

Rapporto

numero

8224 R

data

14 aprile 2025

competenza

DIPARTIMENTO DELLE ISTITUZIONI

della Commissione giustizia e diritti sull'iniziativa parlamentare 21 febbraio 2022 presentata nella forma elaborata da Fiorenzo Dadò per l'aggiunta di un nuovo art. 21a nella Legge sull'avvocatura (Trasparenza degli onorari dei patrocinatori d'ufficio)

(v. messaggio 11 gennaio 2023 n. 8224)

INTRODUZIONE

Parità di trattamento e trasparenza sono principi essenziali di uno Stato di diritto, così come il primato della legge. Ogni cittadino deve poter contare su un'amministrazione che opera secondo criteri uniformi ed equi. Le decisioni delle autorità, d'altra parte, devono poter essere sottoposte a verifica, affinché chi esercita un potere decisionale sia anche chiamato a risponderne, nel rispetto delle sedi e delle modalità previste dall'ordinamento. Chi è investito della responsabilità di decidere deve anche assumersi l'onere di giustificare le proprie scelte, con rigore e nelle forme fissate dalla legge.

Sembrano affermazioni rituali, e infatti nessun politico oserebbe sostenere il contrario. Fra la teoria e la pratica c'è però a volte un abisso. Nel settore della giustizia, in particolare, gli elevatissimi costi necessari per far valere efficacemente i propri diritti sono, di fatto, un forte deterrente. Molto spesso, capita perciò che chi è meno istruito, o meno abbiente, scelga di rinunciare per non correre il rischio di indebitarsi oltre le sue possibilità. Questa situazione è inammissibile in uno Stato di diritto come la Svizzera: la politica deve prenderne consapevolezza e agire con decisione, cogliendo ogni occasione utile per correggerla.

In questa prospettiva, il patrocinio d'ufficio è giustamente considerato un pilastro dello Stato di diritto, in quanto tutela anche chi non ha i mezzi economici per permettersi un avvocato. Questo diritto è sancito a livello federale dall'art. 29 cpv. 3 della Costituzione svizzera e trova applicazione nel Codice di diritto procedurale civile (CPC) e nel Codice di diritto procedurale penale (CPP). Il cittadino è uguale davanti alla legge solo se tutti i cittadini hanno, quando necessario alla tutela dei loro diritti, le stesse opportunità di essere assistiti da un legale.

D'altra parte, il tema della trasparenza nella gestione degli incarichi di patrocinio d'ufficio è diventato negli ultimi anni oggetto di un vivace dibattito. La questione riguarda principalmente la modalità di assegnazione degli incarichi, il numero di mandati ricevuti dai singoli avvocati e l'equità nella loro distribuzione. Allo stesso tempo, parliamo di un settore che assorbe risorse pubbliche significative, con tutte le implicazioni che ne derivano anche in termini di trasparenza.

In Italia, ad esempio, il Decreto Legislativo 14 marzo 2013, n. 33, noto come "Decreto Trasparenza", impone la pubblicazione degli incarichi di consulenza e collaborazione conferiti dalle pubbliche amministrazioni, inclusi quelli legali. L'Autorità Nazionale Anticorruzione (ANAC) ha chiarito che tali obblighi si estendono anche agli incarichi di patrocinio legale, sottolineando l'importanza di garantire la trasparenza nell'affidamento di tali incarichi.

In questo contesto si inserisce l'iniziativa parlamentare presentata da Fiorenzo Dadò il 21 febbraio 2022, che propone l'aggiunta di un nuovo articolo 21a nella Legge sull'Avvocatura (LAvv) per introdurre l'obbligo di pubblicazione dei nominativi e degli importi percepiti dagli avvocati che ricevono incarichi di patrocinio d'ufficio.

L'INIZIATIVA

L'idea alla base dell'iniziativa è che il patrocinio d'ufficio, essendo un incarico conferito direttamente dallo Stato, dovrebbe essere trattato alla stregua delle commesse pubbliche, le quali sono soggette a pubblicazione se superano una determinata soglia economica. Secondo l'iniziativa, non vi sarebbe motivo per cui i mandati di patrocinio d'ufficio debbano essere esclusi da questa regola, considerando che si tratta comunque di risorse pubbliche impiegate per compensare i difensori d'ufficio.

L'iniziativa chiede che la Commissione per l'Avvocatura pubblici, entro il mese di marzo di ogni anno e in formato elettronico (Excel), un elenco con le seguenti informazioni:

1. Autorità di nomina (es. Ministero pubblico, Pretore, Giudice, ecc.);
2. Nome e cognome dell'avvocato o dello studio legale beneficiario;
3. Importo versato nell'anno di competenza e importo totale ricevuto per l'incarico, qualora nell'anno di competenza sia stato versato solo un acconto.

Tutte le Autorità coinvolte sarebbero tenute a collaborare gratuitamente con la Commissione per l'Avvocatura per raccogliere e pubblicare i dati. Secondo il promotore, la misura garantirebbe trasparenza e parità di trattamento tra gli avvocati, evitando il rischio che sempre gli stessi professionisti ricevano incarichi privilegiati. Inoltre, permetterebbe ai cittadini di avere un controllo sulle spese pubbliche destinate al patrocinio d'ufficio.

MESSAGGIO N. 8224

Il Consiglio di Stato, dopo aver consultato le Autorità giudiziarie civili e penali, il Delegato cantonale alla protezione dei dati e l'Ordine degli Avvocati del Canton Ticino, ha espresso la sua posizione riguardo all'iniziativa nel messaggio del 11 gennaio 2023, evidenziando i seguenti punti.

Incompatibilità con il diritto superiore in quanto il patrocinio d'ufficio è regolato dal diritto federale, e il diritto cantonale ha un margine di manovra limitato.

L'analogia con la Legge sulle commesse pubbliche non è appropriata: il patrocinio d'ufficio non è un contratto tra lo Stato e un fornitore privato, ma un servizio pubblico che l'avvocato è tenuto a svolgere in base al diritto pubblico.

Distorsione dei dati e rischio per la privacy: considerato che le procedure giudiziarie possono durare anni e non sempre gli onorari vengono fatturati nello stesso anno, rendendo i dati pubblicati parziali e potenzialmente fuorvianti ed inoltre la pubblicazione degli importi percepiti potrebbe permettere di risalire alle persone coinvolte in procedimenti giudiziari, violando il segreto d'ufficio e la protezione dei dati personali.

Mancanza di necessità e già esistenti criteri di assegnazione, ritenuto che la selezione dei patrocinatori d'ufficio avviene secondo criteri oggettivi e pratici, con un sistema di picchetto penale gestito dall'Ordine degli Avvocati (reperibile al sito <https://www.oati.ch/ordine/statuto-e-regolamenti/>) e considerato che la designazione dipende dalle necessità del momento, spesso in maniera casuale, questa riduce il rischio di favoritismi.

A mente dell'esecutivo cantonali i dati statistici comproverebbero l'inefficacia della proposta, in quanto l'80% delle note d'onorario per il gratuito patrocinio sono inferiori a 5'000 CHF. Se si applicassero i criteri della Legge sulle commesse pubbliche, la maggior parte dei dati non sarebbe nemmeno soggetta a pubblicazione, rendendo inutile l'iniziativa.

Problemi di competenza per la Commissione per l'Avvocatura nella gestione e pubblicazione dei dati relativi al patrocinio d'ufficio. L'iniziativa implicherebbe un aumento significativo del carico amministrativo senza un chiaro beneficio.

In conclusione, il Consiglio di Stato ritiene che l'iniziativa non sia necessaria e che potrebbe creare più problemi di quanti ne risolve.

Pur riconoscendo l'importanza della trasparenza, sottolinea che il patrocinio d'ufficio ha uno scopo sociale e costituzionale, che lo distingue dalle normali commesse pubbliche. La pubblicazione dei dati rischierebbe di compromettere la privacy dei procedimenti giudiziari e di generare interpretazioni distorte sugli onorari percepiti dagli avvocati.

APPROFONDIMENTI

Il tema della nomina degli avvocati di picchetto era già stato sollevato dall'interrogazione del 10 ottobre 2020 (nr. 111.20) dell'allora deputata Simona Arigoni Zürcher a nome dell'MPS (nomina degli avvocati di picchetto: come si procede?), l'atto parlamentare allegava il già citato Regolamento sull'organizzazione del picchetto penale, sull'attribuzione delle difese penali d'ufficio e sulla designazione dell'Avvocato della prima ora. Nella sua risposta (del 31 marzo 2021) il Consiglio di Stato rilevava il processo di selezione degli avvocati e le modalità di assegnazione degli incarichi, evidenziando il rispetto delle normative vigenti, in particolare rilevava che il Ministero pubblico segue una procedura regolamentata per la designazione degli avvocati d'ufficio, custodendo e trasmettendo la lista dei mandati conferiti all'Ordine degli Avvocati del Ticino (OATI). Questa pratica assicura, a mente del Consiglio di Stato, il controllo dell'indipendenza nelle nomine il sistema adottato aveva sempre garantito un buon funzionamento.

A differenza della citata interrogazione, che si focalizzava sul processo di nomina degli avvocati d'ufficio e sulla trasparenza della loro assegnazione, l'iniziativa del deputato Dadò si concentra sulla pubblicazione annuale, entro marzo, di un elenco elettronico contenente i compensi percepiti dagli avvocati d'ufficio dal Cantone nell'anno precedente. Se è vero che il tema degli onorari è rilevante, occorre tuttavia considerare che non è sufficiente, da solo, per individuare eventuali situazioni di "favoritismo". In questo senso, è il criterio di

assegnazione dell'incarico ad essere determinante, più che l'importo della retribuzione ricevuta, che dipende da molteplici fattori anche estranei alla sola volontà del legale. Inoltre, in una realtà di dimensioni contenute e ad alta esposizione mediatica come la nostra, la divulgazione di dati individualizzati relativi ai compensi potrebbe minare il segreto professionale e compromettere la serenità e l'indipendenza dell'attività del difensore.

Considerato quanto illustrato in apertura di questo rapporto, la scelta del difensore d'ufficio, prevista nelle diverse ipotesi di cui agli art. 132/136 CPP e 118 CPC, costituisce un atto di particolare rilevanza. È essenziale garantire sia la qualità sia l'equità della decisione. Il magistrato deve poter operare in autonomia, assumendosi la responsabilità non solo della correttezza della singola nomina, ma anche della complessiva equità delle assegnazioni effettuate. Ciò significa che la selezione del difensore non deve basarsi su preferenze personali o apparire come tale (nel senso di anche solo poter dare l'impressione che il magistrato X abbia scelto il "suo" difensore "preferito"), ma deve essere guidata da criteri oggettivi e trasparenti, così da garantire anche pari opportunità agli avvocati interessati. Questo approccio tutela contemporaneamente chi nomina, chi è nominato, chi necessita di patrocinio (sia esso imputato, vittima in sede penale, attore o convenuto in ambito civile) e, infine, anche la collettività che finanzia l'attività in questione.

Per affrontare questa tematica, vi sono in effetti Cantoni hanno adottato soluzioni mirate a prevenire il rischio di scelte discrezionali di tipo "personalistico". È quindi riconosciuto che la gestione di un ambito così delicato non può essere lasciata alla sola volontà di singole persone e questo sia per garantire un'equa distribuzione degli incarichi, sia per evitare critiche, fondate o meno che siano, sull'operato delle Autorità.

Nel Canton Zurigo, ad esempio, la designazione dei difensori d'ufficio in sede penale è attribuita al vertice della Procura pubblica (la Oberstaatsanwaltschaft), così da garantire una supervisione centralizzata. Nei casi di urgenza, non rari in ambito penale, il singolo procuratore può effettuare nomine provvisorie, che però devono successivamente essere confermate. Questo sistema, descritto nel documento "Amtliche Mandate. Leitfaden" del 1° gennaio 2024 del Büro für amtliche Mandaten dell'Oberstaatsanwaltschaft ZH (punto 1.2), non appare tuttavia praticabile per il Canton Ticino, data la scarsità di risorse del Ministero pubblico e la sua limitata struttura gerarchica.

Nel Canton Vaud, invece, tutte le nomine dei difensori d'ufficio sono pubblicate sul sito www.nominations-avocats-oav.ch, come previsto dalla Direttiva 3.1 e 3.2 del Procuratore generale vodese (1.11.2016). Questo sistema garantisce un certo livello di trasparenza, ma è accessibile solo ai membri dell'Ordine degli Avvocati vodese, delegando di fatto il controllo alla corporazione professionale. Poiché l'appartenenza agli ordini professionali non è più obbligatoria e tali organismi non rappresentano necessariamente l'intera categoria degli avvocati attivi, questa soluzione non appare convincente anche solo per questa ragione. Inoltre, essa non considera l'interesse più ampio dell'intera collettività a un controllo pubblico e verificabile di designazioni così importanti. In questo ambito, la prova dell'interesse collettivo alla trasparenza è d'altronde fornita dalla pubblicità delle procedure giudiziarie, garantita a livello costituzionale.

La soluzione qui proposta non centralizza la competenza delle nomine né la subordina a un algoritmo o a un criterio rigidamente automatico, conservando quindi la competenza e responsabilità del singolo magistrato a designare liberamente il difensore d'ufficio ma inserisce il processo in un contesto di maggiore trasparenza. In questo modo, si fornisce una tutela contro eventuali designazioni non giustificabili e si riducono le possibilità di sospetti o polemiche infondate, sostituendo le supposizioni con dati verificabili.

La pubblicazione dei nominativi dei magistrati e degli avvocati designati avverrà senza alcun riferimento al singolo caso, all'importo corrisposto nel singolo caso, alla durata dell'incarico o alla sua eventuale interruzione. In questo modo, si evitano rischi di identificazione che, come già detto, potrebbero compromettere il segreto professionale o limitare la libertà operativa dei legali coinvolti. Pubblicazioni di questo genere non sono una novità. Ad esempio, come già rilevato dall'iniziativista, per quanto concerne le commesse pubbliche [Lista delle commesse - Vigilanza e commesse pubbliche \(DT\) - Repubblica e Cantone Ticino](#)) o di elenchi come quello che si andrà a proporre (vedi ad esempio elenco pubblico dei periti e dei centri peritali incaricati nell'assicurazione invalidità quella [Elenco perizie 2023.pdf](#)).

Non si ritiene, per i motivi che seguono, che la divulgazione di tali dati costituisca una violazione della privacy dei soggetti interessati. La misura è infatti conforme alla Legge sulla protezione dei dati personali del Cantone Ticino (LPDP), che disciplina la trasmissione di informazioni da parte degli organi pubblici, garantendo un equilibrio tra protezione della sfera privata e interesse pubblico.

In particolare, l'articolo 11 cpv. 2 della LPDP stabilisce che, nell'ambito dell'informazione ufficiale al pubblico, l'organo responsabile può trasmettere dati personali d'ufficio se:

- i dati personali sono correlati all'adempimento di un compito pubblico; e
- sussiste un interesse pubblico preponderante alla loro pubblicazione.

Inoltre, l'articolo 14 della stessa legge prevede che la trasmissione di dati possa essere soggetta a restrizioni o condizioni qualora vi siano importanti interessi pubblici o se i dati risultino particolarmente sensibili.

Come già illustrato, vi è un chiaro interesse pubblico a garantire trasparenza nel settore delle difese d'ufficio. Inoltre, da un lato, i magistrati esercitano una funzione pubblica nell'ambito della giustizia, operando nel rispetto delle leggi e a nome della collettività. Dall'altro, gli avvocati svolgono un'attività di rilevanza pubblica, regolata da norme e soggetta a vigilanza. Inoltre, in ambito penale, il difensore d'ufficio è spesso persino indicato, con nome e cognome, nelle citazioni affisse negli albi pubblici dei tribunali.

Anche la nuova LPDP prevede questa possibilità nel nuovo articolo 19, in effetti il Messaggio (Messaggio n. 8281 del 17 maggio 2023) prescrive espressamente che la norma di coordinamento con la legge sull'informazione e sulla trasparenza dello Stato (LIT; RL 162.100), attualmente collocata all'articolo 11 capoverso 2 (trasmissione di dati a privati), diventa una norma a sé stante (art. 19). Secondo tale norma, se l'informazione conformemente all'articolo 5 LIT comprende dati personali, l'interesse generale alla loro pubblicazione deve prevalere rispetto alla protezione dei dati e la loro pubblicazione deve essere in rapporto con l'adempimento di compiti pubblici (art. 19 lett. a). La pubblicazione di dati personali deve comunque in ogni caso rispettare i principi generali della protezione dei dati, in particolare i principi della finalità, della proporzionalità e dell'esattezza dei dati (art. 7). Da notare che per trasmissione di dati personali d'ufficio s'intende quella avente luogo in virtù di una norma di diritto settoriale.

La qui proposta modifica legislativa evidentemente costituisce una base legale formale in quanto norma specifica e settoriale che consente alla pubblicazione di questi dati secondo la LPDP e la LIT.

La scelta di intervenire sulla Legge sull'assistenza giudiziaria e sul patrocinio d'ufficio del 15.3.2011 (LAG, RU 178.300) e non sulla Legge sull'avvocatura del 13.2.2012 (LAvv, RU

951.100) è dettata da due motivazioni. La LAVv (art. 1) disciplina la professione di avvocato e, in relazione alle difese di ufficio, si limita a indicare (art. 18) l'obbligo di accettazione per ogni legale iscritto nell'apposito registro. Il suo art. 20 (quello che l'iniziativista vorrebbe modificare) è dedicato all'obbligo di rendiconto di ogni avvocato (principalmente verso il mandante) e non ha quindi attinenza diretta con il tema degli onorari del difensore d'ufficio o del gratuito patrocinio, già regolati altrove (segnatamente nello specifico regolamento 19.12.2007, RU 178.310). Il tema qui trattato si inserisce invece coerentemente e tematicamente nella citata LAG, legge speciale dedicata appunto ad esso. Inoltre, la questione della trasparenza che qui si affronta non riguarda anzitutto gli avvocati (e quindi attiene principalmente alla LAVv) ma tutta la collettività. La LCPubb (RU 730.100) alla quale l'iniziativa fa riferimento in termini analogici, non si presta neppure allo scopo in quanto si riferisce ad un altro ambito di rapporti tra lo Stato e fornitori di beni o prestatori di servizi.

CONCLUSIONI

La Commissione giustizia e diritti accoglie parzialmente gli intenti dell'iniziativa IE673, secondo quanto esposto sopra. In particolare, dovrà essere pubblicato annualmente un elenco che riporti il nome dell'autorità giudiziaria o amministrativa (ad esempio le Autorità regionali di protezione) che ha designato il difensore d'ufficio o accordato il gratuito patrocinio, il nome del legale designato con l'indicazione dello studio legale nel quale è attivo e l'esborso complessivo per l'anno di riferimento derivante dalle difese d'ufficio e dalle assistenze giudiziarie.

Nell'ottica di razionalizzazione e ottimizzazione delle risorse, la competenza per la redazione e la pubblicazione di tale elenco è attribuita all'Ufficio dell'incasso e delle pene alternative, che già dispone di tutti i dati necessari, essendo l'autorità preposta – tra le altre cose – al pagamento, a tassazione avvenuta, delle somme attribuite ai legali attivi nei casi di assistenza giudiziaria e gratuito patrocinio.

Alla luce di quanto sopra, la Commissione propone dunque di respingere l'iniziativa parlamentare e adottare il controprogetto nella forma del disegno di legge allegato al presente rapporto.

Per la Commissione giustizia e diritti:

Simona Genini, relatrice
Bertoli - Caccia - Dadò - Demir -
Durisch - Lepori - Maderni - Mazzoleni -
Minotti - Noi - Rossi - Soldati - Zanetti

Disegno di

Legge

sull'assistenza giudiziaria e sul patrocinio d'ufficio

modifica del

IL GRAN CONSIGLIO DELLA REPUBBLICA E CANTONE TICINO

vista l'iniziativa parlamentare del 21 febbraio 2022 presentata nella forma elaborata da
Fiorenzo Dadò,
visto il messaggio del Consiglio di Stato n. 8224 dell'11 gennaio 2023,
visto il rapporto della Commissione giustizia e diritti n. 8224R del 14 aprile 2025,

decreta:

I

La legge sull'assistenza giudiziaria e sul patrocinio d'ufficio del 15 marzo 2011 (LAG) è
modificata come segue:

Art. 10 cpv. 2 e 3

²È allestito, annualmente, un elenco che indichi:

- a) nominalmente il magistrato o il funzionario amministrativo competente che ha designato
il difensore d'ufficio o accordato il gratuito patrocinio,
- b) nominalmente l'avvocato che è stato designato con l'indicazione dello studio legale nel
quale opera,
- c) l'esborso complessivo, per l'anno di riferimento, derivante dalle difese d'ufficio e dalle
assistenze giudiziarie.

³L'elenco di cui al capoverso precedente è pubblico ed è allestito dall'Ufficio dell'incasso e
delle pene alternative.

II

¹La presente legge sottostà a referendum facoltativo.

² Essa entra in vigore immediatamente.