



TEST DI PROPORZIONALITA' SULLE NORME PROFESSIONALI

Avv. Prof. Carlo Forte

Tra i principi fondanti l'esercizio delle competenze della UE vi è il principio di proporzionalità, che l'articolo 5 del Trattato sull'Unione Europea consiste, per l'essenziale, nel dovere di controllo a che il contenuto e la forma dell'azione – legislativa, esecutiva o di controllo – della UE sia limitata a quanto necessario per il conseguimento degli obiettivi dei trattati, di modo da far sì che si limitino gli effetti negativi che potenzialmente possono essere regolati da altre disposizioni.

Nell'ambito delle leggi sui servizi professionali, la UE ha proceduto ad armonizzare gli elementi essenziali di alcune professioni, ovvero a regolare solo alcuni elementi di altre, lasciando agli Stati membri ampie possibilità di regolazione relativamente all'accesso alla professione, al suo esercizio, al controllo, alle sanzioni, etc. Di qui la distinzione tra professioni cd armonizzate e quelle non armonizzate.

Dunque, laddove la regolamentazione dei servizi professionali non è armonizzata, gli Stati membri mantengono la competenza per decidere in merito alle proprie norme, anche se sono stati introdotti dei limiti a tale potere, ed in particolare, con la direttiva 2005/36/CE, modificata da ultimo dalla direttiva 2013/55/EU, gli Stati membri sono tenuti a valutare la proporzionalità dei requisiti che limitano l'accesso alle professioni regolamentate o il loro esercizio, con l'obbligo di comunicare alla Commissione europea i risultati della valutazione. Ritenendo l'applicazione di tali norme troppo soggettiva, che si fosse smarrita l'effettività stessa del principio di proporzionalità e ravvisando una mancanza di trasparenza nella condotta degli Stati membri, il legislatore europeo ha adottato il 28 giugno 2018 la Direttiva (UE) 2018/958 sul test di proporzionalità, che consiste appunto in una valutazione da effettuare prima dell'adozione di una nuova regolamentazione sulle professioni (GUUE del 9 luglio 2018), inclusa la professione di avvocato. Gli Stati membri hanno circa due anni per conformarsi alla direttiva (entro il 30 luglio 2020).

In breve, tale direttiva prevede che prima di introdurre nuove disposizioni o modificare disposizioni legislative, regolamentari o amministrative esistenti che limitano l'accesso alle professioni regolamentate o il loro esercizio, gli Stati membri dovranno valutare la proporzionalità di tali disposizioni.

A differenza di quanto previsto in passato, la valutazione e l'applicazione del principio sono ora oggetto di norme più dettagliate, con l'intento di determinare minori spazi di arbitrarietà negli approcci nazionali. Inoltre, l'onere della prova relativo alla giustificazione e proporzionalità delle nuove disposizioni sarà a carico degli Stati membri, che dovranno effettuare valutazioni della proporzionalità in modo obiettivo e indipendente, anche quando una professione è regolamentata indirettamente, ovvero quando vi è una delega ad un organismo professionale del potere di regolamentazione.

Tali valutazioni potrebbero includere un parere ottenuto da un organismo indipendente esterno, compresi organismi già esistenti che fanno parte del processo legislativo nazionale (ad esempio, gli Ordini Professionali), in quanto devono essere consultati dal legislatore nazionale secondo la procedura interna. È questo un ulteriore argomento che evidenzia la necessità di studiare a fondo la materia da parte del Consiglio Nazionale Forense, prevedendo anche l'eventuale definizione del proprio ruolo nel processo legislativo relativamente alla necessaria consultazione da attivare quando si tratti di definire le norme professionali.

Il CNF, attraverso anche alla sua rete europea, potrebbe contribuire anche alla formazione di una strategia nazionale da coordinare a livello europeo, per definire il quadro di riferimento necessario a verificare la proporzionalità dei regolamenti futuri, ma forse anche di quelli esistenti, della professione nell'intera Unione Europea. La proposta di un Osservatorio europeo sul test di proporzionalità potrebbe essere uno strumento da valutare tra i progetti da presentare alla prossima

Commissione Europea, prevedendo un coordinamento dei Ministeri e degli Ordini professionali sull'applicazione del principio in parola.