualora un Cantone rilasciasse la patente cantonale d'avvocato a un titolare di un *master* conferito da un'università svizzera in base a un *bachelor* ottenuto all'estero, i titolari di tali patenti potranno iscriversi nel registro. Analoga-





(art. 8). Se, ad esempio, l'avvocato è gravato da un attestato di carenza di beni o se ha subito una condanna penale per fatti incompatibili con l'esercizio della professione, significa che non adempie tutte le condizioni personali per essere iscritto nel registro (art. 8 LLCA) e che, pertanto, sarà radiato d'ufficio dal registro, senza che si renda necessario avviare una procedura disciplinare.

## **2.5 Referendum ed entrata in vigore**

La modifica della LLCA sottostà a referendum facoltativo giusta l'articolo 141 capoverso 1 della Costituzione federale. Il Consiglio federale ne determina l'entrata in vigore. L'articolo 8 capoverso 1 lettera b (termine per l'iscrizione nel registro in caso di condanna penale iscritta nel casellario giudiziale) deve tuttavia entrare in vigore contemporaneamente alla modifica del 12 dicembre 2002 del Codice penale, poiché si riferisce ai nuovi termini per l'eliminazione delle iscrizioni nel casellario giudiziale.

## **3 Ripercussioni**

### **3.1 Per la Confederazione**

La modifica della LLCA non avrà conseguenze né finanziarie né sull'effettivo del personale federale. Il meccanismo di sussidio previsto dalla legge federale dell'8 ottobre 1999 sull'aiuto alle università e la cooperazione nel settore universitario (Legge sull'aiuto alle università, LAU; RS 414.20) non prevede un aumento del sussidio federale globale in funzione del numero di studenti. In virtù dell'articolo 13 LAU, la Confederazione versa aiuti finanziari segnatamente sotto forma di sussidi di base; l'Assemblea federale autorizza, per il tramite di un decreto federale semplice che copre un periodo di più anni (di norma quattro), il massimale delle spese per i sussidi di base. La Confederazione mantiene quindi il controllo degli aiuti finanziari versati alle università.

Occorre tenere conto del fatto che oggi, in virtù dell'articolo 7 capoverso 4 dell'ordinanza del 13 marzo 2000 concernente l'aiuto alle università (OAU; RS 414.201), la durata degli studi da prendere in considerazione per la concessione di sussidi federali è di dodici semestri e quindi più di quanto sia necessario per ottenere un *master*. I sussidi versati per l'insegnamento sono attribuiti proporzionalmente al numero di studenti rilevato sulla base della durata regolamentare degli studi e ponderati in funzione delle discipline accademiche (art. 7 cpv. 1 OAU).

### **3.2 Per i Cantoni**

La modifica non avrà conseguenze dirette sull'effettivo del personale dei Cantoni. L'aumento del numero degli studenti potrebbe tutt'al più avere conseguenze sul numero dei posti a disposizione presso le università. In materia finanziaria, tenuto conto del numero di studenti che continueranno i loro studi per ottenere il *master*, le conseguenze saranno al massimo indirette. A tal proposito occorre tuttavia ricordare che secondo il sistema svizzero il *master* sostituisce la licenza. Visto che determinati studenti concluderanno i loro studi con il rilascio del *master* già dopo tre anni, il

numero di studenti che lasceranno l'università prima rispetto a oggi potrebbe compensare l'aumento della durata degli studi riconducibile all'introduzione dello studio di *master*. La problematica tuttavia è di carattere generale a livello universitario e non si limita alla formazione degli avvocati.

### **3.3 Per l'economia**

I requisiti qualitativi che la LLCA pone alla formazione dovrebbero garantire un alto livello di formazione degli avvocati. L'economia non può che trarre vantaggi da giuristi in possesso di una buona formazione, in grado di assolvere compiti complessi. Gli avvocati con una formazione di qualità vanno a vantaggio anche dei cittadini e del corretto funzionamento delle autorità giudiziarie.

## **4 Programma di legislatura**

La modifica della LLCA non figura in quanto tale nel programma di legislatura del Consiglio federale per il periodo 2003–2007 (FF 2004 969 segg.). S'iscrive, tuttavia, nel quadro dell'obiettivo 1, teso segnatamente a rafforzare la formazione e la ricerca e a sviluppare la società del sapere (n. 4.1.2, FF 2004 982 segg.), così come nel quadro dell'obiettivo 7 che mira a chiarire e ad approfondire le relazioni con l'Unione europea (FF 2004 999 segg.). Come detto prima, tuttavia, la riforma di Bologna esula dal quadro dell'Unione europea, visto che al momento è stata firmata da 45 Stati europei.

## **5 Aspetti giuridici**

### **5.1 Costituzionalità**

La Confederazione ha la competenza di emanare prescrizioni sull'esercizio dell'attività economica privata (art. 95 cpv. 1 Cost.). Provvede alla creazione di uno spazio economico svizzero non discriminante e garantisce alle persone con formazione accademica la possibilità di esercitare la professione in tutta la Svizzera (cpv. 2). Tale competenza consente alla Confederazione di disciplinare le condizioni di formazione, le quali permettono alle persone interessate di esercitare la loro attività in tutta la Svizzera.

### **5.2 Competenze cantionali**

La LLCA modificata limita soltanto in misura insignificante la competenza dei Cantoni di fissare le condizioni alle quali rilasciano i loro attestati di capacità (obbligo di ammettere al praticantato i titolari di un *bachelor* in giurisprudenza). Restano liberi di porre esigenze proprie (ad es. un praticantato della durata più lunga, altre condizioni personali o di formazione) per il rilascio della patente cantonale di avvocato.

