

Mostra rif. normativi

Legislatura 16° - 1ª Commissione permanente - Resoconto sommario n. 355 del 08/02/2012
PARERE APPROVATO DALLA COMMISSIONE
SUL DISEGNO DI LEGGE N. 3110

La Commissione, esaminato il disegno di legge in titolo, esprime, per quanto di competenza, parere non ostativo, con le seguenti osservazioni:

- all'articolo 1, il comma 1, lettera a) dispone l'abrogazione delle norme limitatrici dell'avvio di attività economiche, che non siano giustificate da un interesse generale, costituzionalmente rilevante e compatibili con l'ordinamento comunitario, nel rispetto del principio di proporzionalità. La disposizione sembra presentare profili di eccessiva indeterminazione, sia sotto il profilo oggettivo, connesso all'ambito di intervento, sia sotto il profilo soggettivo.

Inoltre, il comma 2 impone un'interpretazione e un'applicazione tassativa, restrittiva e proporzionata alle perseguite finalità di interesse pubblico generale, delle disposizioni recanti divieti, restrizioni, oneri o condizioni all'accesso e all'esercizio di attività economiche. Tale disposizione potrebbe presentare caratteri di irragionevolezza, soprattutto in rapporto al principio generale di interpretazione delle leggi, sancito all'articolo 12 delle disposizioni preliminari al Codice Civile.

Il comma 3 del medesimo articolo 1 prevede l'approvazione, da parte delle Camere, di una relazione governativa che specifichi periodi ed ambiti di intervento dei regolamenti che, in attuazione dei principi di liberalizzazione, il Governo è autorizzato ad adottare. Al riguardo, si ritiene opportuno prevedere anche che, sugli schemi di regolamento, si esprimano le Commissioni parlamentari competenti.

Il comma 4 dispone, per le Regioni, le Province e i Comuni, un obbligo di adeguamento, entro il 31 dicembre 2012, ai principi di liberalizzazione delle attività economiche indicati nei commi precedenti. In primo luogo, si segnala l'irragionevolezza di introdurre un obbligo di tale natura in modo indifferenziato per le Regioni da una parte e per le Province e i Comuni dall'altra. Infatti, le Regioni - a differenza di Province e Comuni, a cui la Costituzione attribuisce esclusivamente funzioni amministrative - sono titolari anche di potestà legislativa e, pertanto, potrebbero ritenere necessario adeguare il proprio ordinamento ai principi di liberalizzazione, adottando una legge, che può richiedere tempi di approvazione non predeterminabili e, comunque, più ampi rispetto al termine previsto per l'adeguamento (31 dicembre 2012). Si osserva, inoltre, che le modalità dell'adempimento dell'ente locale sono sottoposte ad una valutazione che incide sui meccanismi di premialità aggiuntivi rispetto a quelli previsti dalla normativa vigente per gli enti rispettosi del patto di stabilità interno. In particolare, il procedimento definito, nel porre in capo alla Presidenza del Consiglio una forma di "accertamento costitutivo" della avvenuta attuazione delle liberalizzazioni da parte degli enti locali, è suscettibile di assumere un carattere potenzialmente invasivo sulle scelte degli enti locali, con la possibilità di determinare una disparità di trattamento tra le Regioni ordinarie e le Regioni a statuto speciale le quali, ai sensi del medesimo comma 4, sono sottratte a tale procedimento.

In riferimento al comma 5 del medesimo articolo 1, si reputa opportuno verificare se il regime delle esclusioni ivi previsto sia compatibile con il principio di uguaglianza e non sia suscettibile di ingenerare forme, pure indirette, di disparità di trattamento, anche a nocimento del rispetto della parità di condizioni nella concorrenza;

- all'articolo 2, al comma 1, è prevista l'istituzione del cosiddetto "tribunale delle imprese": più precisamente, la norma dispone un ampliamento della sfera di competenza delle sezioni specializzate istituite con il decreto legislativo n. 168 del 2003 in materia di proprietà industriale e intellettuale, alle quali è attribuita un'eterogenea competenza per le azioni di classe, di cui all'articolo 140-bis del decreto legislativo n. 206 del 2005, i rapporti societari e gli appalti di rilievo europeo. In proposito, si segnala l'esigenza che ogni intervento di revisione della competenza territoriale sia compiuto con lo strumento della legge ordinaria, non essendo la decretazione d'urgenza la sede propria, anche considerando che risulta ancora in corso di svolgimento la delega legislativa in materia di revisione delle circoscrizioni giudiziarie; inoltre, al comma 2, si invita a valutare se un incremento così significativo del contributo unificato per i processi di competenza delle sezioni specializzate, che risulterebbe quadruplicato, possa

presentare profili di illegittimità in riferimento al diritto costituzionale di azione e di difesa in giudizio, di cui all'articolo 24 della Costituzione;

- l'articolo 3 introduce, nel capo VII del titolo V del libro V del codice civile, l'articolo 2463-*bis*, avente ad oggetto la nuova figura di società semplificata a responsabilità limitata, che può essere costituita, con contratto o atto unilaterale, da persone fisiche che abbiano compiuto i 35 anni di età alla data della costituzione. L'atto costitutivo deve essere redatto per scrittura privata - e quindi non per atto pubblico, a differenza di quanto previsto in generale dall'articolo 2463 del codice civile per le società a responsabilità limitata - e deve indicare l'ammontare del capitale sociale, non inferiore a 1 euro. In primo luogo, quanto alla assenza di un atto pubblico per la costituzione della società, si rileva la possibile mancanza di armonizzazione con la normativa comunitaria. Inoltre, in base alla direttiva 2005/60/CE, che è stata recepita, nell'ordinamento interno, con il decreto legislativo n. 231 del 2007, nei casi in cui si procede alla costituzione delle società mediante atto pubblico, il soggetto su cui gravano gli obblighi previsti dalla normativa antiriciclaggio è individuato nel notaio o altro professionista che redige l'atto, sul quale quindi grava l'obbligo di segnalazione di eventuali operazioni sospette. Il nuovo articolo 2463-*bis*, nel non prescrivere la forma pubblica dell'atto, esclude di fatto qualunque controllo di legalità sulla società costituita. Si segnala, quindi, il rischio che la criminalità organizzata possa approfittare di tale istituto per dar luogo alla costituzione di società fittizie, formate da giovani di età inferiore ai 35 anni, che opererebbero, però, solo come "prestatori di nome" per attività di riciclaggio. Oltretutto, la disposizione non impone - come sarebbe stato opportuno - che amministratori della società siano solo i soci: vi potrebbe essere, quindi, il pericolo che soggetti più anziani assumano il ruolo di amministratori, schermandosi dietro un gruppo di giovani in possesso dei requisiti anagrafici;

- l'articolo 4 reca un'ipotesi di utilizzo del potere sostitutivo statale nei confronti delle Regioni: in particolare, la Presidenza del Consiglio dei Ministri è chiamata a monitorare la normativa regionale e locale e ad individuare e segnalare eventuali disposizioni contrastanti con la tutela della concorrenza. In assenza di rimozione di tali disposizioni, il Consiglio dei ministri potrà intervenire in via sostitutiva. Occorre osservare, in primo luogo, che lo Stato, prima ancora di ricorrere ai poteri sostitutivi e proprio allo scopo di prevenire interventi di natura legislativa da parte delle Regioni, potrebbe e dovrebbe legiferare, dal momento che, in materia di tutela della concorrenza, è titolare, ai sensi dell'articolo 117, secondo comma, lettera e) della Costituzione, di competenza legislativa esclusiva. Inoltre, nella fattispecie *de qua*, il potere sostitutivo dello Stato, di cui all'articolo 120 della Costituzione, sembra operare non come conseguenza di un'inerzia o di un inadempimento diretto dell'ente territoriale, quanto piuttosto come effetto di un inadempimento indiretto, comunque indotto dall'attività statale: la sostituzione scatterebbe, infatti, per non avere l'ente territoriale risposto all'invito governativo a rimuovere la norma contrastante con il principio di libera concorrenza. Tale forma di attuazione dell'articolo 120 della Costituzione potrebbe assumere un carattere eccessivamente invasivo delle competenze legislative e regolamentari delle Regioni: la disposizione, infatti, non sembra escludere che ad un soggetto nominato Commissario del Governo sia conferito il potere di adottare atti con forza di legge in sostituzione di disposizioni legislative regionali, così impropriamente derogando al riparto di competenze legislative, modificabile solo con norme di rango costituzionale. Infine, occorre segnalare che l'attività di monitoraggio della normativa regionale e locale e la conseguente attività di segnalazione di disposizioni in contrasto con la tutela della concorrenza, piuttosto che alla Presidenza del Consiglio dei ministri, dovrebbe essere più opportunamente affidata all'Autorità garante della concorrenza e del mercato;

- all'articolo 9, il comma 1 dispone l'abrogazione delle tariffe delle professioni regolamentate nel sistema degli ordini. Occorre rilevare, in primo luogo, che il regime delle tariffe, così come la previsione di verifiche e di esami per l'abilitazione all'esercizio professionale, nascono dall'esigenza di assicurare un adeguato livello delle relative prestazioni, soprattutto quando esse coinvolgano l'effettivo godimento di diritti costituzionali (tutela della salute, diritto di difesa, sicurezza) da parte dei cittadini. Se lo scopo dell'abrogazione delle tariffe sembra essere, da una parte, la tutela del consumatore e, dall'altra, l'esigenza di agevolare i giovani professionisti, gli effetti reali che, al contrario, potrebbero ingenerarsi sono opposti a quelli perseguiti, con grave nocumento ai diritti costituzionali delle fasce meno abbienti della popolazione: infatti, l'abolizione del regime tariffario potrebbe condurre ad un incremento di prestazioni professionali non adeguate, alla quali finirebbero per accedere le fasce economicamente deboli della popolazione, attratte dall'erogazione di un servizio a basso costo. Inoltre, ai sensi dell'articolo 10, comma 3 del decreto-legge n. 183 del 2011, è possibile la costituzione di società per l'esercizio di attività professionali regolamentate nel sistema ordinistico. Nella fattispecie, l'ammissione in qualità di socio è riconosciuta anche a non professionisti per prestazioni tecniche o per finalità di

investimento. Consentire che alla società tra professionisti possa partecipare anche un socio che conferisca solo capitale rischia di compromettere l'autonomia e l'indipendenza del professionista e, conseguentemente, di recare nocumento a beni meritevoli di tutela. Il sistema che si configura è dunque suscettibile di provocare forme di conflitto d'interessi, nonché, proprio in ragione della generale abolizione delle tariffe, anche forme di sfruttamento professionale, all'interno di società nelle quali i soci maggioritari siano non professionisti che conferiscano solo capitale, con una ancor più significativa mortificazione dell'autonomia e dell'indipendenza del professionista. Sempre in riferimento all'abrogazione delle tariffe, disposta dal comma 1, appare necessario un coordinamento con quelle disposizioni del codice dei contratti pubblici, di cui al decreto legislativo n. 163 del 2006, e del relativo regolamento di applicazione, di cui al D.P.R. n. 207 del 2010, che, ai fini dell'individuazione delle soglie di importo dei corrispettivi dei cosiddetti servizi di ingegneria, per le procedure di affidamento, utilizzano, come parametro di riferimento, proprio il regime delle tariffe. Inoltre, l'abrogazione generale del regime tariffario può presentare profili di criticità, quanto ai possibili effetti sulla vita dei cittadini, in riferimento a tutte le prestazioni a cui i professionisti sono per legge obbligati.

Il comma 2 del medesimo articolo 9 dispone che, nel caso di liquidazione da parte di un organo giurisdizionale, il compenso del professionista sia determinato con riferimento a parametri stabiliti con decreto ministeriale. Si osserva, in proposito, che tale disposizione ha determinato il sostanziale blocco delle liquidazioni giudiziarie e, di conseguenza, l'emanazione dei relativi provvedimenti, nelle more dell'emanazione dei decreti ministeriali che determinano i parametri dei compensi, con conseguente danno al corretto svolgimento dell'attività processuale.

Infine, in riferimento alle disposizioni in materia di tirocinio professionale, di cui al comma 6 del medesimo articolo 9, appare irragionevole l'abrogazione della lettera d) del comma 5 dell'articolo 3 del decreto-legge n. 138 del 2011, con il quale si prevedeva che al tirocinante dovesse essere corrisposto un equo compenso di natura indennitaria, commisurato al suo concreto apporto;

- l'articolo 11 reca disposizioni in materia di potenziamento del servizio di distribuzione farmaceutica, accesso alla titolarità delle farmacie e modifica alla disciplina della somministrazione dei farmaci. In primo luogo, occorre rilevare che il notevolissimo incremento di sedi farmaceutiche appare contraddittorio con l'intento di assicurare la garanzia di una più capillare presenza sul territorio del servizio farmaceutico. La moltiplicazione di sedi non garantisce, ma anzi può compromettere, in particolari casi, la diffusione sul territorio del servizio di dispensazione al dettaglio dei farmaci. Infatti, come affermato dalla giurisprudenza costituzionale, poiché il mercato ha una capacità limitata, un eccesso di punti di vendita rischierebbe di risolversi in una contrazione dell'offerta, con l'uscita delle farmacie più deboli dal mercato e conseguente penalizzazione degli utenti che risiedono nelle zone meno appetibili, ove la sopravvivenza degli esercizi sarebbe maggiormente a rischio. Si profila, pertanto, una possibile violazione dell'articolo 3 (sotto l'aspetto dell'irragionevolezza e dell'incoerenza) e dell'articolo 32 (sotto l'aspetto del diritto alla salute e del diritto di accesso al farmaco) della Costituzione. Alle medesime conclusioni si può giungere in riferimento a quanto dispone il successivo comma 6, che liberalizza l'apertura delle farmacie in orari e giorni diversi da quelli obbligatori: anche in questo caso, infatti, come affermato dalla giurisprudenza costituzionale, l'accentuazione di una forma di concorrenza delle farmacie, basato sul prolungamento degli orari di chiusura, potrebbe contribuire alla scomparsa degli esercizi minori, alterando la rete capillare delle farmacie e quindi, indirettamente, comprimendo il diritto costituzionale alla salute. In riferimento al comma 2, relativo alla indizione di concorsi per il conferimento di sedi farmaceutiche, occorre rilevare che un intervento del legislatore statale può fondarsi sulla competenza concorrente dello Stato e delle Regioni in materia di tutela della salute: la Corte costituzionale ha infatti costantemente affermato che l'attività economica di vendita dei farmaci mira a tutelare il diritto costituzionale alla salute, di cui all'articolo 32 della Costituzione, risultando marginale sia il carattere professionale sia la natura commerciale dell'attività svolta del farmacista. Pertanto, la previsione, da parte della legge statale, dell'obbligo, in capo alle Regioni e alle Province autonome, di indire un concorso straordinario (comma 2) non integra lesione della potestà legislativa concorrente riconosciuta alla Regioni, esclusivamente nel presupposto che lo Stato si limiti alla fissazione dei principi fondamentali della relativa disciplina;

- in riferimento all'articolo 27, relativo alla promozione della concorrenza in materia di conto corrente o di conto di pagamento di base, si segnala che, al comma 1, lettera d), è introdotto un comma 10-bis all'articolo 12 del decreto-legislativo n. 201 del 2011. La norma prevede la sospensione dell'applicazione dell'articolo 34, comma 7, della legge n. 183 del 2011, fino all'esito della valutazione di efficacia di determinate misure, effettuata a livello interministeriale. Se gli esiti di tale valutazione sono negativi, si determina l'automatica abrogazione della disposizione *medio tempore* sospesa; se tali esiti sono positivi, ne consegue una delegificazione della

disciplina che verrebbe, quindi, affidata ad una fonte secondaria. Il procedimento così configurato, oltre a presentare profili di criticità quanto al rapporto tra le fonti del diritto, appare irrazionale e incongruo rispetto ai principi di semplificazione, di coerenza e di chiarezza normativa, necessitando di una riformulazione;

- in riferimento all'articolo 29, si evidenzia la dubbia compatibilità costituzionale del meccanismo risarcitorio alternativo contemplato, posto che, nel nostro ordinamento, sono previsti il risarcimento in forma specifica, integralmente soddisfacente, e il risarcimento per equivalente economico che, in nessun caso, può essere decurtato senza una espressa adesione transattiva del danneggiato;

- all'articolo 35, comma 4, in relazione alle maggiori entrate rivenienti nei territori delle autonomie speciali dagli incrementi dell'accisa sull'energia elettrica, a seguito della cessazione dell'applicazione dell'addizionale comunale e provinciale alla medesima accisa, si prevede un incremento, a decorrere dal 2012, del concorso alla finanza pubblica delle Regioni a statuto speciale e delle Province autonome di Trento e Bolzano. Dal momento che nelle Regioni a statuto speciale e nelle Province autonome non è stata prevista la soppressione dell'applicazione dell'addizionale, come è invece accaduto per le Regioni a statuto ordinario, la disposizione *de qua* è suscettibile di ingenerare disparità di trattamento, determinando un irragionevole aggravio fiscale a carico esclusivamente delle popolazioni residenti nei territori delle autonomie speciali.

Inoltre, il primo periodo del comma 6 prevede, per i dirigenti delle Agenzie fiscali e dei Monopoli di Stato, la deroga al blocco del trattamento economico disposto dall'articolo 9, comma 2, del decreto-legge n. 78 del 2010. In proposito, si invita a verificare se il regime di deroga ivi previsto sia suscettibile di determinate irragionevoli disparità di trattamento rispetto ad altre figure appartenenti all'amministrazione dello Stato;

- all'articolo 36, si dispone che le funzioni di regolamentazione nell'ambito dei trasporti siano conferite all'Autorità per l'energia elettrica e il gas, nelle more dell'istituzione di un'apposita Autorità indipendente di regolazione dei trasporti. La soluzione adottata appare compatibile con il riparto di competenze tra lo Stato e le Regioni, di cui all'articolo 117 della Costituzione, nel presupposto che il contenuto della regolamentazione, affidata *medio tempore* all'Autorità per l'energia elettrica e il gas, sia riconducibile alla tutela della concorrenza, alla sicurezza, alla garanzia dei livelli essenziali delle prestazioni, concernenti i diritti civili e sociali, cioè materie attribuite alla competenza legislativa esclusiva dello Stato, ovvero sia limitato, per quanto attiene alla materia dei trasporti, ai porti e aeroporti civili e alle grandi reti di trasporto e di navigazione, cioè materie riconducibili alla competenza legislativa concorrente, purché esclusivamente in riferimento ai principi generali, essendo la normativa di dettaglio riservata alla competenza delle Regioni.