

Tra liberalizzazioni e aumento del contributo nel settore giustizia tramontano le speranze

DI MARCELLO CLARICH - *Ordinario di Diritto amministrativo presso l'Università "Luiss-Guido Carli" di Roma*

La crisi della giustizia (e dell'economia) non si risolve smantellando il sistema degli ordini professionali e con l'aumento dei contributi unificati. Entrambe le questioni fanno emergere l'incapacità cronica di risolvere i problemi attraverso riforme strutturali ben ponderate.

Iniziamo dall'emendamento al testo della manovra (Dl 98/2011) volto a liberalizzare le attività professionali. Il "blitz" ha provocato la rivolta del drappello dei parlamentari espressioni di questo mondo che hanno minacciato di non approvare d'urgenza l'intera manovra.

L'articolo 39-*bis*, poi ritirato, rubricato «Liberalizzazione delle attività professionali e d'impresa» decretava un'abrogazione dell'intero sistema normativo delle libere professioni indiscriminata e a scoppio ritardato.

Indiscriminata, perché la norma non operava alcuna distinzione tra i vari tipi di professioni e non teneva conto che per alcune di esse la Costituzione prescrive un esame di abilitazione (articolo 33, comma 3).

Quanto allo scoppio ritardato, l'effetto abrogante delle principali norme veniva posticipato di sei mesi, in modo da consentire qualche ripescaggio, da operare in sede amministrativa, cioè con un decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta dei ministri della Giustizia e dello Sviluppo economico che potevano escludere in tutto o in parte dall'abrogazione singole professioni. È certo che si sarebbe scatenato l'arrembaggio alle segreterie particolari dei ministri per ottenere, in via graziosa, un'ancora di salvezza.

Inoltre, sempre entro sei mesi, un regolamento delegificante poteva abrogare anche ulteriori restrizioni non incluse in una lista già ampia di quelle abrogate direttamente dalla legge.

Una norma così concepita costituisce un caso paradigmatico di come non si deve legiferare: si colpisce

nel mucchio, si salva discrezionalmente alcuni, si demanda alla sede sub legislativa un livello ulteriore di liberalizzazione. Il tutto con buona pace non solo della certezza del diritto, ma anche dell'efficacia di una riforma che persegue obiettivi almeno in parte condivisibili.

Colpisce comunque la reazione astiosa sui media contro i parlamentari-professionisti che si sono messi di traverso e più in generale contro il mondo delle libere professioni, accusate di corporativismo, di difesa di privilegi e di rendite, di egoismo. Questo clima quasi di caccia alle streghe non favorisce certo l'elaborazione di riforme meditate

e articolate.

Non è chiaro a questo punto se ci sarà qualche ricaduta sul disegno di legge sulla professione di avvocato già approvato dal Senato. Il testo propone, tra l'altro, il ripristino delle tariffe minime e altre restrizioni che invece l'emendamento mirava a sopprimere. In questo clima ostile, è prevedibile, quanto meno, un rallentamento.

Il nuovo aumento dei contributi unificati che riguardano le controversie civili e amministrative rende più oneroso l'accesso alla giustizia con due effetti. Il primo è quello di accrescere le entrate nelle casse erariali e in questo vi è una coerenza con i tanti piccoli e grandi balzelli introdotti a tutto campo dalla manovra. Il secondo è il disincentivo a proporre azioni e dunque di deflazione del contenzioso.

Si pensi soltanto al caso dei ricorsi al giudice amministrativo in materia di appalti pubblici e di provvedimenti delle autorità amministrative indipendenti. Si passa dalla somma già elevata di 2.000 euro a 4.000 euro, a prescindere dal valore della controversia. Per le liti civili, almeno, si prevedono importi crescenti per scaglioni di valore. Inoltre in materia di appalti pubblici il nuovo importo costituisce il parametro di riferi-

Il tema della settimana

Si è consumato ancora una volta il classico "copione" estivo. Perenne emergenza finanziaria, grave calo di credibilità del nostro Paese sui mercati e correzione dei conti con il decreto legge 98/2011. Sulla spinta, dunque, della "bufera" del debito che investiva l'euro la "Manovra" veniva convertita rapidamente, con una discussione parlamentare molto "contratta". Momento eccezionale, decisioni rapide: si dice in questi frangenti. Da questi eventi - secondo il professor Marcello Clarich - si possono tirar fuori due insegnamenti: il primo è che le liberalizzazioni, se utili, vanno pensate e realizzate con metodo; il secondo, invece, che lo smaltimento dell'arretrato non va risolto con i balzelli.



Un'impostazione discutibile

EMENDAMENTO PRESENTATO IN OCCASIONE DELLA DISCUSSIONE ALLA CAMERA PER LA CONVERSIONE IN LEGGE DEL DL 98/2011. IL TESTO NON È MAI STATO APPROVATO

Dopo l'articolo 39, è inserito il seguente:

39-bis

Liberalizzazione delle attività professionali e d'impresa

1. L'accesso alle professioni e il loro esercizio si basano sul principio di libertà di impresa.
2. Le disposizioni vigenti che regolano l'accesso e l'esercizio delle professioni devono garantire il principio di libertà di impresa e di garanzia della concorrenza. Le disposizioni relative all'introduzione di restrizioni all'accesso e all'esercizio delle professioni devono essere oggetto di interpretazione restrittiva.
3. Le restrizioni in materia di accesso ed esercizio delle professioni previste dall'ordinamento vigente sono abrogate sei mesi dopo l'entrata in vigore della presente legge.
4. Il termine "restrizione", ai sensi del comma 3, comprende:
 - a) la limitazione, in forza di una disposizione di legge, del numero di persone che sono titolate ad esercitare una certa professione in tutto il territorio dello Stato o in una certa area geografica attraverso la concessione di licenze o autorizzazioni amministrative per l'esercizio, senza che tale numero sia determinato, direttamente o indirettamente sulla base della popolazione o di altri criteri di fabbisogno;
 - b) l'attribuzione di licenze o autorizzazioni all'esercizio di una professione solo dove ce ne sia bisogno secondo l'autorità amministrativa; si considera che questo avvenga quando l'offerta di servizi da parte di persone che hanno già licenze o autorizzazioni per l'esercizio delle professioni non soddisfa la domanda da parte di tutta la società con riferimento all'intero territorio nazionale o a una certa area geografica;
 - c) il divieto di esercizio di una professione al di fuori di una certa area geografica e l'abilitazione a esercitarla solo all'interno di una determinata area;
 - d) l'imposizione di distanze minime tra le localizzazioni delle sedi deputate all'esercizio della professione;
 - e) il divieto di esercizio della professione in più sedi oppure in una o più aree geografiche;
 - f) la limitazione dell'esercizio della professione ad alcune categorie professionali o divieto, nei confronti di alcune categorie, di commercializzazione di taluni prodotti;
 - g) la limitazione dell'esercizio della professione attraverso l'indicazione tassativa della forma giuridica richiesta all'operatore;
 - h) l'imposizione di requisiti professionali in relazione al possesso di quote societarie;
 - i) l'imposizione di prezzi minimi o commissioni per la fornitura di beni o servizi, indipendentemente dalla determinazione, diretta o indiretta, mediante l'applicazione di un coefficiente di profitto o di altro calcolo su base percentuale;

j) l'obbligo di fornitura di specifici servizi complementari all'attività svolta.

5. Le restrizioni diverse da quelle elencate nel comma 4 possono essere revocate con regolamento ai sensi dell'articolo 17, comma 2, della legge 23 agosto 1988, n. 400, emanato su proposta dei Ministri della giustizia e dello sviluppo economico entro sei mesi dall'entrata in vigore della presente legge.

6. Singole professioni possono essere escluse, in tutto o in parte, dall'abrogazione delle restrizioni disposta ai sensi del comma 3; in tal caso, la suddetta esclusione, riferita alle limitazioni previste dal comma 4, può essere prevista con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, su proposta dei Ministri della giustizia e dello sviluppo economico, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge qualora:

- a) la limitazione sia funzionale a ragioni di interesse pubblico;
- b) la restrizione rappresenti un mezzo idoneo, indispensabile e, dal punto di vista del grado di interferenza nella libertà economica, ragionevolmente proporzionato all'interesse pubblico cui è destinata;
- c) la restrizione non introduca una discriminazione diretta o indiretta basata sulla nazionalità o, nel caso di società, sulla sede legale dell'impresa.

7. Le disposizioni normative recanti obbligo di autorizzazione preventiva per l'esercizio di professioni diverse da quelle di cui al comma 3, se l'autorizzazione dipende dalla presenza di presupposti giuridici che l'amministrazione ha il dovere di stabilire in modo obiettivo, sono abrogate sei mesi dopo l'entrata in vigore della presente legge; fatto salvo quanto disposto dal comma 8, la professione può pertanto essere liberamente esercitata allo scadere di un periodo di tre mesi dalla data della comunicazione di inizio dell'attività professionale, accompagnata dalla documentazione attestante la conformità dell'attività alle correnti disposizioni normative. L'autorità può vietare l'esercizio della professione, entro tre mesi dal ricevimento della comunicazione, se i presupposti legali non sono soddisfatti o se sulla base delle informazioni presentate non sembrano essere soddisfatti.

8. Alcune professioni possono essere esentate dalle previsioni del comma 7, con regolamento ai sensi dell'articolo 17, comma 2, della legge 23 agosto 1988, n. 400, emanato su proposta dei Ministri della giustizia e dello sviluppo economico, entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge qualora, fatto salvo il principio di proporzionalità, un prevalente interesse pubblico richieda il mantenimento delle precedenti disposizioni normative.

9. L'affidamento diretto ad Anas s.p.a., di cui all'articolo 36, comma 2, lettera b), numero 3), è effettuato soltanto nel caso di mancata aggiudicazione all'esito delle procedure di selezione di cui al numero 1) della medesima lettera b) ovvero di mancata partecipazione di concorrenti alle predette procedure.

mento nel caso di ricorso palesemente infondato. Infatti, il nuovo articolo 246-bis del codice dei contratti pubblici prevede per le liti temerarie una sanzione pecuniaria in misura compresa tra il doppio e il triplo del contributo unificato, che si aggiunge alla normale condanna alle spese di giudizio. Se a ciò si sommano gli onorari di avvocato, è probabile che per gli appalti di importo anche medio, il ricorso al Tar non sia più praticabile.

Anche in questo caso il legislatore sembra ricorrere a scorciatoie, al limite della costituzionalità, per raggiungere scopi che richiederebbero interventi molto più complessi. Tutte ombre che si aggiungono al cielo già scuro di questo fine luglio.



Per saperne di più:

www.parlamento.it

