

Rapporto sullo stralcio della mozione 07.3281 della Commissione degli affari giuridici del Consiglio nazionale

del 4 giugno 2010

Onorevoli presidenti e consiglieri,

con il presente rapporto, vi proponiamo di togliere di ruolo il seguente intervento parlamentare:

2008 M 07.3281 Obblighi e diritti di impiegati attivi in qualità di consulenti giuridici o di rappresentanti in giudizio. Assimilazione agli avvocati indipendenti (N 19.6.07, Commissione degli affari giuridici CN; S 2.6.08)

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

del 4 giugno 2010

In nome del Consiglio federale svizzero:

La presidente della Confederazione, Doris Leuthard
La cancelliera della Confederazione, Corina Casanova

Rapporto

1 Situazione iniziale

La consulenza giuridica in Svizzera non è disciplinata in via generale. In un'impresa tale consulenza può essere esercitata sia da persone con una laurea in giurisprudenza sia da persone senza tale laurea. Finora in Svizzera sono disciplinate soltanto la professione di avvocato (a livello cantonale e federale) e quella di notaio (a livello cantonale); a queste si aggiungerà, con l'entrata in vigore della legge federale sui consulenti in brevetti (LCB), la regolamentazione della professione di consulente in brevetti.

Su scala federale la legge federale del 23 giugno 2000 sulla libera circolazione degli avvocati (Legge sugli avvocati, LLCA; RS 935.61) statuisce i principi per l'esercizio della professione di avvocato indipendente in Svizzera. Chi intende esercitare la rappresentanza in giudizio deve essere iscritto in un registro cantonale degli avvocati (art. 4 LLCA); per iscriversi deve essere titolare di una patente cantonale di avvocato e adempiere altre condizioni personali e professionali. Secondo il diritto vigente, chi svolge attività di consulenza giuridica alle dipendenze di un'impresa, anche se titolare di una patente d'avvocato, non ha diritto a essere iscritto in un registro cantonale degli avvocati, a meno che sia impiegato da una persona iscritta a sua volta in un registro cantonale degli avvocati (cfr. art. 8 cpv. 1 lett. d LLCA). Di conseguenza, non sono applicabili le regole professionali specifiche della legge sugli avvocati; in particolare, i consulenti giuridici di un'impresa non sono vincolati dal segreto professionale di cui all'articolo 13 LLCA.

Recentemente questa situazione giuridica diversa per gli avvocati indipendenti rispetto agli impiegati che svolgono un'attività giuridica ha dato adito a discussioni. In particolare, l'assenza di un segreto professionale per i giuristi d'impresa può indebolire la posizione giuridica delle imprese svizzere nei procedimenti civili statunitensi. Agli avvocati abilitati negli Stati Uniti è concesso il privilegio professionale del trattamento confidenziale del proprio prodotto lavorativo anche quando sono impiegati di un'impresa. In taluni Stati federali tale diritto sarebbe concesso ai consulenti giuridici delle imprese svizzere chiamati a deporre in un procedimento civile statunitense soltanto se il diritto svizzero prevedesse un'analogia tutela del segreto professionale.

Nel quadro dei dibattimenti sull'unificazione della procedura penale è stato chiesto di introdurre nel Codice di procedura penale un diritto di non deporre per chi opera come consulente giuridico in un'impresa. La Commissione degli affari giuridici del Consiglio nazionale non ha accolto la richiesta, presentando invece una mozione che chiedeva di equiparare agli avvocati indipendenti le persone impiegate in un'impresa in qualità di consulenti giuridici o di rappresentanti in giudizio. Si tratta della mozione 07.3281, intitolata «Obblighi e diritti di impiegati attivi in qualità di consulenti giuridici o di rappresentanti in giudizio. Assimilazione agli avvocati indipendenti.»

Il Consiglio federale ha proposto di accogliere la mozione, attirando tuttavia l'attenzione sulla necessità di evitare che il perseguimento penale o l'accertamento dei fatti giuridicamente rilevanti in un procedimento civile vengano indebitamente ostacolati. La mozione è stata accolta il 19 giugno 2007 dal Consiglio nazionale (Boll. Uff.

2007 N 970) e il 2 giugno 2008 dal Consiglio degli Stati (Boll. Uff. 2008 S 364 seg.) senza voti contrari.

2 Procedura di consultazione

Il 22 aprile 2009 il nostro Collegio ha avviato la procedura di consultazione per un avamprogetto di legge sui giuristi d'impresa (LGIm), il quale prevede la registrazione facoltativa dei giuristi d'impresa in un registro cantonale. L'iscrizione nel registro implica un obbligo di osservanza di norme professionali precise e il diritto di avvalersi del segreto professionale in un procedimento civile, penale o amministrativo. La procedura di consultazione è durata fino al 31 luglio 2009.

I pareri pervenuti sono stati numerosi: si sono espressi 26 Cantoni, 5 partiti politici e 21 organizzazioni, oltre a 35 partecipanti non ufficialmente consultati. Undici partecipanti alla consultazione hanno espressamente rinunciato a rendere un parere.

3 Risultato della consultazione

Il risultato della consultazione per l'avamprogetto di legge sui giuristi d'impresa (LGIm) è illustrato in dettaglio nel rapporto di maggio 2010 sui risultati della procedura di consultazione. In sintesi l'avamprogetto è stato respinto in particolare da una maggioranza dei Cantoni (ZH, BE, LU, SZ, ZG, SO, BL, BS, SG, TG, VD, NE, GE), da singole autorità quali, ad esempio, la Commissione della concorrenza (COMCO) e l'Autorità federale di vigilanza sui mercati finanziari (FINMA), da alcuni partiti (UDC, PdL, Verdi), da alcune associazioni (quali la Swiss Mechanic SM, associazione svizzera delle imprese meccaniche e tecniche, e la Società svizzera degli impiegati di commercio), o ancora dall'Ordre des avocats de Genève e dall'Unione sindacale svizzera.

In particolare sono stati criticati i punti seguenti:

- i procedimenti amministrativi, civili e penali risulterebbero intralciati e rallentati;
- una legge specifica è inutile e/o la densità normativa appare eccessiva; sarebbe sufficiente integrare le leggi procedurali o concludere un accordo bilaterale con gli Stati Uniti;
- non sarebbero garantiti né il riconoscimento della facoltà di non collaborare né l'*attorney-client privilege* dei giuristi d'impresa delle imprese svizzere nei procedimenti civili dinanzi ai tribunali statunitensi;
- aumenterebbe il carico finanziario e amministrativo per i Cantoni tenuti a gestire il registro e a esercitare la sorveglianza sui giuristi d'impresa;
- è poco chiaro, se non addirittura conflittuale, il rapporto tra il dovere del giurista d'impresa di esercitare la consulenza giuridica in piena indipendenza e il diritto del datore di lavoro di impartire direttive come previsto dal contratto di lavoro;
- le norme professionali sono prive di sostanza propria; il dovere di diligenza secondo l'avamprogetto della legge sui giuristi d'impresa riflette il dovere di diligenza stabilito dal diritto del lavoro.

La grande maggioranza del mondo economico accoglie favorevolmente l'avamprogetto. In particolare i punti seguenti sono ritenuti positivi:

- sia la piazza economica elvetica sia la *compliance* delle imprese ne risultano rafforzate;
- viene creata certezza giuridica per quanto riguarda il segreto professionale dei giuristi d'impresa;
- aumenta la fiducia nella consulenza giuridica interna delle imprese;
- l'*attorney-client privilege* dei giuristi d'impresa alle dipendenze di società svizzere avrebbe maggiori possibilità di essere riconosciuto nei procedimenti civili statunitensi.

4 Motivazione della proposta di stralcio della mozione

Il nostro Collegio ha deciso di non trasmettere nessun messaggio all'Assemblea federale a proposito di una legge sui giuristi d'impresa. Fondandoci sull'articolo 122 capoverso 3 lettera b della legge del 13 dicembre 2002 sul Parlamento (LParl; RS 171.10) proponiamo lo stralcio della mozione per i seguenti motivi.

4.1 Sul piano nazionale prevalgono gli svantaggi

I pareri critici espressi in sede di consultazione, in particolare dalla maggioranza dei Cantoni, non riguardano tanto i dettagli, quanto la necessità stessa di una legge federale sui giuristi d'impresa. L'esito della consultazione lascia chiaramente trasparire dubbi sull'utilità di una tale legge evidenziandone gli svantaggi, in particolar modo le conseguenze negative sui procedimenti amministrativi, civili e penali, che risulterebbero intralciati e rallentati.

4.2 I problemi interstatali restano irrisolti

Secondo il nostro Collegio, uno dei principali motivi all'origine del deposito della mozione era il rischio che ai giuristi d'impresa fosse riservato un trattamento diverso da quello rivolto ai loro colleghi americani nei procedimenti civili. Prendiamo sul serio la questione. Tuttavia, l'adozione di una legge sui giuristi d'impresa non basta per risolvere questo problema; infatti le difficoltà non consistono unicamente in misure unilaterali nei confronti di giuristi d'impresa, né appaiono esclusivamente nell'ambito di procedimenti civili. Alla luce dell'esito della consultazione, l'assenza di un *attorney-client privilege* a favore dei giuristi d'impresa svizzeri nei procedimenti civili americani è soltanto un aspetto di un problema di diritto internazionale più ampio, ossia l'applicazione unilaterale di provvedimenti giuridici da parte di alcuni Stati con il rischio di attentare alla sovranità della Svizzera.

Nell'ambito di procedimenti civili statunitensi, le controparti, i terzi e i testimoni stranieri – che potrebbero anche essere i giuristi d'impresa di una società svizzera – corrono il rischio di vedersi costretti a deporre o a produrre documenti, mentre la controparte o il terzo statunitense può avvalersi del diritto di rifiutare la deposizione. In questo contesto si ricorda che i giudici statunitensi applicano solo parzialmente la

Convenzione sull'assunzione all'estero delle prove in materia civile o commerciale (RS 0.274.132), o addirittura la considerano inapplicabile. Chiunque venga costretto a consegnare prove situate sul territorio svizzero può essere ritenuto colpevole di una violazione degli articoli 271 o 273 CP (RS 311.0, atti compiuti senza autorizzazione per conto di uno Stato estero risp. spionaggio economico), o anche, a seconda del caso, di una violazione dell'obbligo di mantenere il segreto contenuto in talune leggi specifiche, quale ad esempio la legge sulle banche (LBCR; RS 952.0). Un esempio di minaccia alla sovranità svizzera è costituito dall'azione civile intentata contro UBS dinanzi a un giudice di Miami, per ottenere la divulgazione di alcuni dati sui clienti della banca. In questo caso, l'approccio unilaterale delle autorità americane violava la convenzione di doppia imposizione vigente, in particolare la procedura prevista per lo scambio di informazioni. Il fatto che gli Stati esteri possano adottare unilateralmente misure del genere rischia di minare l'ordinamento giuridico svizzero e, di conseguenza, i trattati conclusi dalla Svizzera.

In assenza di base giuridica e per motivi legati alla difficoltà di applicare tali sanzioni, i trattati internazionali in genere non offrono alcuna possibilità di sanzionare questo genere di intervento unilaterale. Si pone quindi la questione di un'adeguata tutela della sovranità svizzera e della competenza nazionale di adottare i relativi provvedimenti tutelativi e difensivi. Secondo noi andrebbe esaminata l'opportunità di legiferare in materia, ad esempio con una «legge sulla tutela della sovranità», che definirebbe le misure di protezione e le autorità cui competono tali misure. Potrebbero ad esempio venir gettate le basi legali per vietare espressamente a una banca di consegnare i dati dei clienti in un caso paragonabile a quello citato di UBS, togliendole addirittura la facoltà di disporre dei dati richiesti dalle autorità straniere. L'adozione di tali «blocking orders» costituirebbe una delle nuove misure difensive legali (ad ampissimo raggio) finalizzate a consentire alle autorità svizzere di prevenire le violazioni del diritto anziché reprimerle in sede di perseguimento penale. In altre parole, l'obiettivo della normativa consisterebbe nel rafforzare la tutela della sovranità statale adottando strumenti accessori al diritto penale (cfr. art. 271 CP). In tale contesto andrebbe altresì esaminato se l'autorizzazione a compiere atti per conto di uno Stato estero in futuro vada rilasciata, in base alla «legge sulla tutela della sovranità», da un servizio federale centrale anziché dai dipartimenti (cfr. art. 31 cpv. 1 dell'ordinanza del 25 nov. 1998 sull'organizzazione del Governo e dell'Amministrazione; RS 172.010.1). Una normativa del genere non soltanto tutelerebbe meglio la sovranità svizzera, ma aumenterebbe anche la certezza del diritto grazie a una prassi uniforme in materia di autorizzazioni.

4.3 Conclusioni

In definitiva si rivela troppo restrittivo l'approccio che il nostro Collegio ha tentato di mettere in atto con l'avamprogetto di legge sui giuristi d'impresa sottoposto per la consultazione. Un'estensione dell'*attorney-client privilege* ai giuristi d'impresa permetterebbe al massimo di risolvere solo una parte infima dei problemi di diritto internazionale pubblico in essere. Per questi motivi, e considerando gli svantaggi legati all'adozione di un segreto professionale per i giuristi d'impresa, proponiamo all'Assemblea federale di togliere di ruolo la mozione 07.3281.

