

RELAZIONE ILLUSTRATIVA

1. La modifica al decreto del Ministro della giustizia 25 febbraio 2016, n. 47, recante disposizioni per l'accertamento dell'esercizio della professione forense, prevista dallo schema di regolamento ministeriale, si rende necessaria per dare séguito ad un impegno assunto in sede europea.

Avviando la 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), con riguardo all'esercizio della professione di avvocato, i servizi della Commissione UE hanno rilevato che la prescrizione di cui all'articolo 2, comma 2, del decreto del Ministro della giustizia 25 febbraio 2016, n. 47 - la quale prevede l'obbligo per l'avvocato di trattare un numero minimo di affari per ciascun anno - viola l'articolo 59, par. 3, della direttiva 2005/36/CE e l'articolo 49 TFUE, nonché l'articolo 15, par. 3, in combinato disposto con l'articolo 15, par. 2, lett. a), della direttiva 2006/123/CE.

In particolare, la Commissione ha rilevato 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, limita in modo eccessivo la possibilità per l'avvocato di dimostrare l'effettivo esercizio della professione.

Viene poi osservato che, nella misura in cui gli affari (di natura giudiziale o stragiudiziale) trattati in altri Stati membri non siano tenuti in considerazione ai fini dell'adempimento della prescrizione richiamata concernente la soglia dei cinque affari annui, quest'ultima potrebbe avere un carattere discriminatorio nei confronti degli avvocati che esercitano la loro professione (anche o prevalentemente) all'estero.

La disposizione oggetto di rilievo è contenuta in un decreto attuativo della legge di riforma dell'ordinamento della professione forense (legge 31 dicembre 2012, n. 247), che, in coerenza con l'ordinamento sovranazionale, disciplina l'organizzazione e l'esercizio della professione di avvocato assicurando l'idoneità professionale degli iscritti al fine di garantire la tutela degli interessi individuali e pubblici sui quali la professione è destinata ad incidere.

Con tali finalità sono regolate, in particolare, dall'articolo 2 del menzionato D.M. n. 47 del 2016, le modalità di accertamento dell'esercizio della professione in modo effettivo, continuativo, abituale e prevalente.

Con riferimento allo specifico requisito della necessaria trattazione di cinque affari annui, va osservato che né la legge forense, né il regolamento dovrebbero essere interpretati nel senso rigoroso ipotizzato dai servizi della Commissione, giacché la norma non impone che la trattazione dei cinque affari avvenga esclusivamente in Italia. La disposizione in esame è anzi suscettibile di essere interpretata in modo da ritenere compresi nel requisito in parola anche gli affari trattati all'estero.

Peraltro, gli affari cui si riferisce l'articolo 2 del D.M. n. 47 del 2016 non sono esclusivamente relativi all'attività giudiziaria, ben potendo riguardare le plurime attività in cui si può esprimere la professione di avvocato.

Nondimeno, nel corso delle interlocuzioni con i rappresentanti della Commissione UE, anche in videoconferenza presso la Struttura di missione per le procedure di infrazione, con la partecipazione del Responsabile di quest'ultima e del rappresentante del Consiglio nazionale forense, i riportati rilievi critici sono stati ribaditi dalla competente Direzione generale della Commissione anche, e in particolare, sotto il profilo della proporzionalità della misura e della sua stessa idoneità a garantire la qualità della prestazione professionale nell'interesse del cliente.

A séguito di tali interlocuzioni, tenendo conto della fase avanzata della procedura di infrazione e della posizione assunta dalla Commissione, in considerazione della permanenza in vigore, in ogni caso, delle altre previsioni di cui all'articolo 2 del decreto del Ministro della giustizia 25 febbraio 2016, n. 47, funzionali alla verifica dell'esercizio professionale effettivo, continuativo, abituale e prevalente in conformità all'articolo 21 della legge n. 247 del 2012 (titolarità di una partita IVA, uso di locali e di almeno un'utenza telefonica, indirizzo di posta elettronica certificata comunicato al consiglio dell'Ordine, assolvimento dell'obbligo di aggiornamento professionale, titolarità di una polizza assicurativa a copertura della responsabilità civile derivante dall'esercizio della professione), si è ritenuto opportuno procedere alla soppressione della lettera c) dell'articolo 2, comma 2, citato, d'accordo con la Struttura di missione per le procedure di infrazione presso la Presidenza del Consiglio dei ministri e il rappresentante del Consiglio nazionale forense.

2. Lo schema di regolamento è composto da due articoli. L'articolo 1, rubricato "Modifiche al decreto del Ministro della giustizia 25 febbraio 2016, n. 47, recante disposizioni per l'accertamento dell'esercizio della professione forense", con un unico comma del seguente tenore: "1. All'articolo 2, comma 2, del decreto del Ministro della giustizia 25 febbraio 2016, n. 47, recante disposizioni per l'accertamento dell'esercizio della professione forense, la lettera c) è soppressa."; Viene pertanto eliminata la citata lettera c), secondo la quale la professione forense è esercitata in modo effettivo, continuativo, abituale e prevalente quando l'avvocato, tra l'altro, "*c) ha trattato almeno cinque affari per ciascun anno, anche se l'incarico professionale è stato conferito da altro professionista*".

L'articolo 2 recante clausola di invarianza finanziaria.

3. Lo schema di regolamento è stato trasmesso al Consiglio nazionale forense per l'acquisizione del parere previsto dall'articolo 1, comma 3, della legge n. 247 del 2012.

Con delibera n. 281 del 19 novembre 2020, il CNF - sul presupposto che l'esercizio effettivo e continuativo della professione forense costituisce uno dei principi più significativi della legge 31 dicembre 2012, n. 247, recante *Nuova disciplina dell'ordinamento della professione forense*, in quanto misura volta ad assicurare l'interesse pubblico al corretto esercizio della professione, e garanzia della qualità della prestazione professionale - ha espresso parere contrario sul contenuto del provvedimento.

Vanno ribadite le ragioni esposte sopra circa la opportunità di procedere all'approvazione del regolamento nonostante il parere contrario del CNF.

Il Consiglio di Stato che ha espresso parere favorevole all'adunanza dell'11 maggio 2021 ha condiviso la predetta opzione.

4. Il provvedimento illustrato è corredato di dichiarazione del Ministro della Giustizia sulla sussistenza dei presupposti per l'esenzione dall'AIR ai sensi dell'articolo 7, comma 2, del d.P.C.m. 15 settembre 2017, n. 169, in relazione al ridotto impatto dell'intervento.

Il regolamento presenta infatti costi di adeguamento attesi di scarsa entità, posto che si tratta di rimodulare, nel senso di una riduzione, i requisiti per l'accertamento della effettività dell'esercizio della professione forense, secondo le valutazioni che hanno indotto la Commissione UE ad aprire la richiamata procedura di infrazione.



Ministero della Giustizia

GABINETTO DEL MINISTRO

Area Economico-Finanziaria

Schema di decreto ministeriale recante: “Regolamento concernente modifiche al decreto del Ministro della giustizia 25 febbraio 2016, n. 47, recante disposizioni per l'accertamento dell'esercizio della professione forense.”.

Visti gli articoli 1, comma 3, e 21, comma 1, della legge 31 dicembre 2012, n. 247;
Visto il decreto del Ministro della giustizia 25 febbraio 2016, n. 47, Regolamento recante disposizioni per l'accertamento dell'esercizio della professione forense;
Acquisito il parere del Consiglio nazionale forense, espresso con delibera n. 281 del 19 novembre 2020;
Udito il parere del Consiglio di Stato, espresso dalla Sezione consultiva per gli atti normativi nell'adunanza del ____ 2021;
Acquisiti i pareri delle competenti Commissioni parlamentari;
Visto l'articolo 17, comma 3, della legge 23 agosto 1988, n. 400;
Vista la comunicazione al Presidente del Consiglio dei ministri, effettuata con nota del ____;

ADOTTA
il seguente regolamento:

Art. 1

(Modifiche al decreto del Ministro della giustizia 25 febbraio 2016, n. 47, recante disposizioni per l'accertamento dell'esercizio della professione forense)

1. All'articolo 2, comma 2, del decreto del Ministro della giustizia 25 febbraio 2016, n. 47, recante disposizioni per l'accertamento dell'esercizio della professione forense, la lettera c) è soppressa.

Art. 2

(Clausola di invarianza finanziaria)

1. Dall'attuazione del presente decreto non devono derivare nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica.

RELAZIONE TECNICA

Il decreto in esame interviene in materia di accertamento dell'esercizio della professione forense, eliminando, con la soppressione della lettera c) dell'articolo 2, comma 2, del decreto del Ministro della giustizia 25 febbraio 2016, n. 47, il requisito secondo il quale, la professione forense è esercitata in modo effettivo, continuativo, abituale e prevalente quando l'avvocato, “*ha trattato almeno cinque affari per ciascun anno, anche se l'incarico professionale è stato conferito da altro professionista*”.

Tale provvedimento, che ha carattere ordinamentale, dal momento che interviene sulla disciplina degli aspetti connessi all'esercizio della professione di avvocato e concernenti l'idoneità professionale degli iscritti al fine di garantire la tutela degli interessi individuali e pubblici sui quali la professione è destinata ad incidere, non comporta nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica.

ANALISI TECNICO-NORMATIVA

Schema di decreto del Ministro della giustizia recante: “Regolamento concernente modifiche al decreto del Ministro della giustizia 25 febbraio 2016, n. 47, recante disposizioni per l'accertamento dell'esercizio della professione forense.”.

Amministrazione proponente: Ministero della giustizia

Referenti dell'amministrazione proponente: dott. Luca Venditto (Magistrato addetto all'Ufficio legislativo del Ministero della giustizia - 06.68852315); dott. Stefano Borghi (Funzionario presso l'Ufficio legislativo del Ministero della giustizia).

PARTE I. ASPETTI TECNICO-NORMATIVI DI DIRITTO INTERNO

1) Obiettivi e necessità dell'intervento normativo. Coerenza con il programma di governo.

L'adozione del presente regolamento, il quale introduce modifiche al decreto del Ministro della giustizia 25 febbraio 2016, n. 47 (*Regolamento recante disposizioni per l'accertamento dell'esercizio della professione forense*), si rende necessaria per dare seguito ad un impegno assunto in sede europea.

Con l'avvio della procedura di infrazione n. 2018/2175, inerente al riconoscimento delle qualifiche professionali e, in particolare, alla non conformità delle misure di attuazione della direttiva 2005/36/CE, come modificata dalla direttiva 2013/55/UE, i servizi della Commissione UE hanno, infatti, rilevato che, con riferimento all'esercizio della professione di avvocato, la prescrizione di cui all'articolo 2, comma 2, del citato decreto del Ministro della giustizia n. 47 del 2016 – che prevede l'obbligo per l'avvocato di trattare un numero minimo di affari per ciascun anno – viola l'articolo 59, paragrafo 3, della direttiva 2005/36/CE e l'articolo 49 TFUE, nonché l'articolo 15, paragrafo 3, in combinato disposto con l'articolo 15, paragrafo 2, lettera a), della direttiva 2006/123/CE.

La Commissione ha, infatti, rilevato 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, limita in modo eccessivo la possibilità per l'avvocato di dimostrare l'effettivo esercizio della professione. Inoltre, nella misura in cui gli affari (di natura giudiziale o stragiudiziale) trattati in altri Stati membri non vengano tenuti in considerazione ai fini dell'adempimento della prescrizione richiamata concernente la soglia dei cinque affari annui, quest'ultima potrebbe avere un carattere discriminatorio nei confronti degli avvocati i quali, appunto, esercitano la loro professione (anche o prevalentemente) all'estero.

La disposizione oggetto di rilievo è contenuta in un decreto attuativo della legge 31 dicembre 2012, n. 247 (*Nuova disciplina dell'ordinamento della professione forense*) che, in coerenza con l'ordinamento sovranazionale, disciplina l'organizzazione e l'esercizio della professione di avvocato assicurando l'idoneità professionale degli iscritti al fine di garantire la tutela degli interessi individuali e pubblici sui quali la professione è destinata ad incidere.

L'articolo 2 del sopra menzionato decreto n. 47 del 2016, definisce, in particolare, le modalità di accertamento dell'esercizio della professione forense in modo effettivo, continuativo, abituale e prevalente.

Si rileva che, per quanto concerne il requisito della necessaria trattazione di cinque affari annui, né la legge forense, né il regolamento dovrebbero essere interpretati nel senso rigoroso ipotizzato dai servizi della Commissione, giacché la norma non impone espressamente che la trattazione dei

cinque affari avvenga in modo esclusivo in Italia, anzi, la disposizione in esame è suscettibile di essere interpretata nel senso di ritenere compresi nel requisito in parola anche gli affari trattati all'estero.

Inoltre, gli affari cui si riferisce l'articolo 2 del D.M. n. 47 del 2016 non sono esclusivamente relativi all'attività giudiziaria, ma possono riguardare anche le ulteriori plurime attività in cui si può esprimere la professione di avvocato.

Tuttavia nel corso delle interlocuzioni tra i rappresentanti della Commissione UE e il rappresentante del Consiglio nazionale forense, i riportati rilievi critici sono stati ribaditi anche, e in particolare, sotto il profilo della proporzionalità della misura e della sua stessa idoneità a garantire la qualità della prestazione professionale nell'interesse del cliente.

A seguito di tali interlocuzioni, tenuto conto della fase avanzata della procedura di infrazione e della posizione assunta dalla Commissione, in considerazione della permanenza in vigore, in ogni caso, delle altre previsioni di cui all'articolo 2, comma 2, del decreto del Ministro della giustizia 25 febbraio 2016, n. 47, funzionali alla verifica dell'esercizio professionale "effettivo, continuativo, abituale e prevalente" in conformità all'articolo 21 della citata legge n. 247, si è ritenuto opportuno procedere alla soppressione della lettera c) dello stesso articolo 2, comma 2, citato, d'accordo con la Struttura di missione per le procedure di infrazione presso la Presidenza del Consiglio dei ministri e il rappresentante del Consiglio nazionale forense.

Lo schema di regolamento ministeriale si compone di due articoli.

L'articolo 1 (*Modifiche al decreto del Ministro della giustizia 25 febbraio 2016, n. 47, recante disposizioni per l'accertamento dell'esercizio della professione forense*) che consta di un unico comma prevede la soppressione della disposizione di cui alla lettera c), del comma 2, dell'articolo 2 del decreto del Ministro della giustizia 25 febbraio 2016, n. 47, secondo la quale la professione forense è esercitata in modo effettivo, continuativo, abituale e prevalente quando l'avvocato, tra l'altro, "*c) ha trattato almeno cinque affari per ciascun anno, anche se l'incarico professionale è stato conferito da altro professionista*".

L'articolo 2 reca la clausola di invarianza finanziaria.

2) Analisi del quadro normativo nazionale.

Per le finalità esposte *sub 1)*, il presente schema di regolamento ministeriale reca una norma volta ad operare la soppressione della disposizione di cui all'articolo 2, comma 2, lettera c), del decreto del Ministro della giustizia 25 febbraio 2016, n. 47 (*Regolamento recante disposizioni per l'accertamento dell'esercizio della professione forense*), secondo la quale la professione forense è esercitata in modo effettivo, continuativo, abituale e prevalente quando l'avvocato, tra l'altro, "*c) ha trattato almeno cinque affari per ciascun anno, anche se l'incarico professionale è stato conferito da altro professionista*".

3) Incidenza delle norme proposte sulle leggi e i regolamenti vigenti.

Come evidenziato *sub 1)* e *2)* il presente regolamento incide, mediante la tecnica della novellazione, sul testo dell'articolo 2, comma 2, del decreto del Ministro della giustizia 25 febbraio 2016, n. 47 (*Regolamento recante disposizioni per l'accertamento dell'esercizio della professione forense*).

4) Analisi della compatibilità dell'intervento con i principi costituzionali.

Il provvedimento in esame è compatibile sia con i principi costituzionali, sia con quelli propri della normativa primaria.

5) Analisi delle compatibilità dell'intervento con le competenze e le funzioni delle regioni ordinarie e a statuto speciale nonché degli enti locali.

Il provvedimento in esame non incide su alcuna competenza delle Regioni o degli enti locali.

6) Verifica della compatibilità con i principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza sanciti dall'articolo 118, primo comma, della Costituzione.

Il provvedimento in esame è compatibile con i principi richiamati.

7) Verifica dell'assenza di rilegificazioni e della piena utilizzazione delle possibilità di delegificazione e degli strumenti di semplificazione normativa.

Si tratta di materia soggetta, nella parte in rilievo, a normativa regolamentare.

8) Verifica dell'esistenza di progetti di legge vertenti su materia analoga all'esame del Parlamento e relativo stato dell'iter.

All'esame del Parlamento vi sono, attualmente, i seguenti progetti di legge:

- 1) A.S. 2042 - 18^a Legislatura - Sen. Fiammetta Modena (FIBP-UDC) e altri: "Disposizioni in materia di esercizio effettivo della professione forense da parte dei praticanti avvocati" (25 febbraio 2021: Assegnato - non ancora iniziato l'esame);
- 2) A.S. 1906 - 18^a Legislatura - Sen. Alessandrina Lonardo (Misto) e altri: "Modifiche alla legge 31 dicembre 2012, n. 247, in materia di accesso alla professione forense e all'esercizio della professione" (13 ottobre 2020: Assegnato - non ancora iniziato l'esame);

9) Indicazioni delle linee prevalenti della giurisprudenza ovvero della pendenza di giudizi di costituzionalità sul medesimo o analogo oggetto

Nulla da rilevare.

PARTE II. CONTESTO NORMATIVO COMUNITARIO E INTERNAZIONALE

10) Analisi della compatibilità dell'intervento con l'ordinamento comunitario.

L'intervento regolatorio proposto non si pone in contrasto con l'ordinamento comunitario. Esso dà seguito ad un impegno assunto in sede europea al fine di interrompere la procedura di infrazione n. 2018/2175, inerente al riconoscimento delle qualifiche professionali e, in particolare, alla non conformità delle misure di attuazione della direttiva 2005/36/CE, come modificata dalla direttiva 2013/55/UE.

11) Verifica dell'esistenza di procedure di infrazione da parte della Commissione Europea sul medesimo o analogo oggetto.

Vedi parte I, punto 1 e sopra punto 10.

12) Analisi della compatibilità dell'intervento con gli obblighi internazionali.

Nulla da rilevare.

13) Indicazioni delle linee prevalenti della giurisprudenza ovvero della pendenza di giudizi innanzi alla Corte di Giustizia delle Comunità europee sul medesimo o analogo oggetto.

Nulla da rilevare.

14) Indicazioni delle linee prevalenti della giurisprudenza ovvero della pendenza di giudizi innanzi alla Corte Europea dei Diritti dell'uomo sul medesimo o analogo oggetto.

Nulla da rilevare.

15) Eventuali indicazioni sulle linee prevalenti della regolamentazione sul medesimo oggetto da parte di altri Stati membri dell'Unione Europea.

Il provvedimento è in linea con le indicazioni suggerite dal legislatore comunitario in materia di concorrenza e di mercato anche in relazione a quanto illustrato nella parte I, punto 1 e sopra al punto 10.

PARTE III. ELEMENTI DI QUALITA' SISTEMATICA E REDAZIONALE DEL TESTO

1) Individuazione delle nuove definizioni normative introdotte dal testo, della loro necessità, della coerenza con quelle già in uso.

Non sono introdotte nuove definizioni normative.

2) Verifica della correttezza dei riferimenti normativi contenuti nel progetto, con particolare riguardo alle successive modificazioni ed integrazioni subite dai medesimi.

I riferimenti normativi sono corretti.

3) Ricorso alla tecnica della novella legislativa per introdurre modificazioni ed integrazioni a disposizioni vigenti.

Il provvedimento in esame utilizza la tecnica della novellazione.

4) Individuazione di effetti abrogativi impliciti di disposizioni dell'atto normativo e loro traduzione in norme abrogative espresse nel testo normativo.

Nulla da rilevare.

5) Individuazione di disposizioni dell'atto normativo aventi effetto retroattivo o di reviviscenza di norme precedentemente abrogate o di interpretazione autentica o derogatorie rispetto alla normativa vigente.

Nulla da rilevare.

6) Verifica della presenza di deleghe aperte sul medesimo oggetto, anche a carattere integrativo o correttivo.

Non vi sono deleghe legislative aperte sul medesimo oggetto.

7) Indicazione degli eventuali atti successivi attuativi; verifica della congruenza dei termini previsti per la loro adozione.

Non sono previsti atti attuativi successivi.

8) Verifica della piena utilizzazione e dell'aggiornamento di dati e di riferimenti statistici attinenti alla materia oggetto del provvedimento, ovvero indicazione della necessità di commissionare all'Istituto nazionale di statistica apposite elaborazioni statistiche con correlata indicazione nella relazione economico-finanziaria della sostenibilità dei relativi costi.

Non vi è necessità di ricorrere all'Istituto nazionale di statistica, perché il Ministero della giustizia può acquisire i dati necessari dai propri sistemi di rilevazione anche avvalendosi della disponibilità dei dati in possesso del CNF.



Il Ministro della Giustizia

Ai sensi dell'art. 7, comma 2, del d.P.C.m. 15 settembre 2017, n. 169

DICHIARA

che lo schema di decreto recante *Regolamento concernente modifiche al decreto del Ministro della giustizia 25 febbraio 2016, n. 47, recante disposizioni per l'accertamento dell'esercizio della professione forense* può essere esentato dall'AIR, in relazione al ridotto impatto dell'intervento per le motivazioni di séguito indicate.

Il provvedimento opera una minima modifica al decreto del Ministro della giustizia 25 febbraio 2016, n. 47, recante disposizioni per l'accertamento dell'esercizio della professione forense, prevista dallo schema di regolamento ministeriale al fine di dare séguito ad un impegno assunto in sede europea.

Infatti è stata avviata la 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), con la quale - riguardo all'esercizio della professione di avvocato - i servizi della Commissione UE hanno rilevato che la prescrizione di cui all'articolo 2, comma 2, del decreto del Ministro della giustizia 25 febbraio 2016, n. 47, che prevede l'obbligo per l'avvocato di trattare un numero minimo di affari per ciascun anno, viola l'articolo 59, par. 3, della direttiva 2005/36/CE e l'articolo 49 TFUE, nonché l'articolo 15, par. 3, in combinato disposto con l'articolo 15, par. 2, lett. a), della direttiva 2006/123/CE.

Si provvede pertanto a modificare la predetta disposizione. All'articolo 2, comma 2, del decreto del Ministro della giustizia 25 febbraio 2016, n. 47, recante disposizioni per l'accertamento dell'esercizio della professione forense, la lettera c) viene soppressa. Viene pertanto eliminata la

norma, secondo la quale la professione forense è esercitata in modo effettivo, continuativo, abituale e prevalente quando l'avvocato, tra l'altro, *ha trattato almeno cinque affari per ciascun anno, anche se l'incarico professionale è stato conferito da altro professionista.*

Il regolamento in parola presenta dunque costi di adeguamento attesi di scarsa entità, posto che si tratta di rimodulare, nel senso di una riduzione, i requisiti per l'accertamento della effettività dell'esercizio della professione forense, secondo le valutazioni che hanno indotto la Commissione UE ad aprire la richiamata procedura di infrazione, la medesima attività svolta a cura dell'ordine degli avvocati.

Il presente decreto non comporta in alcun modo l'impiego di risorse pubbliche, né può prevedersi una incidenza sugli assetti concorrenziali del mercato.

Roma, 27 APR. 2021

LA MINISTRA DELLA GIUSTIZIA

