



Modifiche al D.M. giustizia n. 47 del 2016, in tema di accertamento dell'esercizio della professione forense Atto del Governo 261

Informazioni sugli atti di riferimento

Atto del Governo:	261	
Titolo:	Schema di decreto ministeriale recante regolamento concernente modifiche al regolamento di cui al decreto del Ministro della giustizia 25 febbraio 2016, n. 47, recante disposizioni per l'accertamento dell'esercizio della professione forense	
Norma di delega:	Trasmesso ai sensi degli articoli 1, comma 3, e 21, comma 1, della legge 31 dicembre 2012, n. 247	
	Senato	Camera
Date:		
presentazione	09/06/2021	09/06/2021
annuncio	xx/06/2021	15/06/2021
assegnazione:	17/06/2021	15/06/2021
termine per l'espressione del parere:	14/08/2021	14/08/2021
Commissione competente:	2ª (Giustizia)	II (Giustizia)

Lo schema di regolamento ministeriale A.G. 261 prevede una modifica del [D.M. giustizia n. 47 del 2016](#) (*Regolamento recante disposizioni per l'accertamento dell'esercizio della professione forense*) volta ad **eliminare** dai requisiti che dimostrano l'esercizio della professione in modo effettivo, continuativo, abituale e prevalente, quello della **trattazione da parte dell'avvocato di almeno cinque affari per ciascun anno** (art. 2, lett. c).

Presupposti normativi

L'[articolo 21 della legge n. 247 del 2012](#) (legge professionale forense) subordina la permanenza dell'**iscrizione all'albo degli avvocati all'esercizio della professione forense in modo effettivo, continuativo, abituale e prevalente**, salve specifiche eccezioni, e demanda a un regolamento ministeriale la definizione delle modalità di accertamento di tale esercizio della professione; stabilisce, inoltre, che spetta al consiglio dell'ordine, ogni 3 anni, svolgere le verifiche necessarie ed eventualmente provvedere, se non sussistono giustificati motivi, alla cancellazione dell'avvocato dall'albo.

[Art. 21 Legge forense](#)

La prova dell'effettività, continuità, abitudine e prevalenza dell'esercizio della professione non è richiesta:

- durante il periodo della carica, per gli avvocati componenti di organi con funzioni legislative o componenti del Parlamento europeo;
- alle donne avvocato in maternità e nei primi due anni di vita del bambino o, in caso di adozione, nei successivi due anni dal momento dell'adozione stessa. L'esenzione si applica, altresì, agli avvocati vedovi o separati affidatari della prole in modo esclusivo;
- agli avvocati che dimostrino di essere affetti o di essere stati affetti da malattia che ne ha ridotto grandemente la possibilità di lavoro;
- agli avvocati che svolgano comprovata attività di assistenza continuativa di prossimi congiunti o del coniuge affetti da malattia qualora sia stato accertato che da essa deriva totale

mancanza di autosufficienza.

Il [D.M. 25 febbraio 2016, n. 47](#) ha dato attuazione all'art. 21 della legge, definendo, all'articolo 2, le **modalità di accertamento** dell'esercizio della professione in modo effettivo, continuativo abituale e prevalente, che deve essere svolto dal consiglio dell'Ordine circondariale ogni tre anni, a partire dal quinto anno di iscrizione del professionista all'albo. In particolare, ai sensi del comma 2, la professione forense può dirsi esercitata in modo effettivo, continuativo, abituale e prevalente quando ricorrono congiuntamente per l'avvocato i seguenti requisiti:

D.M. n. 47 del 2016

- a. titolarità di una **partita IVA** attiva;
- b. uso di **locali** e di almeno un'**utenza telefonica** destinati allo svolgimento dell'attività professionale (anche in condivisione con altri avvocati);
- c. trattazione di **almeno cinque affari per ciascun anno**, anche se l'incarico professionale è stato conferito da altro professionista;
- d. titolarità di un indirizzo di **posta elettronica certificata**, comunicato al consiglio dell'Ordine;
- e. assolvimento dell'obbligo di **aggiornamento professionale**;
- f. titolarità di una **polizza assicurativa** a copertura della responsabilità civile derivante dall'esercizio della professione.

Il Regolamento del 2016, inoltre, disciplina il procedimento per la cancellazione dall'albo dell'avvocato che non sia in grado di dimostrare l'esercizio effettivo, continuativo, abituale e prevalente della professione, né la sussistenza di giustificati motivi oggettivi o soggettivi per tale mancanza (art. 3) e il procedimento per la successiva reinscrizione (art. 4).

Il D.M. n. 47 del 2016 - al pari dello schema di regolamento in esame - trova il proprio presupposto normativo, oltre che nell'art. 21 della legge forense, anche nell'[articolo 1, comma 3, della legge n. 247 del 2012](#), in base al quale all'attuazione della legge si provvede mediante **regolamenti adottati con decreto del Ministro della giustizia**, previo **parere del Consiglio nazionale forense (CNF)** e del **Consiglio di Stato** (ai sensi dell'art. 17 della legge n. 400 del 1988). Gli schemi dei regolamenti devono essere trasmessi alle Camere, ciascuno corredato di relazione tecnica, e dei prescritti pareri, perché su di essi sia espresso, nel termine di 60 giorni dalla richiesta, il parere delle Commissioni parlamentari competenti.

Procedura per l'emanazione dei regolamenti attuativi

Contenuto dello schema di D.M.

L'A.G. n. 261 si compone di due soli articoli. L'**articolo 1** modifica l'art. 2, comma 2, del D.M. n. 47 del 2016 per espungere dai requisiti che dimostrano l'esercizio della professione forense in modo effettivo, continuativo, abituale e prevalente, la trattazione di "almeno cinque affari per ciascun anno, anche se l'incarico professionale è stato conferito da altro professionista" (lett. c). L'**articolo 2** reca la clausola di invarianza finanziaria.

La relazione illustrativa del provvedimento motiva questa soppressione con l'esigenza di dare seguito ad **impegni assunti in sede di Unione europea**, la cui presunta violazione è oggetto della **procedura di infrazione n. 2018/2175 (Riconoscimento delle qualifiche professionali. Non conformità delle misure di attuazione della direttiva 2005/36/CE, come modificata dalla direttiva 2013/55/UE)**.

Procedura di infrazione

La Commissione europea, infatti, ritiene che una prescrizione secondo la quale, per provare il livello minimo di attività necessario per conservare l'iscrizione nell'albo, occorre dimostrare di aver trattato almeno cinque affari per ciascun anno, limiti in modo eccessivo la possibilità per l'avvocato di dimostrare l'effettivo esercizio della professione; inoltre, laddove gli affari (di natura giudiziale o stragiudiziale) trattati in altri Stati membri non fossero tenuti in considerazione ai fini dell'adempimento della prescrizione, quest'ultima potrebbe avere un **carattere discriminatorio nei confronti degli avvocati che esercitano la loro professione (anche o prevalentemente) all'estero**.

Le rassicurazioni offerte dal Governo italiano, relative ad una interpretazione estensiva del requisito della trattazione dei 5 affari annui, tale da includere non solo le attività extragiurisdizionali, ma anche quelle svolte all'estero, non sono state ritenute sufficienti dalla Commissione, che ha ribadito che la norma nazionale **viola il principio di proporzionalità** tra la prescrizione imposta (l'obbligo per l'avvocato di trattare un numero minimo di affari in ciascun anno) e l'obiettivo perseguito (garantire l'effettivo e corretto esercizio della professione), ponendosi in contrasto con le seguenti disposizioni UE:

- l'[art. 49 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea](#) che vieta le restrizioni alla libertà di stabilimento dei cittadini di uno Stato membro nel territorio di un altro Stato

- membro;
- [l'art. 59, par. 3, della direttiva 2005/36/CE](#);
- [l'art. 15, par. 3](#), in combinato disposto con l'art. 15, par.2, lettera a), della direttiva 2006/123/CE, relativa ai servizi nel mercato interno.

In particolare, la richiamata disposizione della Direttiva 2005/36/CE impone agli Stati di valutare se i requisiti stabiliti nel loro ordinamento per limitare l'accesso a una professione o il suo esercizio ai possessori di una specifica qualifica professionale, sono compatibili con i seguenti principi: a) i requisiti non devono essere direttamente o indirettamente discriminatori sulla base della nazionalità o del luogo di residenza; b) i requisiti devono essere giustificati da un motivo imperativo di interesse generale; c) i requisiti devono essere tali da garantire il raggiungimento dell'obiettivo perseguito e non vanno al di là di quanto è necessario per raggiungere tale obiettivo. Analogamente, la direttiva 2006/123/CE, all'art. 15, impone agli Stati di verificare se il loro ordinamento subordina l'accesso a un'attività di servizi o il suo esercizio al rispetto di requisiti non discriminatori. In particolare le condizioni di esercizio dell'attività devono soddisfare condizioni di: a) non discriminazione; b) necessità (i requisiti devono essere giustificati da un motivo imperativo di interesse generale); c) proporzionalità (i requisiti devono essere tali da garantire la realizzazione dell'obiettivo perseguito; essi non devono andare al di là di quanto è necessario per raggiungere tale obiettivo; inoltre non deve essere possibile sostituire questi requisiti con altre misure meno restrittive che permettono di conseguire lo stesso risultato).

La Commissione europea, come si legge nel parere del Consiglio di Stato, avrebbe affermato che le autorità italiane non hanno fornito alcuna giurisprudenza a sostegno della loro interpretazione delle disposizioni nazionali, né una giustificazione concreta per l'imposizione dell'obbligo per gli avvocati di trattare almeno cinque affari per ciascun anno.

Conseguentemente, per evitare il ricorso alla Corte di Giustizia, il Ministero della giustizia ha ritenuto di procedere alla soppressione della lettera c) dell'art. 2 del D.M. n. 47/2016, ritenendo comunque sufficienti ad operare la verifica dell'esercizio professionale effettivo, continuativo, abituale e prevalente, i restanti criteri dettati dal comma 2.

Sullo schema di regolamento ha espresso un parere favorevole il **Consiglio di Stato**. Il **Consiglio Nazionale Forense**, invece, ha espresso un **parere negativo** ribadendo che l'esercizio effettivo e continuativo della professione forense costituisce uno dei principi più significativi della legge n. 247 del 2012, in quanto misura volta ad assicurare l'interesse pubblico al corretto esercizio della professione, e garanzia della qualità della prestazione professionale.

CNF: parere
negativo

Dalla relazione illustrativa si evince, peraltro, che la decisione di proporre la soppressione della lettera c) del comma 2 era stata assunta dal Ministero della giustizia d'accordo con la Struttura di missione per le procedure di infrazione presso la Presidenza del Consiglio dei ministri e il rappresentante del CNF.

Senato: Dossier n. 401

Camera: Atti del Governo n. 261

21 giugno 2021

Senato	Servizio Studi del Senato	Studi1@senato.it - 066706-2451	 SR_Studi
Camera	Servizio Studi Dipartimento Giustizia	st_giustizia@camera.it - 066760-9148	 CD_giustizia