



## DPR 137/2012 - Il regolamento sugli ordinamenti professionali

### RELAZIONE ILLUSTRATIVA

- [Professione regolamentata: definizione](#)
- [Accesso ed esercizio della professione](#)
- [Gli albi professionali](#)
- [La pubblicità](#)
- [Obblighi assicurativi](#)
- [Il tirocinio](#)
- [Obblighi di formazione](#)
- [Procedimento disciplinare](#)
- [Disposizioni riguardanti gli avvocati](#)
- [Disposizioni riguardanti i notai](#)
- [Norme transitorie e finali](#)

In attuazione delle previsioni del [decreto-legge n. 138 del 2011](#), il Governo ha emanato il [D.P.R. 7 agosto 2012, n. 137](#) (pubblicato nella Gazzetta Ufficiale 14 agosto 2012, n. 189) ovvero il **regolamento di delegificazione in materia di professioni regolamentate**, volto a dare attuazione ai principi dettati dall'articolo 3, comma 5, dello stesso decreto-legge.

**Il regolamento riguarda tutte le professioni ordinistiche**, fatte salve le specificità di quelle sanitarie.

Le disposizioni del regolamento in materia disciplinare non si applicano, oltre che alle citate professioni sanitarie, alla professione notarile nonché alle funzioni disciplinari svolte dai consigli nazionali di professioni istituite prima dell'entrata in vigore della Costituzione. In relazione a tali professioni, infatti, gli organi disciplinari di ultima istanza sono stati definiti dalla Corte costituzionale come aventi "natura giurisdizionale" e risultano pertanto garantiti nella loro struttura e nelle loro funzioni da una riserva assoluta di legge. Le nuove norme disciplinari sono, quindi, riferite ai soli procedimenti disciplinari rimessi alla competenza di consigli che decidono in via amministrativa (come, ad esempio, nel caso dei commercialisti ed esperti contabili). Il Regolamento di delegificazione, composto di 14 articoli, si apre con il **Capo I**, che reca **disposizioni generali** sugli ordini professionali (artt. da 1 a 8). I Capi II e III sono, invece, dedicati a disposizioni inerenti, rispettivamente, gli **avvocati** ed i **notai** (artt. 9 e 10). Il Capo IV contiene **ledisposizioni transitorie e finali** (artt. 11-14).

#### **Professione regolamentata: definizione**

L'**articolo 1** del D.P.R. **definisce le professioni regolamentate**, in modo non molto dissimile da quanto fatto dal [decreto legislativo 206/2007](#) (di attuazione della direttiva qualifiche), sul riconoscimento delle qualifiche professionali.

Il regolamento definisce dunque la professione regolamentata come *l'attività o l'insieme delle attività, riservate o meno, il cui esercizio è consentito solo a seguito di iscrizione in ordini o collegi, quando l'iscrizione è subordinata al possesso di qualifiche professionali o all'accertamento delle specifiche professionalità.*

Il tratto saliente è dunque quello della **necessità di una formazione specifica per esercitare un insieme di attività.**



Si osserva inoltre che il regolamento prevede una **riserva di attività** esclusivamente prevista dalla **legge**; l'attività professionale, dunque, o è riservata dalla legge o non può essere riservata.

L'analisi di impatto della regolamentazione (**AIR**) presentata alle Camere unitamente all'allora schema di regolamento di delegificazione conteneva un **elenco delle professioni che il Ministero della giustizia considera interessate dalla riforma**. Si tratta della professione di agente di cambio, di avvocato, di attuario, di biologo, di consulente del lavoro, perito agrario e perito agrario laureato, di agrotecnico e agrotecnico laureato, di architetto, di dottore agronomo e forestale, di ingegnere, di geologo, di chimico, di tecnologo alimentare, di notaio, di giornalista, di commercialista ed esperto contabile e di assistente sociale.

### Accesso ed esercizio della professione

L'**articolo 2** del DPR 137, che dà attuazione al principio contenuto nella lettera a) della norma di autorizzazione alla delegificazione, ribadisce che l'**accesso alle professioni regolamentate è libero**, fatto salvo l'esame di Stato previsto dall'**art. 33 della Costituzione**, e che libero è l'**esercizio della professione**.

In particolare, si **vieta ogni limitazione all'iscrizione** negli albi professionali, **consentendo esclusivamente** le limitazioni fondate:

- sul possesso di titoli richiesti espressamente dalla legge per la qualifica e l'esercizio professionale;
- sulla mancanza di condanne penali o disciplinari irrevocabili;
- su altri motivi imperativi di interesse generale.

Parimenti **vietate le limitazioni**:

- **del numero di persone titolate a esercitare la professione**, con attività anche abituale e prevalente, su tutto o parte del territorio dello Stato. Le uniche deroghe possibili debbono essere fondate, su ragioni di pubblico interesse, quale la tutela della salute;
- **di natura discriminatoria**, anche indiretta, **all'accesso e all'esercizio della professione**, fondate sulla nazionalità del professionista o sulla sede legale dell'associazione professionale o della società tra professionisti.

L'art. 2 precisa che l'**esercizio della professione** è fondato su «autonomia e indipendenza di giudizio, intellettuale e tecnico» (la disposizione riproduce quanto già affermato nella disposizione legislativa di autorizzazione alla delegificazione).

All'interno degli albi è possibile formare **sezioni speciali**, riservate a coloro che abbiano ulteriori requisiti professionali e che possano dunque esercitare la professione in diversi ambiti, solo in presenza di una apposita disposizione di legge.

Sempre in relazione al concreto esercizio della professione, il **comma 3** esclude il c.d. **numero chiuso**, consentendo limitazioni del numero di persone autorizzate a **esercitare una professione**, in tutto il territorio nazionale ovvero in parte di esso, soltanto in presenza di **ragioni di pubblico interesse**.

Tra le ragioni di pubblico interesse, che giustificano una limitazione all'esercizio delle professioni, il regolamento individua la **tutela della salute**, peraltro già richiamata anche dal decreto-legge che autorizza la delegificazione.

Si ricorda che, per quanto riguarda il **personale sanitario**, attualmente il legislatore limita, sulla base di esigenze del sistema sanitario nazionale, l'accesso ai corsi universitari di specializzazione, ma non il concreto esercizio della professione da parte di coloro che si siano già iscritti agli ordini. Si può allora ipotizzare che la deroga valga a confermare le limitazioni all'apertura di **nuove farmacie**, consentendola soltanto in presenza di particolari requisiti di popolazione. Sul punto, infatti, la Corte costituzionale ha affermato che (sentenza n. 295 del 2009) che **l'organizzazione del servizio farmaceutico va ascritta alla materia "tutela della salute"**.



**Una deroga espressa** al principio della libertà nell'esercizio della professione viene dettata per la **professione notarile** (ultimo periodo del comma 3).

Si ricorda che la legge notarile ([legge n. 89 del 1913](#)) dispone, all'art. 4, che «il **numero** e la residenza dei notai per ciascun distretto è **determinato** con **decreto** del Ministro della giustizia emanato, uditi i Consigli notarili e le Corti d'appello, tenendo conto della popolazione, della quantità degli affari, della estensione del territorio e dei mezzi di comunicazione, e **procurando che di regola ad ogni posto notarile corrispondano una popolazione di almeno 7.000 abitanti ed un reddito annuo**, determinato sulla media degli ultimi tre anni, **di almeno 50.000 euro** di onorari professionali repertoriali».

Inoltre, si ricorda anche che il [decreto-legge n. 1 del 2012](#) (c.d. decreto liberalizzazioni) ha previsto, all'art. 12, un incremento di 500 unità nell'organico dei notai ed ha rafforzato la concorrenza consentendo l'esercizio della professione nell'intero distretto di Corte d'appello nel quale è situata la sede notarile.

Infine, il **comma 4** riprende quanto già disposto dalla disposizione legislativa di autorizzazione vietando, nell'accesso e nell'esercizio della professione, ogni discriminazione.

## Gli albi professionali

L'**articolo 3** del regolamento prescrive che ciascuna professione sia organizzata **in albi a livello territoriale e nazionale**.

A **livello territoriale**, l'albo è pubblico e deve essere tenuto dal consiglio o dal collegio territoriale. Ciascun albo deve contenere l'anagrafe di tutti gli iscritti con l'annotazione degli eventuali provvedimenti disciplinari subiti. Nel concetto di anagrafe dovrà presumibilmente essere ricompresa l'indicazione dell'**indirizzo di posta elettronica certificata del professionista**. Si ricorda, infatti, che il [decreto-legge n. 185 del 2008](#) (art. 16, comma 7) ha introdotto l'obbligo per i professionisti iscritti in albi ed elenchi istituiti con legge dello Stato di comunicare ai rispettivi ordini o collegi il proprio indirizzo di posta elettronica certificata. Gli ordini e i collegi sono tenuti a pubblicare in un elenco riservato, consultabile in via telematica esclusivamente dalle pubbliche amministrazioni, i dati identificativi degli iscritti con il relativo indirizzo di posta elettronica certificata. L'omessa pubblicazione dell'elenco riservato o il rifiuto reiterato di comunicare alle pubbliche amministrazioni i dati e gli indirizzi PEC degli iscritti costituiscono motivo **discioglimento o commissariamento del collegio o ordine inadempiente** (comma 7-bis).

L'**albo unico nazionale** è la somma degli albi territoriali ed è tenuto dal consiglio nazionale competente. Spetterà ai consigli territoriali aggiornare in tempo reale e per via telematica l'albo unico nazionale. Diversamente dall'albo territoriale, per il nazionale non è prevista espressamente la pubblicità.

La scarsa disciplina dell'art. 3 è integrata da quella, ricordata, sulla possibilità di istituire - con legge - sezioni speciali degli albi riservate a coloro che abbiano ulteriori requisiti professionali.

## La pubblicità

L'**articolo 4** del regolamento attua il principio contenuto nella lettera g) dell'art. 3, comma 5 del [decreto-legge 138/2011](#), di autorizzazione alla delegificazione, in tema di **pubblicità informativa**.

Si ricorda che l'art. 2 del c.d. **decreto Bersani** ([decreto-legge 223 del 2006](#)), ha **abrogato** le disposizioni legislative e regolamentari che prevedono, con riferimento alle attività libero professionali e intellettuali, il **divieto anche parziale di svolgere pubblicità informativa** circa i titoli e le specializzazioni professionali, le caratteristiche del servizio offerto, nonché il prezzo e i costi complessivi delle prestazioni, secondo criteri di trasparenza e veridicità del messaggio. La stessa disposizione ha affidato agli ordini professionali il compito di vigilare sul rispetto dei criteri individuati per il messaggio pubblicitario.



Il regolamento riprende integralmente il contenuto della norma di autorizzazione, che già si caratterizzava per l'innovativa previsione di un'**informazione pubblicitaria sui compensi delle prestazioni**. Rispetto alla lettera g), l'articolo 4 del regolamento specifica alcune caratteristiche dell'informazione pubblicitaria che deve:

- essere **funzionale all'oggetto**;
- **non violare l'obbligo del segreto professionale**. Conseguentemente, non sarà consentita, ad esempio, un'informazione pubblicitaria che riveli il nome dei clienti del professionista.

Il regolamento non chiarisce quale sia la sorte della **pubblicità comparativa**; è però la relazione illustrativa dell'originario schema di regolamento ad affermare che «*nel concetto di pubblicità informativa, previsto dalla norma di delega, deve comprendersi, logicamente, la pubblicità comparativa in termini assoluti e non quella comparativa in senso stretto, tradotta con raffronti relativi ad altri specifici professionisti*».

L'art. 4 del DPR aggiunge che la violazione delle disposizioni sulla pubblicità costituisce **illecito disciplinare**. Conseguentemente, è da ritenere che competa all'organo disciplinare – come già affermato dal [decreto-legge n. 223/2006](#) - il compito di verificare il rispetto dei requisiti imposti al messaggio pubblicitario.

Le modifiche apportate dal Governo in sede di emanazione del regolamento trovano ragione nel parere del **Consiglio di Stato** che:

- invitava a non utilizzare l'espressione "informazioni pubblicitarie" al comma 2, ma solo l'espressione "pubblicità informativa";

Il Consiglio di Stato rilevava che «*La disposizione non contiene significativi elementi ulteriori rispetto alla lettera g) e, in ragione di ciò, occorre utilizzare sempre lo stesso termine "pubblicità informativa", indicato dalla nonna primaria, in sostituzione al comma 2 del termine "informazioni pubblicitarie"*».

- consigliava di aggiungere all'illecito disciplinare anche la violazione di specifiche norme di legge, come puntualmente fatto dal Governo al comma 3.

«Appare opportuno completare il comma aggiungendo “, oltre a integrare una violazione delle disposizioni di cui ai decreti legislativi 6 settembre 2005, n. 206 e 2 agosto 2007, n. 145” (pratiche commerciali scorrette e pubblicità ingannevole). La violazione degli obblighi in materia di pubblicità informativa può, infatti, integrare anche una violazione della disciplina del Codice del consumo se effettuata in pregiudizio dei consumatori, o del [D.lgs. n. 145/2007](#) in materia di pubblicità ingannevole se in danno di altri professionisti».

Nell'emanazione del DPR, il Governo non ha tenuto conto di quanto affermato dal Consiglio di Stato in ordine all'esigenza di eliminare il riferimento alla pubblicità “funzionale all'oggetto”. Sottolineava il C.d.S. come «anche l'inciso “funzionali all'oggetto” contenuto nel comma 2, non appare chiaro: e proprio per non inserire, come detto nella relazione, “riferimenti ambigui alla dignità e al decoro professionale”, che in passato hanno dato luogo a problemi interpretativi e applicativi, **occorre eliminare l'inciso**, attenendosi al contenuto della citata lett. g), anche per evitare che un parametro non oggettivo possa poi essere valutato sotto il profilo disciplinare in base al comma successivo».

### Obblighi assicurativi

L'**articolo 5**, attuando la lettera e) dell'art. 3, comma 5, del decreto-legge 138, afferma l'obbligo per il professionista di stipulare un'**assicurazione per i danni derivanti dall'esercizio dell'attività professionale**.

La disposizione riproduce il contenuto della norma di autorizzazione specificando:

- che nelle attività coperte da assicurazione devono rientrare anche la custodia di documenti e valori ricevuti dal cliente;
- che il professionista deve rendere noto al cliente il massimale dell'assicurazione e gli estremi della polizza già al momento dell'assunzione dell'incarico, aggiornandolo su eventuali variazioni successive;
- che la violazione delle disposizioni sulla copertura assicurativa costituisce illecito disciplinare;
- che l'obbligo di copertura acquista efficacia dopo 12 mesi dall'entrata in vigore del regolamento.

Si ricorda che attualmente l'**obbligo di copertura assicurativa** grava sui **notai** in forza del [decreto legislativo 4 maggio 2006, n. 182](#) (*Norme in materia di assicurazione per la responsabilità civile derivante dall'esercizio dell'attività notarile ed istituzione di un Fondo di garanzia in attuazione dell'[articolo 7, comma 1, della L. 28 novembre 2005, n. 246](#)*) che, attraverso gli articoli 19 e 20 ha previsto che:

- il consiglio nazionale del notariato provveda a forme collettive di assicurazione per la responsabilità civile derivante dall'esercizio dell'attività notarile, uniformi per tutti i notai, con oneri a carico del proprio bilancio;
- l'impresa assicuratrice debba essere scelta con procedure ad evidenza pubblica;
- nell'ipotesi di ricorso a forme collettive di copertura assicurativa sia fatta salva la facoltà di ciascun notaio di stipulare polizze aggiuntive a proprie spese;
- in mancanza di forme collettive di copertura assicurativa il notaio debba provvedere alla stipula di una polizza assicurativa individuale;
- gli estremi della polizza siano resi disponibili ai terzi;
- sia il Ministro della giustizia, di concerto con il Ministro delle attività produttive, sentito il consiglio nazionale del notariato, ad individuare con decreto il massimale minimo delle polizze assicurative individuali e collettive;
- il mancato adempimento dell'obbligo di assicurazione costituisca un illecito disciplinare.

Peraltro, l'[art. 9-bis del decreto-legge n. 1 del 2012](#) ha precisato che anche la **società tra professionisti** deve prevedere nello statuto la stipula di una polizza di assicurazione per la copertura dei rischi derivanti dalla responsabilità civile per i danni causati ai clienti dai singoli soci professionisti nell'esercizio dell'attività professionale.

## Il tirocinio

L'**articolo 6** disciplina il **tirocinio professionale**, dando attuazione al principio di cui alla lettera c) dell'art. 3, comma 5, del [decreto legge 138/2011](#).

Dopo l'entrata in vigore del decreto-legge n. 138 è peraltro intervenuto anche il **decreto-legge liberalizzazioni 1/2012** che, all'**art. 9, commi 4 e 6**, disciplina più ampiamente il tirocinio per tutte le professioni regolamentate, eccetto quelle sanitarie.

Il DL 1/2012 stabilisce:

- che al tirocinante è riconosciuto un **rimborso spese** forfetariamente concordato dopo i primi sei mesi di tirocinio (comma 4);
- che la **durata** del tirocinio previsto per l'accesso alle professioni regolamentate non può essere superiore a **18 mesi**;
- che per i primi 6 mesi il tirocinio può essere svolto in **concomitanza con il corso di laurea**. Dovranno intervenire convenzioni tra i consigli nazionali degli ordini e il Ministro dell'università;
- che, alla conclusione del corso di laurea, il tirocinio possa essere svolto anche **presso pubbliche amministrazioni**. Dovranno intervenire convenzioni tra i consigli nazionali degli ordini e il Ministro per la pubblica amministrazione.





Fermi questi principi, affermati direttamente dal legislatore, il regolamento di delegificazione deve limitarsi a disciplinare l'effettivo svolgimento dell'attività formativa del tirocinante e l'adeguamento costante in funzione della garanzia di adeguatezza del servizio professionale da prestare.

L'**articolo 6** del D.P.R. disciplina il tirocinio in via generale, mentre il successivo articolo 10 si occupa in particolare del tirocinio degli avvocati (v. *infra*). La disposizione:

- **definisce il tirocinio** come «l'addestramento, a contenuto teorico e pratico, del praticante, finalizzato a conseguire le capacità necessarie per l'esercizio e la gestione organizzativa della professione»; ne afferma il carattere **obbligatorio**, se un tirocinio è già prescritto dai singoli ordinamenti professionali, e **la durata massima di 18 mesi**;
- prescrive ad ogni ordine professionale di tenere a livello territoriale un **registro dei praticanti**; l'iscrizione nel registro è condizione necessaria per poter svolgere il tirocinio. Il comma 2 afferma che l'iscrizione nel registro è possibile solo dopo aver conseguito la laurea o il diverso titolo di istruzione previsto dalla legge per l'accesso alla professione, a meno che non si svolga parzialmente in concomitanza con il corso di laurea;
- stabilisce che il **professionista affidatario** debba avere almeno 5 anni di anzianità di iscrizione all'albo e non possa svolgere la funzione contemporaneamente per più di 3 praticanti (deroghe sono consentite solo previa autorizzazione del consiglio territoriale e valutate l'attività svolta dal professionista e le caratteristiche della sua organizzazione professionale in base a criteri stabiliti con regolamento del consiglio nazionale e parere vincolante del ministro vigilante);
- consente che il tirocinio possa essere svolto per **6 mesi** presso enti o professionisti di **altri Paesi** «con titolo equivalente e abilitati all'esercizio della professione»;
- consente lo svolgimento dei **primi 6 mesi di tirocinio** in concomitanza con l'ultimo anno del corso di studio per il conseguimento della laurea necessaria, sulla base di specifica convenzione quadro tra il consiglio nazionale, il ministro dell'istruzione, università e ricerca e il ministro vigilante; in questo ambito, i consigli territoriali e le università pubbliche e private possono stipulare convenzioni per regolare i reciproci rapporti, in conformità alla convenzione quadro;
- consente, dopo la laurea, lo svolgimento del tirocinio **presso pubbliche amministrazioni**, previa stipula di convenzioni tra i consigli nazionali e il ministro per la pubblica amministrazione. In questo caso il regolamento non specifica la durata massima di questa modalità di tirocinio che pertanto potrebbe anche assorbire l'intero periodo;
- consente – diversamente da quanto originariamente previsto dallo schema di regolamento – lo svolgimento del tirocinio anche in costanza di un **rapporto di impiego pubblico o privato**, purché le modalità e gli orari di lavoro permettano l'effettivo svolgimento dell'addestramento. Spetta al consiglio dell'ordine territoriale verificare il rispetto di questa disposizione;
- afferma che il tirocinio **non** comporta l'instaurazione di un **rapporto di lavoro subordinato**, fermo il diritto del tirocinante ad ottenere – dopo sei mesi dall'avvio del tirocinio – un **rimborso spese** forfetariamente concordato con l'affidatario;
- dispone che l'**interruzione del tirocinio** per oltre 3 mesi (6 mesi nell'originario schema di regolamento), senza giustificato motivo, comporta l'inefficacia, ai fini dell'accesso, di quello previamente svolto. Consente peraltro un'interruzione fino a 9 mesi ove ricorra un giustificato motivo;
- impone ai tirocinanti gli stessi doveri e le stesse **norme deontologiche** dei professionisti affidatari e li sottopone al medesimo potere disciplinare;
- **consente** di accompagnare la pratica professionale in studio con la frequenza, per massimo 6 mesi, di **specifici corsi di formazione** (il testo dello schema di regolamento trasmesso alle Camere prevedeva che la frequenza di tali corsi fosse obbligatoria). Il contenuto formativo dei corsi e le modalità di frequenza, compresa la previsione di verifiche intermedie e di profitto, dovranno essere disciplinate con regolamento del consiglio nazionale dell'ordine o collegio, previo parere del ministro vigilante, da emanare entro un anno dall'entrata in vigore del regolamento di delegificazione. Il medesimo **ministro** dovrà poi verificare l'idoneità dei corsi organizzati dagli ordini o dai collegi, dichiarando così la data a decorrere dalla quale questa disposizione possa dirsi applicabile;
- affida al consiglio dell'ordine o collegio territoriale il compito di rilasciare il **certificato di compiuto tirocinio** che perde efficacia se – trascorsi 5 anni dal rilascio – non viene superato l'esame di Stato (se previsto). La perdita di efficacia comporta la cancellazione del soggetto dal registro dei praticanti;

- consente alle **Regioni**, nell'ambito delle competenze ad esse riconosciute dalla Costituzione, di disciplinare l'attribuzione di fondi per l'organizzazione di eventi di tirocinio professionale;
- dispone in ordine all'**entrata in vigore delle disposizioni sul tirocinio**, prevedendo che le stesse si applichino ai tirocini iniziati a partire dal giorno successivo all'entrata in vigore del regolamento di delegificazione, salve le disposizioni immediatamente precettive contenute nel [decreto legge 1/2012](#) (v. sopra).

### Obblighi di formazione

L'**articolo 7** del D.P.R. 137 dà attuazione al principio contenuto nella **lettera b)** del provvedimento di autorizzazione alla delegificazione, in tema di **formazione continua dei professionisti**.

In particolare, il regolamento:

- conferma che la formazione continua è uno specifico dovere del professionista, la cui violazione comporta illecito disciplinare;
- stabilisce che i corsi di formazione possono essere organizzati anche da associazioni di iscritti agli albi, richiedendo sempre l'autorizzazione dei consigli nazionali e il parere vincolante del ministro;
- attribuisce al consiglio nazionale (e non al ministro vigilante, come disposto dallo schema di regolamento) il compito, entro un anno dall'entrata in vigore del DPR, di emanare un decreto per disciplinare modalità e condizioni dell'assolvimento dell'obbligo di formazione, requisiti dei corsi di aggiornamento e valore dei crediti formativi;
- demanda a convenzioni tra i consigli nazionali e le università la possibilità di stabilire regole comuni di riconoscimento reciproco dei crediti formativi;
- demanda ai diversi consigli nazionali il compito di individuare crediti formativi interdisciplinari;
- consente agli ordini e ai collegi di organizzare la formazione anche in cooperazione con altri soggetti;
- consente – con disposizione pressoché identica a quella contenuta nell'art. 6, comma 13 - alle regioni di disciplinare l'attribuzione di fondi per l'organizzazione di scuole, corsi ed eventi di formazione professionale;
- ribadisce quanto già affermato dalle disposizioni di autorizzazione, ovvero che resta ferma la disciplina vigente sull'educazione continua in medicina (ECM).

### Procedimento disciplinare

L'**articolo 8** del regolamento attua il principio di delegificazione contenuto nella lettera f) dell'art. 3, comma 5, del DL 138/2011, in tema di procedimento disciplinare.

Come già sottolineato, la disposizione sul procedimento disciplinare non solo **non si applica alle professioni sanitarie** (come già previsto dal decreto-legge) **né alla professione notarile** ma non può applicarsi **neanche alle funzioni disciplinari svolte dai consigli nazionali di professioni istituite prima dell'entrata in vigore della Costituzione**. In relazione a tali professioni, infatti, gli organi disciplinari di ultima istanza sono stati definiti dalla Corte costituzionale come aventi "natura giurisdizionale" e risultano pertanto garantiti nella loro struttura e nelle loro funzioni da una riserva assoluta di legge.

Il regolamento è pertanto destinato a **disciplinare esclusivamente la composizione degli organi che decidono del procedimento disciplinare rimesso alla competenza di consigli che decidono in via amministrativa**.

Analiticamente, l'articolo 8 del regolamento istituisce, presso i consigli dell'ordine o collegi territoriali, **consigli di disciplina territoriali** cui sono affidati i compiti di **istruzione e decisione delle questioni disciplinari** riguardanti gli iscritti all'albo.

L'art. 8 individua il **numero di componenti** dei consigli di disciplina territoriali, applicando i seguenti principi:



- in generale, il numero dei consiglieri del consiglio di disciplina deve essere pari a quello dei consiglieri che sino ad oggi hanno svolto l'identica funzione nei consigli dell'ordine territoriale;
- in particolare, a prescindere da quello che sarà il numero dei componenti il consiglio di disciplina, la singola questione disciplinare dovrà essere trattata da un **collegio** composto da 3 persone, presiedute dal componente con maggiore anzianità (anagrafica o di iscrizione all'albo se si tratta di soli iscritti).

Per l'individuazione dei **componenti dei consigli di disciplina** – che resteranno in carica per il medesimo periodo dei consigli dell'ordine territoriali il principio cardine è quello dell'incompatibilità tra la carica di consigliere dell'ordine o collegio territoriale e la carica di consigliere del corrispondente consiglio di disciplina territoriale.

I membri dei consigli di disciplina territoriali sono **designati dal presidente del tribunale** nel cui circondario hanno sede, **tra i soggetti indicati in un elenco** di nominativi proposti dai corrispondenti consigli dell'ordine o collegio. Si precisa che detto elenco è composto da un numero di nominativi pari al doppio del numero dei consiglieri che il presidente del tribunale è chiamato a designare. Peraltro, dalla formulazione dei commi 2 e 4 si ricava, sia pure indirettamente, che possono essere componenti dei consigli di disciplina territoriali **anche soggetti non iscritti all'albo**. Le stesse modalità dovranno essere seguite per la sostituzione dei componenti dei consigli di disciplina che siano cessati dalle funzioni.

I criteri in base ai quali verrà effettuata la proposta dei consigli dell'ordine o collegio e la designazione da parte del presidente del tribunale, verranno individuati con **regolamento** da adottare entro novanta giorni dall'entrata in vigore del DPR, dai consigli nazionali dell'ordine o collegio, previo parere vincolante del ministro vigilante.

L'art. 8 stabilisce i criteri per la designazione del **presidente** del consiglio di disciplina territoriale (il più anziano per età o iscrizione all'albo, se di soli iscritti si tratta) e del **segretario** (il più giovane per età o iscrizione all'albo, se di soli iscritti si tratta).

Quanto ai **consigli di disciplina nazionali**, la norma li istituisce presso i consigli nazionali dell'ordine o collegio, per decidere - in via amministrativa (v. *sopra*) - sulle questioni disciplinari assegnate alla competenza dei medesimi consigli nazionali, anche secondo le norme antecedenti all'entrata in vigore del DPR.

Anche in questo caso occorre applicare il principio di **incompatibilità** tra l'esercizio di funzioni amministrative e quello di funzioni disciplinari e pertanto i consigli nazionali dell'ordine o collegio dovranno adottare i **regolamenti** attuativi, entro novanta giorni dall'entrata in vigore del DPR, previo parere favorevole del ministro vigilante. In attesa della completa operatività della riforma, le funzioni disciplinari restano regolate dalle disposizioni vigenti, così come restano ferme le altre disposizioni in materia di procedimento disciplinare delle professioni regolamentate, e i riferimenti ai consigli dell'ordine o collegio si intendono riferiti, in quanto applicabili, ai consigli di disciplina: dunque **continuano a valere le precedenti norme di procedura e le sanzioni** previste dai rispettivi ordinamenti professionali vigenti.

Infine, spetta al ministro vigilante sulla singola professione regolamentata procedere, secondo i principi generali, al commissariamento dei consigli di disciplina territoriali e nazionali per gravi e ripetuti atti di violazione di legge, ovvero nel caso in cui non siano in condizioni di funzionare regolarmente.

L'art. 8 del DPR 137 esclude, infine, che la riforma introdotta dal regolamento di delegificazione trovi applicazione nei confronti delle professioni sanitarie e della **professione notarile**.

L'esclusione della professione notarile era così motivata dalla relazione illustrativa dell'originario schema di regolamento: «*per la professione di notaio, va considerata la peculiarità del sistema disciplinare vigente, che garantisce di per sé la separazione con la funzione amministrativa (oltre che ampia terzietà), in cui consiste l'essenza della riforma sul punto: come può riscontrarsi, infatti, tutta la disciplina degli artt. 148 e seguenti della legge notarile (16 febbraio 1913 n. 89), quale modificata dal decreto legislativo 1° agosto 2006 n. 149, è conforme ai principi di delega*».

## Disposizioni riguardanti gli avvocati



Il regolamento di delegificazione detta una disciplina specifica relativa agli avvocati, limitandosi peraltro a disciplinare due profili specifici della professione forense (ora **oggetto di complessiva riforma a opera della [legge 247/2012](#), che ha rilegificato l'intera materia** e, per la quale, vedi [il relativo approfondimento](#)): il domicilio professionale (art. 9) e il tirocinio (art. 10).

L'**articolo 9** del D.P.R. 137 disciplina il **domicilio dell'avvocato**.

L'art. 10 della legge professionale (R.D.L. 27 novembre 1933, n. 1578, *Ordinamento delle professioni di avvocato e procuratore*) affermava che l'avvocato deve risiedere nel **capoluogo del circondario del Tribunale al quale è assegnato**, a meno che il Presidente del Tribunale, sentito il parere del Consiglio dell'ordine, non lo autorizzi a risiedere in un'altra località del circondario, purché egli abbia nel capoluogo un proprio ufficio, anche presso un altro avvocato.

Il regolamento stabilisce che l'avvocato deve avere un **domicilio professionale nell'ambito del circondario di competenza** territoriale dell'ordine presso cui è iscritto, salva la facoltà di avere ulteriori sedi di attività in altri luoghi del territorio nazionale. **Viene dunque esclusa l'esigenza di risiedere nel capoluogo del circondario** del tribunale. L'obbligo del domicilio nel proprio circondario di tribunale è confermato dall'art. 7 delle citata riforma forense ([L. 247/2012](#)), fatta salva la possibilità di aprire uffici in altri circondari previa comunicazione sia all'ordine di iscrizione che a quello del luogo dove è stato aperto l'ufficio.

L'**articolo 10** del D.P.R. 137 del 2012 detta disposizioni specifiche sul **tirocinio degli aspiranti avvocati**, che si affiancano a quanto già disposto dall'articolo 6 (*v. ante*). In particolare, sono richiamate espressamente le disposizioni dei commi 3 e 4 dell'articolo 6, che dunque devono essere applicati anche alla professione forense.

Si tratta delle disposizioni che stabiliscono che il professionista affidatario debba avere almeno 5 anni di anzianità e non possa svolgere la funzione contemporaneamente per più di 3 praticanti (deroghe sono consentite solo sulla base di un regolamento del consiglio nazionale e previa verifica delle attività svolte dal professionista e delle caratteristiche della sua organizzazione professionale) e che consentono lo svolgimento dei **primi 6 mesi di tirocinio** in concomitanza con l'ultimo anno del corso di studio per il conseguimento della laurea necessaria.

L'art. 10 del regolamento prevede che **il tirocinio forense possa essere svolto** presso (comma 1):

- un **avvocato** iscritto all'ordine (da almeno 5 anni, in base all'art. 6);
- **l'Avvocatura dello Stato**;
- **l'ufficio legale** di un ente pubblico;
- **l'ufficio legale di un ente privato** ( autorizzato dal ministro della giustizia);
- un **ufficio giudiziario**. Il comma 5 precisa che il tirocinio negli uffici giudiziari dovrà essere disciplinata con regolamento del Ministro della giustizia da emanare entro un anno; la disposizione indica peraltro i futuri compiti del tirocinante («I praticanti presso gli uffici giudiziari assistono e coadiuvano i magistrati che ne fanno richiesta nel compimento delle loro ordinarie attività, anche con compiti di studio») e la valutazione che dovrà essere data dal magistrato («Il magistrato designato ... redige una relazione sull'attività e sulla formazione professionale acquisita, che viene trasmessa al consiglio dell'ordine competente»), precisando che questo tirocinio è interamente gratuito. La disposizione sul tirocinio presso gli uffici giudiziari specifica che fino all'emanazione del decreto attuativo continua ad applicarsi l'attuale disciplina del praticantato.

Si ricorda che l'attuale disciplina del tirocinio è data anche dalle disposizioni previste dall'[art. 37 del decreto-legge n. 98 del 2011](#), in parte riprodotto nello schema di regolamento. Il comma 4 dell'art. 37, infatti, stabilisce che «In relazione alle concrete esigenze organizzative dell'ufficio, i capi degli uffici giudiziari possono stipulare apposite convenzioni, senza oneri a carico della finanza pubblica, con le facoltà universitarie di giurisprudenza, con le scuole di specializzazione per le professioni legali [...], e con i consigli dell'ordine degli avvocati per consentire ai più meritevoli, su richiesta dell'interessato e previo parere favorevole del Consiglio giudiziario [...], lo svolgimento presso gli uffici giudiziari del primo anno del corso di dottorato di ricerca, del corso di specializzazione per le professioni legali o della pratica forense per l'ammissione all'esame di avvocato». Il comma 5 precisa che «Coloro che sono ammessi alla formazione professionale negli uffici giudiziari assistono e coadiuvano i magistrati che ne fanno richiesta nel compimento delle loro ordinarie attività, anche con compiti di studio, e ad essi si applica l'articolo 15 del testo unico delle disposizioni concernenti lo statuto degli impiegati civili dello Stato, di cui al [decreto del Presidente della Repubblica 10 gennaio 1957, n. 3](#). Lo svolgimento delle attività previste dal presente

comma sostituisce ogni altra attività del corso del dottorato di ricerca, del corso di specializzazione per le professioni legali o della pratica forense per l'ammissione all'esame di avvocato. Al termine del periodo di formazione il magistrato designato dal capo dell'ufficio giudiziario redige una relazione sull'attività e sulla formazione professionale acquisita, che viene trasmessa agli enti di cui al comma 4. Ai soggetti previsti dal presente comma non compete alcuna forma di compenso, di indennità, di rimborso spese o di trattamento previdenziale da parte della pubblica amministrazione. Il rapporto non costituisce ad alcun titolo pubblico impiego. È in ogni caso consentita la partecipazione alle convenzioni previste dal comma 4 di terzi finanziatori».

Il tirocinio può inoltre essere **in parte** svolto attraverso la frequenza alla scuola di specializzazione delle professioni legali; il possesso del **diploma di specializzazione** viene infatti ritenuto equivalente a **12 mesi di tirocinio** (comma 3).

Si ricorda che le scuole di specializzazione per le professioni legali provvedono alla formazione comune dei laureati in giurisprudenza attraverso l'approfondimento teorico, integrato da esperienze pratiche, finalizzato all'assunzione dell'impiego di magistrato ordinario o all'esercizio delle professioni di avvocato o notaio. Le attività pratiche, attraverso accordi o convenzioni, sono condotte presso sedi giudiziarie, studi professionali e scuole del notariato, con lo specifico apporto di magistrati, avvocati e notai. Il numero dei laureati da ammettere alla scuola è determinato con decreto del ministro dell'istruzione, università e ricerca, di concerto con il ministro della giustizia. L'accesso alla scuola avviene mediante concorso per titoli ed esame.

Il **DM Giustizia 475/2001** (*Regolamento concernente la valutazione del diploma conseguito presso le scuole di specializzazione per le professioni legali ai fini della pratica forense e notarile*) prima della novella introdotta dalla [legge 247/2012](#) (di riforma dell'avvocatura) stabiliva che «Il diploma di specializzazione, conseguito presso le scuole di specializzazione per le professioni legali [...] è valutato ai fini del compimento del periodo di pratica per l'accesso alle professioni di avvocato e notaio per il periodo di un anno». L'attuale testo del DM si riferisce solo alla professione notarile. Identica disposizione è contenuta nel successivo art. 11 del DPR 137(v. *ultra*).

Il regolamento intende comunque assicurare che dei 18 mesi di tirocinio almeno 6 siano svolti presso un avvocato, l'avvocatura o un ufficio legale (comma 2), escludendo l'ipotesi di cumulo, ad esempio, dei 12 mesi derivanti dal diploma con i 6 mesi svolti presso un ufficio giudiziario.

*Pare pertanto che risulti escluso il tirocinio all'estero (previsto in via generale dall'art. 6, comma 4, del regolamento), sia perché il professionista estero non sarà iscritto all'ordine professionale italiano sia perché non pare possibile riferire anche a enti non italiani l'autorizzazione del ministro della giustizia.*

Infine, quanto ai possibili **trasferimenti del praticante avvocato**, l'art. 10 dispone che il praticante può, per giustificato motivo, trasferire la propria iscrizione presso l'ordine del luogo ove intende proseguire il tirocinio, previa autorizzazione del consiglio dell'ordine, che dovrà altresì attestare la durata del tirocinio già svolto. In queste ipotesi, il comma 6 individua la **sede** presso la quale l'aspirante avvocato può sostenere l'**esame** di stato nella sede di Corte d'appello nel cui distretto è stato svolto il più lungo periodo di tirocinio (in caso di equivalenza, prevale la prima sede di tirocinio).

Per completezza, si ricorda che la [legge 247/2012](#) di riforma della professione forense, recentemente approvata dal Parlamento, **in ordine al tirocinio**:

- all'articolo 40, con la finalità di rafforzare i rapporti di collaborazione tra consigli dell'ordine e facoltà di giurisprudenza, prevede la stipula di convenzioni da parte dei consigli circondariali e del CNF;
- all'articolo 41 interviene in materia di tirocinio per l'accesso alla professione; tra i profili di maggiore novità si segnalano: il suo possibile svolgimento contestualmente ad un rapporto di lavoro subordinato (sia pubblico che privato), con modalità ed orari idonei ed in assenza di situazione di conflitto di interesse; con esclusione del tirocinio negli enti pubblici e nell'Avvocatura dello Stato, la previsione di un rimborso spese al tirocinante e, decorsi sei mesi di pratica, di un indennità o compenso contrattualmente stabilito in relazione all'effettivo apporto professionale del praticante;
- all'articolo 42 estende ai praticanti i doveri e le norme deontologiche previste per gli avvocati e la competenza disciplinare del Consiglio dell'ordine;
- all'articolo 43 dispone che il tirocinio di 18 mesi debba essere accompagnato da un approfondimento teorico da realizzare attraverso la frequenza obbligatoria e con profitto di appositi corsi di formazione (di frequenza minima di 18 mesi), che spetta al CNF regolamentare;



- all'articolo 44 demanda ad un regolamento del Ministero della giustizia la disciplina delle modalità di svolgimento del praticantato presso gli uffici giudiziari;
- all'articolo 45 disciplina la conclusione del tirocinio, attestata dal certificato di compiuta pratica, e conferma che il praticante è ammesso a sostenere l'esame di Stato nella sede di corte di appello nel cui distretto ha svolto il maggior periodo di tirocinio.

## Disposizioni riguardanti i notai

L'**articolo 11** del regolamento di delegificazione detta una disposizione specifica sull'**accesso alla professione notarile**.

Si ricorda che l'ordinamento del notariato e degli archivi notarili è contenuto nella [legge 16 febbraio 1913, n. 89](#), il cui articolo 5 viene espressamente richiamato dal regolamento. Alcune modifiche alla disciplina del notariato sono state introdotte dall'art. 12 del **DL 1/2012**. La [legge 233/2010](#) ha, invece, previsto un aumento dei poteri del ministro della giustizia in relazione all'aumento dei posti notarili banditi in via concorsuale (entrambi [gli interventi](#) sono illustrati nel tema sulle professioni regolamentate).

In particolare, per quanto riguarda l'**accesso alla professione**, l'**articolo 5** dispone che per ottenere la nomina a notaio sia necessario possedere i seguenti requisiti:

- cittadinanza italiana o di un altro Stato membro dell'Unione europea;
- età superiore a 21;
- moralità e condotta incensurate;
- non aver subito condanna per un reato non colposo punito con pena non inferiore nel minimo a 6 mesi (ancorché sia stata inflitta una pena di durata minore);
- laurea in giurisprudenza o titolo riconosciuto equipollente ovvero possesso del decreto di riconoscimento professionale emanato in applicazione del [decreto legislativo 27 gennaio 1992, n. 115](#);
- pratica per 18 mesi, di cui almeno per un anno continuativamente dopo la laurea, presso un notaio del distretto con l'approvazione del Consiglio notarile ovvero possesso del decreto di riconoscimento professionale emanato in applicazione del [decreto legislativo 27 gennaio 1992, n. 115](#);
- superamento, a compimento della pratica notarile, di un esame;
- tirocinio obbligatorio di 120 giorni dopo il superamento dell'esame, presso uno o più notai.

Il **comma 1** dell'art. 11 del regolamento **non innova quanto già previsto dall'art. 5 della legge professionale**. La disposizione richiama infatti tutti i requisiti dell'art. 5, conferma che possono divenire notai tanto i cittadini italiani quanto i cittadini UE e ribadisce che per questi ultimi il titolo di studio e la pratica possono essere sostituiti dal riconoscimento del titolo professionale estero, residuando comunque il necessario superamento dell'esame di stato.

*Peraltro, il richiamo all'art. 5 della legge professionale non consentirà l'effetto abrogativo della disposizione e si avrà pertanto la contestuale vigenza dell'art. 5 della legge e dell'art. 12, comma 1, del regolamento.*

Il **comma 2** dispone in ordine alla pratica professionale, per equiparare il possesso del **diploma di specializzazione** conseguito presso le scuole di specializzazione per le professioni legali (v. *sopra*) a **12 mesi di pratica notarile**. Come per gli avvocati, saranno comunque sempre necessari almeno 6 mesi di tirocinio presso un notaio.



Come accennato il DM Giustizia 475/2001 (*Regolamento concernente la valutazione del diploma conseguito presso le scuole di specializzazione per le professioni legali ai fini della pratica forense e notarile*) già stabilisce che il citato diploma di specializzazione, sia valutato un anno ai fini del compimento del periodo di pratica per l'accesso alle professioni di notaio.

## Norme transitorie e finali

L'**articolo 12** del D.P.R. reca la clausola di **efficacia delle nuove disposizioni** e disciplina gli **effetti abrogativi**.

In particolare, si prevede che le disposizioni del regolamento si applichino dal giorno successivo alla data di sua entrata in vigore. Sono, poi, abrogate di tutte le disposizioni regolamentari e legislative incompatibili, fermo quanto previsto dall'articolo 3, comma 5-bis, del DL 138/2011 e fatto salvo quanto previsto da disposizioni attuative di direttive di settore emanate dall'Unione europea.

Si rammenta che il citato comma 5-bis ha previsto che le norme vigenti sugli ordinamenti professionali in contrasto con i principi di cui al comma 5, lettere da a) a g), fossero abrogate con effetto dalla data di entrata in vigore del regolamento governativo (appunto, il [DPR 137/2012](#)) e, in ogni caso, dalla data del 13 agosto 2012.

L'art. 12 del regolamento esplicita quindi che l'effetto abrogativo interessa disposizioni sia legislative sia regolamentari.

L'**articolo 13** reca la clausola di invarianza finanziaria e impone ai soggetti pubblici interessati di operare nell'ambito delle risorse disponibili agli scopi a legislazione vigente.

L'**articolo 14** prevede l'**entrata in vigore** del regolamento il giorno successivo a quello della pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale, vale a dire il **15 agosto 2012**.

L'immediata entrata in vigore risultava funzionale al rispetto del **termine del 13 agosto 2012, a decorrere dal quale si sarebbero prodotti comunque gli effetti abrogativi nei confronti delle norme vigenti sugli ordinamenti professionali in contrasto con i principi sulle liberalizzazioni delle professioni (lettere da a) a g) del comma 5 dell'art. 3 del dl 138/2011)**.