

Rapporto di minoranza

numero	data	Dipartimento
5871 R2	28 novembre 2007	ISTITUZIONI
Concerne		

della Commissione della legislazione sul messaggio 9 gennaio 2007 riguardante la modifica dell'art. 8 lett. a) della Legge sull'avvocatura concernente il titolo di studio per l'ammissione all'esame di capacità

Con messaggio del 9 gennaio 2007 il Consiglio di Stato propone la modifica dell'art. 8 lett. a) della legge sull'avvocatura del 16 settembre 2002, che stabilisce quali sono i titoli di studio che consentono al praticante di essere ammesso all'esame di capacità.

Il messaggio governativo si è reso necessario dall'entrata in vigore il 1° gennaio 2007 della modifica, approvata il 23 giugno 2006 (pubblicata in FF 2006 5333, e in RU 2006 4399), della Legge federale del 23 giugno 2000 sulla libera circolazione degli avvocati (Legge sugli avvocati, LLCA), con la quale la normativa è stata adeguata alla nuova impostazione degli studi in seguito all'introduzione del sistema detto "di Bologna", adottato dalla maggior parte degli Stati europei e dalla Svizzera. In base a questa riforma gli studi universitari sono suddivisi in due cicli. Al termine del primo ciclo, di durata triennale, si consegue il diploma di *bachelor*. Dopo un ulteriore periodo di due anni si ottiene il diploma di *master*. La Conferenza universitaria svizzera ha stabilito che la licenza rilasciata da un'università o da un politecnico svizzeri equivalga al diploma di *master* rilasciato secondo il sistema di Bologna [cfr. art 6a delle *Direttive del 4 dicembre 2003 per il rinnovamento coordinato dell'insegnamento nelle università svizzere nell'ambito del processo di Bologna ("Bologna-Richtlinien der SUK"/"Directives de Bologne de la CUS"/"Direttive di Bologna della CUS")*, introdotto il 1° dicembre 2005 dalla Conferenza universitaria svizzera, in vigore dal 1° febbraio 2006].

La LLCA fissa le *condizioni minime* per l'iscrizione nel registro cantonale degli avvocati ma non disciplina nel dettaglio la formazione degli avvocati. L'art. 7 LLCA modificato (cfr. RU 2006 4399 seg.; FF 2005 5907) statuisce che per l'ammissione all'esame di capacità e per il successivo rilascio della patente sia sufficiente che il candidato abbia ottenuto un *bachelor in qualsiasi materia* (anche non giuridica) e che solo il *master* debba essere stato conseguito in giurisprudenza. Tale norma ha il seguente tenore:

Art. 7 Condizioni di formazione

¹Per poter essere iscritto nel registro, l'avvocato dev'essere titolare di una patente. I Cantoni possono rilasciare la patente soltanto alle seguenti condizioni:

- a. studi in giurisprudenza conclusi con l'ottenimento di una licenza o di un diploma di *master* conferiti da un'università svizzera oppure di un diploma equivalente conferito da un'università di uno Stato con il quale la Svizzera ha concluso un accordo sul riconoscimento reciproco dei diplomi;
- b. un praticantato di almeno un anno svolto in Svizzera e concluso con il superamento di un esame vertente su conoscenze giuridiche teoriche e pratiche.

²I Cantoni in cui l'italiano è lingua ufficiale possono riconoscere un diploma estero equivalente alla licenza o al diploma di *master* ottenuto dopo studi in giurisprudenza in lingua italiana.

³Il diploma di *bachelor* in giurisprudenza è sufficiente per l'ammissione al praticantato.

La normativa federale non definisce i requisiti legati alla formazione che precede il master. La LLCA fissa i requisiti (minimi e sufficienti) per potersi iscrivere nel registro cantonale degli avvocati. Al suo art. 7, oggetto della recente modifica, determina, in particolare, le *condizioni di formazione*. All'art. 8 le *condizioni personali*. Ai Cantoni rimane tuttavia la competenza di regolamentare, nei limiti della LLCA, i requisiti per l'ottenimento della patente di avvocato (art. 3 cpv. 1 LLCA). I Cantoni possono quindi, a tale scopo, o recepire i requisiti posti dagli art. 7 seg. LLCA, oppure porre dei requisiti superiori o inferiori (cfr. Nater *in*: Fellmann/Zindel, Kommentar zum Anwaltgesetz, Zurigo 2005, n. 3 ad art. 3; inoltre: Staehelin/Oetiker, ibidem, n. 1 ad art. 7; cfr. anche il messaggio concernente la modifica della LLCA, FF 2005 5907 segg., 5911 e 5917).

Il diritto federale lascia quindi ai Cantoni la facoltà di introdurre *ulteriori requisiti*, in particolare la possibilità di esigere che sia adempiuta la condizione *cumulativa* dell'ottenimento del *bachelor* e del *master in giurisprudenza*.

Secondo il diritto federale è, invece, sufficiente per l'iscrizione nel registro cantonale degli avvocati (art. 5 e 6 LLCA) che l'interessato abbia concluso gli studi in giurisprudenza con l'ottenimento di una licenza o di un diploma di *master* conferiti da un'università svizzera oppure di un diploma equivalente conferito da un'università di uno Stato con il quale la Svizzera ha concluso un accordo sul riconoscimento reciproco dei diplomi (art. 7 cpv. 1 lett. a LLCA). Ma questo non implica l'obbligo di ammettere agli esami chi è al beneficio dei titoli di studio menzionati nel nuovo art. 7 cpv. 1 lett. a LLCA, i quali sono finalizzati solo a permettere l'iscrizione nel registro cantonale. In particolare, scostandosi da quanto ipotizzato dal Consiglio federale nel messaggio (FF 2005 5907 segg., 5918), secondo cui *"il titolare di un master in giurisprudenza conseguito ad esempio in base a un bachelor in economia potrebbe, dal punto di vista del diritto federale, essere iscritto nel registro"*, il legislatore cantonale può richiedere per l'iscrizione agli esami per il conseguimento della patente cantonale di avvocato cumulativamente il *bachelor* in giurisprudenza e il *master* in giurisprudenza. Di converso, il legislatore cantonale può escludere dall'iscrizione alla pratica legale chi è titolare di un *master* in giurisprudenza, *senza* disporre, allo stesso tempo, di un *bachelor* in giurisprudenza.

Il Consiglio di Stato e il presente rapporto, condividendo la posizione del Tribunale d'appello esposta alla Commissione della legislazione in occasione dell'audizione il 29 novembre 2006 del suo presidente, Giudice Raffaello Balerna, propongono di fissare nella legge cantonale che, *oltre al master* in giurisprudenza, sia necessario *anche* il *bachelor* in giurisprudenza. Il candidato deve pertanto aver conseguito *entrambi* i diplomi in giurisprudenza.

La soluzione minima stabilita dall'art. 7 cpv. 1 lett. a LLCA non garantisce in Ticino una adeguata preparazione dei candidati all'esercizio dell'attività di monopolio. La possibilità di accedere all'esame di capacità anche al candidato che non ha seguito studi di giurisprudenza completi è insoddisfacente e incompatibile con le esigenze di protezione della clientela. In Svizzera, di regola, le università ammettono al corso di *master* in diritto solo chi ha ottenuto il diploma di *bachelor* in diritto; possono comunque essere ottenuti diplomi di *master* che non seguono questo schema e che non presuppongono conoscenze di base nei campi più importanti del diritto.

Secondo il Consiglio di Stato, il Tribunale d'appello e il presente rapporto il solo requisito del *master* in giurisprudenza (da intendersi in ogni caso come diploma emesso da una facoltà di giurisprudenza e in base a una preponderanza di moduli di diritto) - non preceduto da un *bachelor* pure in giurisprudenza - *non è sufficiente*. Ciò a maggior ragione se si tiene conto del fatto che nella 2a edizione delle *Raccomandazioni della Conferenza dei Rettori delle Università Svizzere (CRUS) per il rinnovamento coordinato dell'insegnamento nelle università svizzere nell'ambito del processo di Bologna* ("*Empfehlungen der CRUS für die koordinierte Erneuerung der Lehre an den universitären Hochschulen der Schweiz im Rahmen des Bologna-Prozesses*" / "*Recommandations de la CRUS pour le renouvellement coordonné de l'enseignement des hautes écoles universitaires suisses dans le cadre du processus de Bologne*"), approvate il 3 maggio 2007 e pubblicate nel giugno 2007, al punto 3.5 a pag. 18 (dell'edizione tedesca) e a pag. 68 (dell'edizione francese; non esiste quella in italiano), in merito alle varianti per l'ammissione allo studio di *master* in base ad un *bachelor* rilasciato da un'università svizzera previste dall'art. 3 delle *Direttive di Bologna della CUS* si legge quanto segue (la sottolineatura è del sottoscritto relatore):

“Von Inhaberinnen und Inhabern von Bachelordiplomen anderer Studienrichtungen kann vor der Zulassung der Erwerb zusätzlicher Kenntnisse und Fähigkeiten verlangt werden. Es handelt sich um eine Zulassung mit Bedingungen.“ / “L’acquisition de connaissances et de compétences supplémentaires peut être exigée pour l’admission de titulaires d’un diplôme de Bachelor d’une autre branche d’études. Il s’agit d’une admission avec conditions préalables.“ (...) „In allen oben aufgeführten Fällen kann zudem der Abschluss des Masterstudiums vom Nachweis weiterer Kenntnisse und Fähigkeiten abhängig gemacht werden, die im absolvierten Bachelorstudium nicht erworben wurden. Es handelt sich um eine Zulassung mit Auflagen (Art. 3, Abs. 5).“ / „Dans tous les cas mentionnés ci-dessus, l’obtention du diplôme de Master peut être soumise à la justification de connaissances et de compétences supplémentaires qui n’ont pas été acquises durant les études de Bachelor. Il s’agit d’une admission avec exigences supplémentaires (art. 3, al. 5).“

Le Università svizzere possono quindi esigere dai titolari di diploma di *bachelor* in altre materie che desiderano essere ammessi allo studio di *master* delle condizioni o delle esigenze supplementari: non vi sono obbligate. La verifica avviene "su dossier" del singolo candidato.

È pacifico che una simile incertezza sulla effettiva formazione completa in giurisprudenza dei futuri candidati all’esame di capacità per l’ottenimento della patente d’avvocato è inaccettabile e deve essere, per quanto di competenza del legislatore cantonale ticinese, evitata.

Tale posizione è condivisa dall’Ordine degli avvocati del Cantone Ticino (cfr. la comunicazione 16 ottobre 2007 della presidente dell’Ordine, avv. Patrizia Galimberti: "Per l’Ordine degli avvocati la formazione giuridica completa rimane un punto fermo per la presentazione dell’esame di capacità e il conseguimento della patente di avvocato. La proposta contenuta nel Messaggio corrisponde a tale intendimento. La LLCA lascia ai Cantoni la libertà di fissare le condizioni per la formazione degli avvocati. Pure il Tribunale d’Appello ritiene necessario sia il *bachelor* che il *master* in giurisprudenza. L’OATi appoggia pertanto la proposta governativa." La posizione è stata ribadita dal Consiglio dell’Ordine degli avvocati nella sua seduta del 26 novembre 2007).

Se è vero che il praticante dovrà comunque dimostrare di disporre delle conoscenze sufficienti nei diversi campi del diritto al momento di sostenere l'esame di capacità e che durante il periodo di pratica egli agisce sotto la responsabilità di un avvocato (ma, lo si deve ricordare, con ampia autonomia di azione dinanzi alle varie istanze giudiziarie ticinesi), non si può responsabilmente ammettere che egli abbia una formazione giuridica solo parziale e sostanzialmente inadeguata alle esigenze poste dalla professione. *È indispensabile che chi è attivo nell'ambito forense, anche quale praticante, disponga delle necessarie conoscenze di base.* Sarebbe dar prova di scarso senso di responsabilità da parte del legislatore il rimandare la verifica dell'esistenza di tali conoscenze al momento dell'esame di capacità, anche nell'interesse dei clienti che nel frattempo hanno affidato il patrocinio dei loro interessi al praticante, confidando in una sua preparazione accademica specifica e completa.

Nulla cambia al riguardo il fatto che diversi Cantoni si siano limitati a riprendere le disposizioni federali o a rinviare a tali norme che menzionano solo il diploma di *master*. In tali Cantoni potrebbe quindi essere ammesso all'esame di capacità il praticante che, nel campo del diritto, ha ottenuto solo il *master*. Ma in altri Cantoni la pratica legale - diversamente da quanto accade in Ticino - è frequentemente strutturata in modo sistematico, ciò che permette di colmare lacune nella formazione di base, dovute alla eventuale mancanza di un *bachelor* in giurisprudenza. La pratica legale è, inoltre, spesso caratterizzata altrove dall'obbligo di frequenza di appositi corsi organizzati dalle università o in collaborazione con esse: soluzione inattuabile in Ticino, vista la mancanza di una facoltà di diritto. Si potrebbe eccepire che, qualora il praticante superi gli esami in altri Cantoni, potrebbe poi essere attivo professionalmente anche in Ticino. Tuttavia, al momento in cui l'interessato operasse nel nostro Cantone avrebbe già ottenuto la patente di avvocato (la verifica delle condizioni per il rilascio cadrebbe comunque nell'ambito di responsabilità dell'altro Cantone e non del Ticino), ciò che dovrebbe garantire conoscenze legali sufficienti.

Si condivide, infine, la proposta del Consiglio di Stato di specificare espressamente a livello di legge che il solo diploma di *master* in giurisprudenza *non consente l'iscrizione alla pratica* e l'ammissione all'esame di capacità, ma che occorre disporre anche del *bachelor* in giurisprudenza. Una determinazione in merito appare necessaria, dato che, secondo il diritto ticinese (art. 1 lett. a RAvv) i requisiti di ammissione agli esami devono essere soddisfatti - e verificati dalla Camera per l'avvocatura ed il notariato del Tribunale d'appello (CAN) - già al momento dell'iscrizione alla pratica.

Il presente rapporto propone pertanto al Gran Consiglio di approvare il disegno di legge concernente la modifica dell'art. 8 lett. a) Legge sull'avvocatura, come indicato nel messaggio governativo.

Per la minoranza della Commissione della legislazione:

Carlo Luigi Caimi, relatore
Quadri (con riserva)