

# CORTE COSTITUZIONALE

Sentenza **390/2006** (ECLI:IT:COST:2006:390)

Giudizio: **GIUDIZIO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE IN VIA INCIDENTALI**

Presidente: **BILE** - Redattore: **VACCARELLA** - Relatore: **CASSESE**

Udienza Pubblica del ; Decisione del **08/11/2006**

Deposito del **21/11/2006**; Pubblicazione in G. U. **29/11/2006**

Norme impugnate: Artt. 1 e 2 della legge 25/11/2003, n. 339.

Massime: **30791 30792 30793**

Atti decisi: **ord. 27 e 139/2006**

## SENTENZA N. 390 ANNO 2006

### LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: Franco BILE; Giudici: Giovanni Maria FLICK, Francesco AMIRANTE, Ugo DE SIERVO, Romano VACCARELLA, Paolo MADDALENA, Alfio FINOCCHIARO, Alfonso QUARANTA, Franco GALLO, Luigi MAZZELLA, Gaetano SILVESTRI, Sabino CASSESE, Maria Rita SAULLE, Giuseppe TESAURO, Paolo Maria NAPOLITANO,

ha pronunciato la seguente

### SENTENZA

nei giudizi di legittimità costituzionale degli articoli 1 e 2 della legge 25 novembre 2003, n. 339 (Norme in materia di incompatibilità dell'esercizio della professione di avvocato), promossi con ordinanze del 28 settembre 2005 dal Tribunale di Napoli nel procedimento civile vertente tra Brandi Massimo ed altro e la Presidenza del consiglio dei ministri e del 25 febbraio 2006 dal Tribunale di Cuneo nel procedimento civile vertente tra Ciravegna Vincenzo e la Provincia di Cuneo, iscritte ai nn. 27 e 139 del registro ordinanze 2006 e pubblicate nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica nn. 6 e 20, prima serie speciale, dell'anno 2006.

Visti gli atti di costituzione di Brandi Massimo, dell'ADIP, Avvocati dipendenti pubblici a tempo parziale, di Ciravegna Vincenzo, nonché gli atti di intervento dell'OUA, Organismo Unitario dell'Avvocatura;

*udito* nell'udienza pubblica del 26 settembre 2006 il Giudice relatore Sabino Cassese;

udito l'avv. Giovanni Romano per l'ADIP, Avvocati dipendenti pubblici a tempo parziale, e per Vincenzo Ciravegna.

### *Ritenuto in fatto*

1.- Il Tribunale di Napoli ha sollevato, in riferimento agli articoli 3 e 4 della Costituzione, questione di legittimità costituzionale degli articoli 1 e 2 della legge 25 novembre 2003, n. 339 (Norme in materia di incompatibilità dell'esercizio della professione di avvocato).

L'art. 1 della legge impugnata prevede che le disposizioni di cui all'articolo 1, commi 56, 56-bis e 57, della legge 23 dicembre 1996, n. 662 (Misure di razionalizzazione della finanza pubblica), - le quali consentono l'iscrizione dei dipendenti delle pubbliche amministrazioni con rapporto di lavoro a tempo parziale agli albi professionali quando la prestazione lavorativa non sia superiore al 50 per cento di quella a tempo pieno (c.d. *part time* ridotto) - «non si applicano all'iscrizione agli albi degli avvocati, per i quali restano fermi i limiti e i divieti di cui al regio decreto-legge 27 novembre 1933, n. 1578, convertito, con modificazioni, dalla legge 22 gennaio 1934, n. 36, e successive modificazioni».

Il successivo art. 2, a sua volta, dispone: «I pubblici dipendenti che hanno ottenuto l'iscrizione all'albo degli avvocati successivamente alla data di entrata in vigore della legge 23 dicembre 1996, n. 662, e risultano ancora iscritti, possono optare per il mantenimento del rapporto d'impiego, dandone comunicazione al consiglio dell'ordine presso il quale risultano iscritti, entro trentasei mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge. In mancanza di comunicazione entro il termine previsto, i consigli degli ordini degli avvocati provvedono alla cancellazione di ufficio dell'iscritto al proprio albo» (comma 1); «Il pubblico dipendente, nell'ipotesi di cui al comma 1, ha diritto ad essere reintegrato nel rapporto di lavoro a tempo pieno» (comma 2); «Entro lo stesso termine di trentasei mesi di cui al comma 1, il pubblico dipendente può optare per la cessazione del rapporto di impiego e conseguentemente mantenere l'iscrizione all'albo degli avvocati» (comma 3); «Il dipendente pubblico part time che ha esercitato l'opzione per la professione forense ai sensi della presente legge conserva per cinque anni il diritto alla riammissione in servizio a tempo pieno entro tre mesi dalla richiesta, purché non in soprannumero, nella qualifica ricoperta al momento dell'opzione presso l'Amministrazione di appartenenza. In tal caso l'anzianità resta sospesa per tutto il periodo di cessazione dal servizio e ricomincia a decorrere dalla data di riammissione» (comma 4).

1.1.1.- In punto di rilevanza, riferisce il Tribunale che un dipendente dell'Avvocatura dello Stato con qualifica di operatore amministrativo, in possesso dell'abilitazione all'esercizio della professione forense, aveva chiesto all'amministrazione, ai sensi dell'art. 1, comma 58, della legge n. 662 del 1996, la trasformazione del proprio rapporto di lavoro a tempo pieno in rapporto di lavoro a tempo parziale (*part time*), al fine di esercitare la professione di avvocato; che l'amministrazione gli aveva negato tale trasformazione, motivando il diniego con il conflitto d'interessi che sarebbe scaturito dalla prosecuzione del rapporto di lavoro con l'Avvocatura e dal contestuale esercizio della professione forense; che il dipendente, lamentando l'illegittimità del diniego opposto dall'amministrazione, poiché questa, ai sensi del citato art. 1, comma 58, avrebbe solo dovuto prendere atto dell'opzione formulata dal ricorrente, chiedeva dichiararsi l'avvenuta trasformazione del rapporto di lavoro a tempo pieno con l'Avvocatura in rapporto di lavoro *part time*, con condanna dell'amministrazione al risarcimento del danno per perdita di *chance*; che si era ritualmente costituita la Presidenza del Consiglio dei ministri, eccependo l'infondatezza delle ragioni poste a base della domanda e concludendo per il suo rigetto; che si era altresì costituita, in qualità di interventore volontario, l'associazione Adip-Avvocati dipendenti pubblici a tempo parziale, deducendo che, essendo entrata in vigore - nel corso del giudizio - la legge n. 339 del 2003, ai pubblici dipendenti era nuovamente impedito di iscriversi

all'albo degli avvocati, essendo stato reso ad essi inapplicabile l'art. 1, commi 56, 56-bis e 57, della legge n. 662 del 1996 ed essendo stato, invece, ripristinato il divieto di cui al r.d.l. 27 novembre 1933, n. 1578, convertito, con modificazioni, dalla legge 22 gennaio 1934, n. 36, e successive modificazioni; che l'Adip aveva, pertanto, sollevato eccezione di legittimità costituzionale, sotto numerosi profili, degli artt. 1 e 2 della legge n. 339 del 2003, comunque concludendo per il diritto del dipendente ad ottenere la trasformazione in rapporto *part time* del proprio rapporto di lavoro a tempo pieno con l'Avvocatura dello Stato.

1.1.2.- Ad avviso del Tribunale gli artt. 1 e 2 della legge n. 339 del 2003 violerebbero, anzitutto, l'art. 3 Cost., introducendo una serie di disparità di trattamento sia rispetto a pubblici dipendenti che svolgono attività professionali diverse da quella di avvocato, sia rispetto a pubblici dipendenti in servizio presso amministrazioni statali diverse dall'Avvocatura dello Stato.

Sotto il primo profilo, mentre l'esercizio della professione di avvocato è preclusa ai pubblici dipendenti con rapporto di lavoro *part time*, analoga preclusione non esiste per i pubblici dipendenti abilitati all'esercizio di altre professioni, come, ad esempio, quella di commercialista o quella di ingegnere.

Sotto il secondo profilo, l'art. 3 del r.d.l. n. 1578 del 1933, richiamato dall'impugnato art. 1 della legge n. 339 del 2003, nel ritenere incompatibile la professione di avvocato con quella di pubblico dipendente, fa eccezione per «i professori degli istituti secondari dello Stato». Questi ultimi, pertanto, pur essendo dipendenti statali, non subiscono alcuna limitazione ai fini dell'esercizio della professione forense, non essendo neanche richiesta la trasformazione del loro rapporto di lavoro a tempo pieno in rapporto di lavoro *part time*.

Ulteriore disparità di trattamento sussisterebbe fra gli impiegati pubblici cui è fatto divieto (salva la suddetta eccezione) di svolgere la professione di avvocato successivamente all'entrata in vigore dell'art. 1 della legge n. 339 del 2003 e quelli che, prima dell'entrata in vigore di tale legge, siano stati collocati in *part time* ridotto ed abbiano ottenuto l'iscrizione all'albo degli avvocati, cui l'art. 2 della stessa legge riconosce il diritto di optare entro 36 mesi tra l'impiego pubblico, con conseguente cancellazione dall'albo, e la professione forense, con l'ulteriore possibilità, entro cinque anni dall'eventuale decisione di proseguire la professione forense, di rientrare nell'amministrazione di appartenenza.

Un'ultima disparità di trattamento si verificherebbe tra gli avvocati iscritti all'albo dopo l'entrata in vigore della legge n. 662 del 1996, dei quali l'art. 2 dispone la cancellazione d'ufficio da parte dei consigli dell'ordine, e gli avvocati iscritti all'albo prima dell'entrata in vigore della legge n. 662 del 1996 e che dopo tale legge siano stati assunti da una pubblica amministrazione come dipendenti pubblici a tempo parziale.

Questi ultimi dipendenti, oltre a non avere nessun onere di opzione tra avvocatura e pubblico impiego, non sarebbero, infatti, neanche soggetti alla cancellazione d'ufficio in mancanza di opzione nel triennio e andrebbero incontro alla cancellazione dall'albo solo nell'ipotesi in cui, a seguito di una revisione dell'albo, risultasse la loro situazione di incompatibilità.

Aggiunge il rimettente che gli art. 1 e 2 della legge n. 339 del 2003 contrastano anche con l'art. 4 Cost., poiché la discrezionalità del legislatore nello stabilire i modi e i tempi di attuazione del diritto al lavoro sarebbe stata, nella specie, «esercitata [...] in modo irragionevole nella misura in cui le disposizioni soggette a censura sono intese a impedire, ovvero a limitare, l'accesso di tutti i soggetti, in possesso dei prescritti requisiti, alla libera professione, nell'ambito di un mercato concorrenziale. E ciò tanto più se si tiene conto, avuto riguardo all'attività forense, di recenti interventi del legislatore (d.lgs. n. 96 del 2001) volti a facilitare l'esercizio permanente della stessa attività da parte degli avvocati cittadini di uno

Stato membro dell'Unione Europea».

1.2.- Si sono costituiti il ricorrente nel giudizio principale e l'interveniente Adip-Avvocati dipendenti pubblici a tempo parziale, entrambi ribadendo le ragioni a sostegno dell'illegittimità costituzionale delle norme impugnate; l'Adip ha altresì depositato memoria nell'imminenza dell'udienza.

1.2.1.- Si è altresì costituito, ed ha successivamente depositato memoria, l'Oua-Organismo unitario dell'avvocatura, ritenendosi legittimata ad intervenire in giudizio, «quale organo del Congresso nazionale forense», «per rappresentare e tutelare gli interessi giuridici appartenenti alla classe forense nelle sue vesti istituzionalizzate».

2.- Il Tribunale di Cuneo - nel corso di un giudizio nel quale un dipendente della Provincia di Cuneo con qualifica di impiegato di livello C3, profilo di agente caccia e pesca, aveva impugnato il provvedimento col quale l'amministrazione provinciale aveva respinto la sua domanda di trasformazione del rapporto di lavoro a tempo pieno in rapporto di lavoro *part time*, con orario pari al 50 per cento di quello a tempo pieno, motivata con l'intenzione di esercitare la professione di avvocato - ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'art. 1 della legge 25 novembre 2003 n. 339, in riferimento agli artt. 3, 4, 35 e 41 della Costituzione.

2.1.1.- Riferisce il Tribunale che il *part time* era stato negato dall'amministrazione sul rilievo che la legge n. 339 del 2003 aveva sancito l'incompatibilità tra la posizione di pubblico dipendente in regime di c.d. *part time* ridotto (vale a dire con prestazione lavorativa non superiore al cinquanta per cento di quella a tempo pieno) e l'esercizio della professione di avvocato.

Sollevata dal ricorrente la questione di legittimità costituzionale di tale ultima disposizione, il giudice l'ha ritenuta rilevante e non manifestamente infondata con riferimento agli artt. 3, 4, 35 e 41 della Costituzione.

2.1.2.- In punto rilevanza, osserva il Tribunale che l'unico ostacolo allo svolgimento della libera professione di avvocato da parte del ricorrente è rappresentato dal divieto reintrodotta dall'art. 1 della legge n. 339 del 2003, divieto che costituisce altresì l'unico motivo in base al quale la Provincia di Cuneo ha negato il *part time* al ricorrente, avendo quest'ultimo dichiarato nella relativa domanda che la richiesta di trasformazione del rapporto di lavoro a tempo pieno in rapporto di lavoro a tempo parziale era finalizzata allo svolgimento dell'attività di avvocato.

2.1.3.- Quanto alla violazione dell'art. 3 Cost., osserva il remittente che, nel quadro legislativo attuale, in cui vige il "principio generale" secondo cui il pubblico dipendente in regime di *part time* ridotto può esercitare la libera professione per la quale abbia conseguito la richiesta abilitazione, il divieto di iscrizione agli albi degli avvocati, fatto rivivere dall'art. 1 della legge n. 339 del 2003, rappresenta una *lex specialis*, dal momento che analogo divieto non vale con riferimento a tutte le altre libere professioni (medici, ingegneri, architetti, commercialisti, geometri, ragionieri, ecc.). Peraltro, la normativa censurata non trova giustificazione né in principi di rango costituzionale, né in ragioni che rendano effettivamente diversa la situazione del pubblico dipendente che esercita la professione di avvocato da quella del pubblico dipendente che svolge qualsiasi altra "professione liberale", né in esigenze proprie della pubblica amministrazione.

In particolare, non sarebbe persuasiva l'affermazione, ricorrente nei lavori preparatori della legge n. 339 del 2003, per cui il divieto di esercizio della professione di avvocato da parte del pubblico dipendente in regime di *part time* c.d. ridotto avrebbe come finalità quella di assicurare l'indipendenza del difensore (intesa in senso ampio e tecnico di mancanza di subordinazione) e l'inviolabilità del diritto di difesa garantito dall'art. 24 della Costituzione.

Invero, l'idoneità allo svolgimento della professione di avvocato è attestata, per quanto riguarda il possesso delle capacità e delle cognizioni tecniche, dal superamento dell'esame di Stato che l'aspirante deve obbligatoriamente sostenere per conseguire l'abilitazione all'esercizio della professione. Quanto, poi, alla fedeltà al mandato conferito dal cliente, «essa non appare affatto pregiudicata dal rapporto di dipendenza con la pubblica amministrazione, in quanto nell'esercizio della professione di avvocato il pubblico dipendente non è soggetto agli ordini e alla direttive della datrice di lavoro, ma esclusivamente alle norme deontologiche valide per tutti gli iscritti all'ordine (e al riguardo vengono in considerazione il Codice deontologico approvato dal Consiglio nazionale forense il 17 aprile 1997 e quello europeo, approvato dal Consiglio degli ordini forensi europei il 28 ottobre 1998), norme la cui osservanza è presidiata da sanzioni disciplinari e, ove occorra, anche da sanzioni penali (artt. 380 e 622 c.p.)».

Ancor meno convincente, secondo il Tribunale, sarebbe l'ulteriore affermazione, pur essa ricorrente nei lavori parlamentari, secondo la quale la possibilità che i dipendenti delle pubbliche amministrazioni possano essere iscritti agli albi degli avvocati verrebbe ad instaurare «uno strano rapporto di interazione pubblico-privato per cui il prestigio del difensore non sarà più basato sulla sua professionalità, ma sul suo potere nell'ambito dell'amministrazione, con creazione di una clientela al di fuori di una corretta concorrenza professionale e di una commistione di interessi privati in attività pubbliche». A giudizio del rimettente, situazioni del genere «vanno, se del caso, affrontate e risolte con la previsione di limitazioni territoriali all'esercizio della professione di avvocato da parte del pubblico dipendente» che occupi, in seno all'amministrazione, «una posizione suscettibile di fungere da "richiamo di clientela" (si pensi all'avvocato che contemporaneamente è anche cancelliere o ufficiale giudiziario) e non già con l'introduzione di un divieto generale ed indiscriminato avente come destinatario qualsiasi pubblico dipendente e quindi anche quello che dalle mansioni svolte presso l'amministrazione di appartenenza non può trarre alcun indebito vantaggio ai fini del reperimento della clientela (come è il caso del ricorrente, dipendente della Provincia di Cuneo con qualifica di impiegato di livello C3, profilo di agente caccia e pesca)». In ogni caso, la medesima "commistione di interessi" varrebbe per altre professioni "liberali" (si pensi all'esercizio della professione di architetto o di geometra da parte di un impiegato in servizio presso un ufficio tecnico comunale), con riferimento alle quali, tuttavia, non è previsto analogo divieto. Del resto, il timore che il prestigio del difensore possa basarsi, anziché sulle qualità personali, sulle funzioni pubbliche ricoperte «non ha impedito al legislatore di sancire la compatibilità dell'esercizio della professione di avvocato con l'attività di professore di università o istituti secondari statali o con incarichi quali quelli di giudice di pace, giudice tributario, giudice onorario di tribunale e vice procuratore onorario (anzi addirittura i V.P.O. possono esercitare la professione di avvocato anche nella stessa circoscrizione purché in sedi distaccate)».

Quanto, poi, all'esigenza di garantire l'imparzialità e il buon andamento dell'amministrazione, la normativa vigente già prevede - continua il rimettente - una serie di limiti che appare idonea a salvaguardare l'anzidetta esigenza, come ha messo in luce la Corte costituzionale con la sentenza n. 189 del 2001, che ha dichiarato non fondate tutte le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 56 e 56-bis, della legge n. 662 del 1996, sollevate dal Consiglio nazionale forense con riferimento agli artt. 3, 4, 24, 97 e 98 Cost. Invero, l'art. 1 della legge n. 662 del 1996, nell'abrogare il divieto di iscrizione agli albi degli avvocati nei confronti dei pubblici dipendenti in regime di *part time* ridotto, ha stabilito:

al comma 56-bis (introdotto dal d.l. 28 marzo 1997, n. 79, convertito, con modificazioni, dalla legge 28 maggio 1997, n. 140), che ai suddetti dipendenti non solo non possono essere conferiti incarichi da parte della pubblica amministrazione, ma che non è neppure consentito loro di assumere il patrocinio in controversie di cui questa sia parte;

al comma 58, che l'amministrazione possa negare la trasformazione del rapporto a tempo

pieno in *part time* nel caso in cui l'ulteriore attività di lavoro (subordinato o autonomo) del dipendente «comporti un conflitto di interessi con la specifica attività di servizio svolta», ovvero di differire la trasformazione stessa, per un periodo non superiore a sei mesi, allorché possa derivarne grave pregiudizio alla funzionalità dell'amministrazione medesima;

al comma 58-*bis* (pur esso introdotto dal citato d.l. n. 79 del 1997), che le singole amministrazioni - ferma la valutazione in concreto dei singoli casi di conflitto di interesse - individuino (con decreto ministeriale emanato di concerto con il Ministro per la funzione pubblica) le attività da considerare «comunque non consentite», in «ragione della interferenza con i compiti istituzionali». In attuazione di tale norma sono state emanate istruzioni generali da parte della Presidenza del Consiglio dei ministri (in particolare, la circolare del 18 luglio 1997) e specifiche previsioni ad opera di singole amministrazioni statali.

Infine, il comma 2-*ter* dell'art. 18 della legge n. 109 del 1994 (inserito dall'art. 9, comma 30, della legge n. 415 del 1998) esclude in modo assoluto che i pubblici dipendenti possano espletare, nell'ambito territoriale del proprio ufficio, incarichi professionali per conto delle amministrazioni di appartenenza.

2.1.4.- La disparità di trattamento creata dal denunciato art. 1 della legge n. 339 del 2003 risulta ancor più accentuata, secondo il remittente, ove si ponga mente alla normativa comunitaria. L'art. 2 della direttiva 98/5/CE stabilisce, infatti, che «gli avvocati hanno diritto di esercitare stabilmente le attività di avvocato in tutti gli Stati membri con il proprio titolo professionale di origine». Il successivo art. 5, comma 1, dispone che «l'avvocato che esercita con il proprio titolo professionale di origine svolge le stesse attività professionali dell'avvocato che esercita con il corrispondente titolo professionale dello Stato membro ospitante». La stessa direttiva prevede inoltre la possibilità di costituire società tra avvocati e società con avvocati di altri Stati membri.

Orbene, il dipendente pubblico italiano, anche se in regime di *part time* c.d. ridotto e anche se in possesso dell'abilitazione professionale, non può, in base alla legge n. 339 del 2003, iscriversi agli albi degli avvocati italiani e conseguenzialmente non può esercitare la professione di avvocato neppure negli altri Stati membri, in quanto l'art. 3 della direttiva, al comma 2, stabilisce che «lo Stato membro ospitante procede all'iscrizione dell'avvocato straniero su presentazione del documento attestante l'iscrizione di questi presso la corrispondente autorità competente dello Stato membro di origine». Viceversa, l'avvocato straniero che sia anche pubblico dipendente può esercitare in Italia e può partecipare a società di avvocati con professionisti italiani.

2.1.5.- L'ostacolo frapposto dalla norma censurata allo svolgimento dell'attività professionale per la quale si è conseguita la prescritta abilitazione sarebbe inoltre in contrasto con l'art. 4 Cost., che riconosce a tutti i cittadini il diritto al lavoro, e con l'art. 35 Cost., che tutela il lavoro in tutte le sue forme ed applicazioni.

2.1.6.- Appare infine vulnerato anche l'art. 41 Cost., in quanto il divieto posto dall'art. 1 della legge n. 339 del 2003 all'esercizio della professione di avvocato da parte dei pubblici dipendenti non può dirsi dettato da "fini sociali", laddove, come ha evidenziato l'Autorità garante della concorrenza e del mercato nel parere n. 48/01 e come ha affermato anche la Corte costituzionale nella citata sentenza n. 189 del 2001, le disposizioni della legge n. 662 del 1996, delle quali la norma impugnata esclude l'applicazione con riguardo alla sola professione forense, «sono intese a favorire l'accesso di tutti i soggetti in possesso dei prescritti requisiti alla libera professione e cioè ad un ambito del mercato del lavoro che è naturalmente concorrenziale».

2.2.- Si è costituito, ed ha depositato memoria nell'imminenza dell'udienza, il ricorrente nel giudizio principale, il quale ha sostenuto le ragioni che depongono per la fondatezza della

questione di costituzionalità.

2.2.1.- Si è costituito, ed ha presentato memoria l'Oua-Organismo unitario dell'avvocatura, sostenendo l'infondatezza della questione e, ancor prima, la sua inammissibilità.

### *Considerato in diritto*

1.- Il Tribunale di Napoli dubita, in riferimento agli artt. 3 e 4 della Costituzione, della legittimità costituzionale degli articoli 1 e 2 della legge 25 novembre 2003, n. 339 (Norme in materia di incompatibilità dell'esercizio della professione di avvocato). A sua volta, il Tribunale di Cuneo dubita della legittimità costituzionale dell'art. 1 della citata legge, in riferimento - oltre che agli artt. 3 e 4 Cost. - anche agli artt. 35 e 41 Cost.

2.- Poiché le due ordinanze sollevano questioni in gran parte analoghe nei confronti della medesima legge n. 339 del 2003, i relativi giudizi devono essere riuniti.

3.- Preliminarmente deve essere ribadito quanto disposto con ordinanza, della quale si è data lettura in udienza, circa l'inammissibilità dell'intervento spiegato in entrambi i giudizi - sulla base di una pretesa legittimazione a «rappresentare e tutelare gli interessi giuridici appartenenti alla classe forense nelle sue vesti istituzionalizzate» - dall'O.U.A. - Organismo unitario dell'Avvocatura.

4.- La questione sollevata dal Tribunale di Napoli è inammissibile.

Nell'ordinanza di rimessione, infatti, si precisa che il giudizio era stato originato dal rifiuto dell'Amministrazione - nella specie, Avvocatura dello Stato - di consentire la trasformazione del rapporto di lavoro a tempo pieno in rapporto di lavoro a tempo parziale; rifiuto motivato con il conflitto di interessi che sarebbe scaturito dalla contestuale sussistenza del rapporto di lavoro e dell'esercizio della professione forense.

La sopravvenuta legge n. 339 del 2003 impedisce certamente l'accoglimento della domanda di trasformazione del rapporto di lavoro del pubblico dipendente, in quanto tale domanda presupponeva la possibilità di iscrizione all'albo degli avvocati. Altrettanto certamente, tuttavia, ciò non è sufficiente per giustificare la rilevanza della questione di legittimità costituzionale, dal momento che il rifiuto dell'Amministrazione era fondato sul disposto dell'art. 58 della legge 23 dicembre 1996, n. 662, a norma del quale l'Amministrazione ha il potere di negare il suo consenso alla domanda del dipendente ove ciò «comporti un conflitto di interessi con la specifica attività di servizio svolta dal dipendente»: ed è evidente che tale norma - non incisa, in quanto tale, dalla legge censurata - comporta di per sé il rigetto della domanda, ove il diniego dell'Amministrazione sia ritenuto legittimo, e conseguentemente preclude che venga in rilievo il divieto di iscrizione all'albo degli avvocati introdotto dalla legge n. 339 del 2003.

5.- La questione sollevata dal Tribunale di Cuneo - certamente rilevante nel giudizio *a quo*, in quanto il diniego dell'Amministrazione è stato opposto esclusivamente in ragione del disposto della legge censurata - non è fondata.

5.1.- L'argomentazione svolta dal Tribunale rimettente a sostegno dell'asserita violazione dell'art. 3 della Costituzione si articola, in primo luogo, in una critica delle ragioni, emergenti dai lavori preparatori della legge n. 339 del 2003, addotte a giustificazione della *lex specialis* che, rispetto alla legge n. 662 del 1996, si andava ad introdurre nell'ordinamento: ragioni tutte riconducibili ad inconvenienti («strano rapporto di interazione pubblico-privato per cui il prestigio del difensore non sarà più basato sulla sua professionalità, ma sul suo potere

nell'ambito dell'amministrazione»; «commistione di interessi») che non sarebbero esclusivi dell'intreccio tra pubblico impiego ed esercizio della professione forense.

In secondo luogo, il giudice rimettente sottolinea come già questa Corte, con la sentenza n. 189 del 2001, abbia ritenuto infondate le censure sollevate nei confronti dell'art. 1, commi 56 e 56 *bis*, della legge n. 662 del 1996, abrogativa del divieto di iscrizione agli albi degli avvocati in precedenza esistente per i pubblici dipendenti.

In terzo luogo, osserva il giudice *a quo* come la legge censurata crei una disparità di trattamento «ancor più accentuata, ove si ponga mente alla normativa comunitaria», ed in particolare agli artt. 2 e 5, comma 1, della direttiva 98/5/CE, in quanto «l'avvocato straniero che sia pubblico dipendente può esercitare in Italia» mentre l'omologo italiano, non potendo iscriversi all'albo degli avvocati italiani, «non può esercitare la professione di avvocato neppure negli altri Stati membri».

5.1.1.- La censura da ultimo ricordata - concernente la disparità di trattamento che sarebbe prodotta dalla legge *de qua* in relazione all'ordinamento comunitario - è priva di consistenza, dal momento che essa trascura il disposto dell'art. 8 della citata direttiva, a norma del quale «l'avvocato iscritto nello Stato membro ospitante con il titolo professionale di origine può esercitare la professione come lavoratore subordinato [...] di un ente pubblico o privato, qualora lo Stato membro ospitante lo consenta agli avvocati iscritti con il titolo professionale che esso rilascia».

Tale norma, dettata in attuazione del "considerando" n. 13 della direttiva, esclude in radice che possa realizzarsi la disparità di trattamento ipotizzata dal rimettente, come peraltro inequivocabilmente chiarisce il decreto legislativo 2 febbraio 2001, n. 96 (Attuazione della direttiva 98/5/CE volta a facilitare l'esercizio permanente della professione di avvocato in uno Stato membro diverso da quello in cui è stata acquisita la qualifica professionale), il cui art. 5, comma 2, estende agli avvocati di altri Stati membri - sia stabiliti sia integrati in Italia - «le norme sull'incompatibilità che riguardano l'esercizio della professione di avvocato», inclusa quella (art. 3, comma quarto) relativa agli uffici legali istituiti presso enti pubblici.

5.1.2.- Il secondo profilo di preteso contrasto con l'art. 3 della Costituzione, fondato su quanto questa Corte ha statuito con la sentenza n. 189 del 2001, sembra presupporre che le considerazioni allora svolte per argomentare la non manifesta irragionevolezza della disciplina che consentiva ai pubblici dipendenti a *part-time* cosiddetto ridotto di iscriversi agli albi degli avvocati valgano anche a dimostrare l'irragionevolezza (*rectius*, la manifesta irragionevolezza) dell'opposta disciplina introdotta dalla legge n. 339 del 2003.

Al contrario, è evidente che non c'è equivalenza tra il dire (come diceva la citata sentenza) che - nel quadro di una generale elisione del «vincolo di esclusività della prestazione in favore del datore di lavoro pubblico» - il legislatore aveva posto, con i commi 56 *bis* e 58, adeguati limiti «per evitare eventuali conflitti di interessi» e che, conseguentemente, non poteva parlarsi di «assoluta mancanza di ragionevolezza e logicità» delle disposizioni allora censurate, ed il dire (come fa il giudice rimettente) che al legislatore sarebbe inibito di reintrodurre il divieto di iscrizione agli albi degli avvocati dei pubblici dipendenti a *part-time* ridotto.

È ovvio che la non irragionevolezza di una disciplina non esclude la non irragionevolezza di una opposta disciplina e che il legislatore conserva integro - con il solo limite, appunto, della non manifesta irragionevolezza - il potere di disciplinare diversamente la medesima materia che abbia superato, in precedenza, il vaglio di legittimità costituzionale.

5.1.3.- Poste queste premesse, l'unico problema che deve porsi in questa sede è se debba ritenersi manifestamente irragionevole la scelta del legislatore di escludere la sola professione forense dal novero di quelle - e cioè di tutte le altre per l'esercizio delle quali è prescritta

l'iscrizione in un albo - alle quali i pubblici dipendenti a *part-time* cosiddetto ridotto possono accedere.

Il rilievo del giudice *a quo* - secondo cui i possibili inconvenienti derivanti dalla «commistione» tra pubblico impiego e libera professione non sarebbero esclusivi della professione forense - non vale, di per sé, a dimostrare la manifesta irragionevolezza dell'opzione legislativa, non potendo ritenersi priva di qualsiasi razionalità una valutazione - operata dal legislatore - di maggiore pericolosità e frequenza di tali inconvenienti quando la «commistione» riguardi la professione forense. Un rilievo del genere attiene all'opportunità della scelta ovvero all'opportunità della non estensione di essa ad altre attività libero-professionali, non alla manifesta irragionevolezza.

Peraltro, la valutazione che questa Corte deve operare a norma dell'art. 3 Cost. non può prescindere dal considerare come il divieto ripristinato dalla legge n. 339 del 2003 sia coerente con la caratteristica - peculiare della professione forense (tra quelle il cui esercizio è condizionato all'iscrizione in un albo) - dell'incompatibilità con qualsiasi «impiego retribuito, anche se consistente nella prestazione di opera di assistenza o consulenza legale, che non abbia carattere scientifico o letterario» (art. 3 del R.d.l. 27 novembre 1933, n. 1578, recante «Ordinamento delle professioni di avvocato e procuratore»).

Le eccezioni, alla regola che sancisce l'incompatibilità con qualsiasi rapporto implicante subordinazione, non vulnerano la coerenza del sistema allo stato vigente: in particolare, l'eccezione che riguarda i docenti deve essere considerata alla luce del principio costituzionale della libertà dall'insegnamento (art. 33 Cost.), dal quale discende che il rapporto di impiego (ed il vincolo di subordinazione da esso derivante), come non può incidere sull'insegnamento (che costituisce la prestazione lavorativa), così, ed *a fortiori*, non può incidere sulla libertà richiesta dall'esercizio della professione forense; a sua volta, quella che riguarda gli uffici legali presuppone - secondo la costante giurisprudenza - la creazione di una struttura autonoma rispetto a quella amministrativa dell'ente e l'assenza di ogni vincolo di subordinazione dei legali inseriti in tali uffici rispetto all'organizzazione amministrativa dell'ente.

Da questi rilievi discende che, come non poteva dirsi priva di qualsiasi ragionevolezza la disciplina del 1996, così non può dirsi irragionevole l'opposta disciplina del 2003, e deve concludersi che il legislatore ha, nell'un caso e nell'altro, esercitato null'altro che il suo discrezionale potere (art. 28 legge n. 87 del 1953).

5.2.- La non fondatezza delle censure mosse in riferimento agli artt. 4 e 35 Cost. è palese, non avendo il legislatore, al quale è affidata l'attuazione del diritto al lavoro e la sua tutela, malamente esercitato, per quanto si è detto sopra, il suo potere.

5.3.- La censura relativa all'art. 41 Cost. non merita accoglimento, in quanto fondata su un argomento - svolto dalla citata sentenza n. 189 del 2001 e riprodotto dal parere del 6 dicembre 2001 dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato - addotto per negare che la disciplina del 1996 fosse contrastante (come anche allora lamentato) con l'art. 4 Cost.; e che quell'argomento non sia idoneo a far ritenere sussistente la violazione del precetto di cui all'art. 41 Cost. è confermato dal rilievo che, subito dopo, la predetta sentenza (al n. 10 del *Considerato in diritto*) richiamava il d.lgs. n. 96 del 2001, attuativo della direttiva 98/5/CE, del quale si è chiarita l'irrilevanza ai fini delle questioni qui esaminate.

# LA CORTE COSTITUZIONALE

riuniti i giudizi;

*dichiara* inammissibile l'intervento in entrambi spiegato dall'OUA - Organismo Unitario dell'Avvocatura;

*dichiara* inammissibile la questione di legittimità costituzionale degli articoli 1 e 2 della legge 25 novembre 2003, n. 339 (Norme in materia di incompatibilità dell'esercizio della professione di avvocato), sollevata, in riferimento agli articoli 3 e 4 della Costituzione, dal Tribunale di Napoli con l'ordinanza in epigrafe;

*dichiara* non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'articolo 1 della medesima legge sollevata, in riferimento agli articoli 3, 4, 35 e 41 della Costituzione, dal Tribunale di Cuneo con l'ordinanza in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, l'8 novembre 2006.

F.to:

Franco BILE, Presidente

Romano VACCARELLA, Redattore

Giuseppe DI PAOLA, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 21 novembre 2006.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: DI PAOLA

---

*Le sentenze e le ordinanze della Corte costituzionale sono pubblicate nella prima serie speciale della Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana (a norma degli artt. 3 della legge 11 dicembre 1984, n. 839 e 21 del decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 1985, n. 1092) e nella Raccolta Ufficiale delle sentenze e ordinanze della Corte costituzionale (a norma dell'art. 29 delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, approvate dalla Corte costituzionale il 16 marzo 1956).*

*Il testo pubblicato nella Gazzetta Ufficiale fa interamente fede e prevale in caso di divergenza.*