CORTE COSTITUZIONALE

Sentenza **166/2012** (ECLI:IT:COST:2012:166)
Giudizio: **GIUDIZIO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE IN VIA INCIDENTALE**
Presidente: **QUARANTA** - Redattore: **MAZZELLA**
Udienza Pubblica del ; Decisione del **20/06/2012**
Deposito del **27/06/2012**; Pubblicazione in G. U. **04/07/2012**
Norme impugnate: Artt. 1 e 2 della legge 25/11/2003, n. 339.
Massime: **36448 36449 36450 36451**
Atti decisi: **ord. 55 e 56/2011**

SENTENZA N. 166

ANNO 2012

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: Alfonso QUARANTA; Giudici : Franco GALLO, Luigi MAZZELLA, Gaetano SILVESTRI, Sabino CASSESE, Giuseppe TESAURO, Paolo Maria NAPOLITANO, Giuseppe FRIGO, Alessandro CRISCUOLO, Paolo GROSSI, Giorgio LATTANZI, Aldo CAROSI, Marta CARTABIA, Sergio MATTARELLA, Mario Rosario MORELLI,

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 dalla Corte di cassazione con ordinanze del 6 e del 22 dicembre 2010, iscritte ai nn. 55 e 56 del registro ordinanze 2011 e pubblicate nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 15, prima serie speciale, dell'anno 2011.

Visti gli atti di costituzione di P. M., di F. F. ed altra e di T. D., nonché gli atti di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;

udito nell'udienza pubblica del 22 maggio 2012 e nella camera di consiglio del 23 maggio 2012 il Giudice relatore Luigi Mazzella;

uditi gli avvocati Maurizio Perelli per se medesimo, Marco Frigessi Di Rattalma per T. D., Flora de Caro per F. F. ed altra e l'avvocato dello Stato Tito Varrone per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto

1.– La Corte di cassazione, sezioni unite civili, con due ordinanze di identico contenuto del 6 dicembre 2010, iscritte ai nn. 55 e 56 del registro ordinanze 2011, ha sollevato questioni di legittimità costituzionale, sia in relazione agli articoli 3, 4, 35 e 41 della Costituzione, sia in riferimento al parametro della ragionevolezza intrinseca di cui all'art. 3, secondo comma, Cost., 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 dispone che le norme contenute nell'art. 1, commi 56, 56-bis e 57, della legge 23 dicembre 1996, n. 662 (Misure di razionalizzazione della finanza pubblica) 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». Il successivo art. 2 impone agli avvocati dipendenti pubblici a tempo parziale che hanno ottenuto l'iscrizione sulla base della normativa del 1996 di scegliere, nel termine di tre anni, fra il mantenimento del rapporto di pubblico impiego, che in questo caso ritorna ad essere a tempo pieno (comma 2), ovvero il mantenimento dell'iscrizione all'albo degli avvocati, con contestuale cessazione del rapporto di pubblico impiego (comma 3). In questo se□condo caso l'ormai ex dipendente conserva per cinque anni il diritto alla riammissione (comma 4). L'art. 2, comma 1, inoltre, dispone che, in caso di mancato esercizio dell'opzione tra libera professione e pubblico impiego, i consigli dell'ordine territoriali provvedano d'ufficio alla cancellazione.

1.1.– Riferisce la Corte rimettente che i ricorrenti, tutti pubblici dipendenti a tempo parziale, erano stati iscritti nell'albo degli avvocati in virtù della disposizione di cui all'art. 1, comma 56, della legge 23 dicembre 1996, n. 662, che consentiva tale doppia attività; che a seguito dell'entrata in vigore della legge 25 novembre 2003, n. 339, di modifica della precedente, essi avevano manifestato la loro intenzione di continuare a mantenere il rapporto di pubblico impiego, esercitando nel contempo anche la professione di avvocato; che i consigli dell'ordine territoriali, ritenendo la sussistenza della incompatibilità, ne avevano ordinato la cancellazione dai rispettivi albi, con decisioni poi impugnate con esito negativo davanti al Consiglio nazionale forense; che avverso le separate pronunce di questo i soccombenti avevano proposto singoli ricorsi per cassazione affidati a numerosi motivi.

Secondo il giudice a quo, la disposizione riguarda senza dubbio la situazione di coloro i quali, come gli attuali ricorrenti, avevano ottenuto l'iscrizione all'albo degli avvocati successivamente alla data di entrata in vigore della legge 23 dicembre 1996, n. 662, passata indenne al vaglio della Corte costituzionale (sentenza n. 189 del 2001), e risultavano ancora iscritti.

A giudizio della Corte rimettente, il dato normativo non autorizza una interpretazione diversa da quella imposta dal testo con una formula sufficientemente chiara, cui si erano uniformate le decisioni impugnate. Donde la rilevanza delle questioni.

1.2.– Ritenuta la manifesta infondatezza delle questioni concernenti l'asserita violazione

della normativa comunitaria con riferimento, in particolare, ai princìpi di eguaglianza, libera prestazione di servizi, tutela della concorrenza, diritti quesiti e ragionevolezza, la Corte di cassazione si sofferma sul denunciato contrasto delle disposizioni in esame con i parametri di cui agli artt. 3, 4, 35 e 41 Cost.

In particolare, la Corte rimettente sospetta che sia stato violato il legittimo affidamento riposto dai soggetti che già si trovavano nello stato di avvocati e dipendenti pubblici part-time nella possibilità di proseguire nel tempo nel mantenimento di tale duplice stato.

La lesione prospettata sarebbe resa evidente dalla vanificazione della scelta compiuta dai predetti soggetti sulla base di una precisa previsione normativa (a suo tempo ritenuta legittima dalla Corte costituzionale), frutto di un indirizzo legislativo di riforma chiaramente e logicamente di lungo termine. Donde gli effetti pregiudizievoli per chi, come loro, aveva fatto sicuro e giustificato affidamento di mantenere nel tempo la nuova situazione lavorativa; effettuato investimenti per iniziare la nuova attività professionale; modificato il proprio stile di vita; sacrificato possibili miglioramenti nella carriera di pubblico dipendente.

In questa prospettiva, la deroga temporale prevista dall'art. 2 della legge n. 339 del 2003 in ordine all'efficacia del regime di incompatibilità (con la concessione di un termine di tre anni per esercitare l'opzione imposta tra pubblico impiego ed esercizio della professione forense e con la possibilità, nel secondo caso, di riammissione in servizio nei successivi cinque anni), sarebbe, in sé, insufficiente, atteso che la tutela dei pubblici dipendenti iscritti all'albo degli avvocati sarebbe circoscritta ad un limitato periodo, decorso il quale sarebbe destinato a riespandersi il divieto già rimosso da una precedente legge.

1.3.– Nel giudizio iscritto al n. 55 del 2011 si sono costituti gli avvocati M. P., F. F. e L. C., nonché D. T., con atti depositati rispettivamente l'11, il 19 ed il 21 aprile 2011.

1.3.1.– Gli avvocati M. P. e D. T. chiedono in via principale che la Corte costituzionale rigetti le questioni di legittimità prospettate dal giudice rimettente, in quanto manifestamente infondate per l'erroneità del presupposto interpretativo di partenza. A loro avviso, infatti, secondo una interpretazione costituzionalmente orientata da preferire a quella adottata nell'ordinanza di rimessione, la legge n. 339 del 2003 non sancisce alcuna incompatibilità all'esercizio della professione forense per i dipendenti pubblici con rapporto di lavoro a part-time ridotto (non superiore al 50% dell'orario ordinario di lavoro) che vennero iscritti negli albi forensi ex art. 1, commi 56 e seguenti, della legge n. 662 del 1996, ma introduce solamente, per il periodo successivo alla sua entrata in vigore, un divieto d'iscrizione nei predetti albi per ulteriori dipendenti pubblici a tempo parziale come sopra ridotto.

In via gradata, le suddette parti private eccepiscono l'inammissibilità delle questioni prospettate dal rimettente per mancanza di rilevanza. Ciò, in quanto il giudice a quo non avrebbe preventivamente verificato la praticabilità di una ulteriore interpretazione del quadro normativo e, segnatamente, non avrebbe riconosciuto l'operatività nei loro riguardi dell'art. 14-bis della legge 4 febbraio 2005, n. 11 (Norme generali sulla partecipazione dell'Italia al processo normativo dell'Unione europea e sulle procedure di esecuzione degli obblighi comunitari). Alla stregua di tale disposizione, istitutiva di un divieto di discriminazione cosiddetta "al contrario", l'avvocato "stabilito" e l'avvocato "integrato" non potrebbero essere dipendenti, titolari d'impiego o ufficio retribuito con stipendio sul bilancio dello Stato italiano, delle Province italiane, dei Comuni italiani, delle istituzioni pubbliche di beneficenza italiane, della Banca d'Italia, nemmeno part-time, perché tenuti a rispettare l'art. 3 del regio decreto-legge 27 novembre 1933, n. 1578 (Ordinamento delle professioni di avvocato e procuratore), ma potrebbero essere dipendenti di corrispondenti istituzioni pubbliche nello Stato membro di acquisizione della qualifica professionale di avvocato. Tale discriminazione "alla rovescia" in tema di incompatibilità non sarebbe più consentita nei confronti degli avvocati italiani e imporrebbe che "non trovi applicazione" la disposizione della legge n. 339 del 2003, in base

alla quale i ricorrenti nel giudizio principale erano stati cancellati dall'albo.

In ulteriore subordine, secondo i succitati ricorrenti nel giudizio a quo, la Corte costituzionale dovrebbe dichiarare illegittime le disposizioni di legge in esame in riferimento a tutti i parametri di costituzionalità prospettati dal giudice rimettente. Difatti, gli artt. 3, 4, 35 e 41 Cost. impedirebbero al legislatore di reintrodurre una incompatibilità per i "vecchi avvocati part-time", travolgendo il loro sedimentato affidamento in quel ragionevole e coerente sistema prefigurato dal regime previgente.

1.3.2.– Anche gli avvocati F. F. e L. C. hanno insistito per la declaratoria d'illegittimità costituzionale della disposizione di legge in esame per contrasto con gli artt. 3, 4, 35 e 41 Cost., sulla base di considerazioni largamente coincidenti con quelle sopra richiamate.

1.4.– Con atti depositati il 26 aprile 2010 è intervenuto in entrambi i giudizi il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, instando per la dichiarazione di inammissibilità e/o infondatezza delle questioni in esame.

1.4.1.– Quanto ai parametri tratti dagli artt. 4, 35 e 41 Cost., rileva preliminarmente la difesa dello Stato il difetto di motivazione delle ragioni per le quali le norme censurate sarebbero contrarie alla Costituzione in riferimento ad essi. Osserva, inoltre, che, in caso di ritenuta ammissibilità delle suddette questioni, l'enunciazione della relativa non fondatezza sarebbe già ricavabile dalla sentenza n. 390 del 2006.

1.4.2.– La difesa dello Stato premette che la scelta di escludere la professione forense dal novero di quelle accessibili ai dipendenti part-time rientra nella discrezionalità del legislatore di conformare secondo certe modalità lo svolgimento del rapporto di pubblico impiego. Scelta già ritenuta dalla Corte costituzionale non manifestamente irragionevole (sentenza n. 390 del 2006).

Secondo l'Avvocatura generale dello Stato, inoltre, la disposizione censurata sarebbe conforme alla Costituzione anche in relazione al principio della tutela dell'affidamento. Difatti, il legislatore, mediante la disciplina transitoria dettata dall'art. 2 della legge n. 339 del 2003, avrebbe dato effettiva considerazione alla posizione differenziata di coloro che avevano scelto la professione forense sulla base della legge n. 662 del 1996, concedendo loro una duplice opzione entro un termine sufficientemente ampio al fine di ovviare agli effetti pregiudizievoli della norma indicati dall'ordinanza di rimessione.

1.5.– Con memorie depositate in prossimità dell'udienza le difese dei ricorrenti nel giudizio a quo hanno ribadito e ulteriormente sviluppato le argomentazioni già svolte negli atti di costituzione a sostegno delle conclusioni ivi rassegnate.

Considerato in diritto

1.– Con due ordinanze di identico contenuto, la Corte di cassazione, sezioni unite civili, ha sollevato questioni di legittimità costituzionale, sia in relazione agli articoli 3, 4, 35 e 41 della Costituzione, sia in riferimento al parametro della ragionevolezza intrinseca di cui all'articolo 3, secondo comma, Cost., degli articoli 1 e 2 della legge 25 novembre 2003, n. 339 (Norme in materia di incompatibilità dell'esercizio della professione di avvocato).

2.– I due giudizi, di identico oggetto, possono essere riuniti e decisi con unica sentenza.

3.– L'art. 1 della legge censurata prevede che «Le disposizioni di cui all'articolo 1, commi 56, 56-bis e 57, della legge 23 dicembre 1996, n. 662, 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».

In particolare, l'art. 1 della legge 23 dicembre 1996, n. 662 (Misure di razionalizzazione della finanza pubblica) recita al comma 56: «Le disposizioni di cui all'articolo 58, comma 1, del decreto legislativo 3 febbraio 1993, n. 29, e successive modificazioni ed integrazioni [Incompatibilità, cumulo di impieghi e incarichi per i dipendenti pubblici], nonché le disposizioni di legge e di regolamento che vietano l'iscrizione in albi professionali non si applicano ai dipendenti delle pubbliche amministrazioni con rapporto di lavoro a tempo parziale, con prestazione lavorativa non superiore al 50 per cento di quella a tempo pieno». E prosegue al comma 56-bis: «Sono abrogate le disposizioni che vietano l'iscrizione ad albi e l'esercizio di attività professionali per i soggetti di cui al comma 56. Restano ferme le altre disposizioni in materia di requisiti per l'iscrizione ad albi professionali e per l'esercizio delle relative attività. Ai dipendenti pubblici iscritti ad albi professionali e che esercitino attività professionale non possono essere conferiti incarichi professionali dalle amministrazioni pubbliche; gli stessi dipendenti non possono assumere il patrocinio in controversie nelle quali sia parte una pubblica amministrazione».

Ciò significa che la legge censurata – diversamente da quanto precedentemente previsto dall'art. 1, commi 56 e 56-bis, della legge n. 662 del 1996 – non consente più l'esercizio della professione forense ai dipendenti pubblici part-time con orario fino al 50% di quello a tempo pieno. Per coloro i quali, già pubblici dipendenti (part-time), avevano ottenuto l'iscrizione dopo la data di entrata in vigore della legge n. 662 del 1996, l'art. 2 della legge censurata pone la seguente disciplina transitoria: a) opzione per il mantenimento del rapporto d'impiego, da comunicare al consiglio dell'ordine d'iscrizione entro trentasei mesi, pena la cancellazione dall'albo, con diritto alla reintegrazione nel rapporto di lavoro a tempo pieno; b) opzione, entro lo stesso termine, per la cessazione del rapporto d'impiego e conseguente mantenimento dell'iscrizione all'albo degli avvocati, salva la conservazione per un ulteriore quinquennio del diritto alla riammissione in servizio a tempo pieno entro tre mesi dalla richiesta.

La Corte rimettente denuncia il vulnus a suo dire inferto dalla legge censurata al legittimo affidamento, riposto dai soggetti che già si trovavano nello stato di avvocati part-time, nella possibilità di proseguire nel tempo nel mantenimento di detto stato, sospettando che l'assetto degli interessi in questione sia stato realizzato dalla normativa in esame sacrificando situazioni soggettive ormai consumatesi. In tal modo, l'affidamento fondato sulla situazione normativa preesistente sarebbe stato a suo avviso arbitrariamente frustrato, con violazione del principio di ragionevolezza di cui all'art. 3 Cost., nonché, in ragione degli interessi nella specie coinvolti, degli artt. 4, 35 e 41 Cost., relativi alle garanzie del lavoro e della libertà d'iniziativa economica.

4.– Va, innanzitutto, sgomberato il campo dai profili preliminari d'inammissibilità o infondatezza delle questioni prospettati dalle difese dello Stato e delle parti private.

4.1.– L'Avvocatura generale dello Stato ha eccepito l'inammissibilità delle questioni sollevate in relazione agli artt. 4, 35 e 41 Cost. per difetto di motivazione, in punto di non manifesta infondatezza.

Il rilievo, tuttavia, non è esatto, perché una motivazione, ancorché stringata, può esservi nondimeno rinvenuta.

A ben vedere, inoltre, nel ragionamento della Corte rimettente i suddetti parametri servono più che altro ad evocare il sostrato degli interessi costituzionalmente protetti coinvolti dalla denunciata lesione – per asserita irragionevolezza ex art. 3 Cost. dell'intervento di modifica legislativa in oggetto – del legittimo affidamento suscitato nei ricorrenti nel giudizio a quo dalla

situazione normativa preesistente.

Pertanto, anche alla luce di una considerazione sostanzialmente integrata dei vizi denunciati dalla Corte rimettente, l'eccezione d'inammissibilità dev'essere disattesa.

4.2.– Alcune delle parti private sostengono, in limine, che la Corte rimettente avrebbe dovuto decidere il ricorso senza fare applicazione dell'art. 2 della legge n. 339 del 2003. Rilevano, infatti, che, diversamente dagli avvocati italiani, i legali "stabiliti" e "integrati", pur non potendo lavorare in Italia, neppure part-time, alle dipendenze ovvero in veste di titolari d'impiego o ufficio retribuito a carico del bilancio dello Stato italiano (come pure delle Province italiane, dei Comuni italiani, delle istituzioni pubbliche di beneficenza italiane o della Banca d'Italia), perché tenuti a rispettare l'art. 3 del regio decreto-legge 27 novembre 1933, n. 1578 (Ordinamento delle professioni di avvocato e procuratore), potrebbero, nondimeno, rimanere dipendenti delle corrispondenti istituzioni pubbliche dello Stato membro di acquisizione della qualifica professionale. Si verificherebbe, in tal modo, una discriminazione "al contrario" in tema d'incompatibilità. Discriminazione che, ai sensi dell'art. 14-bis della legge 4 febbraio 2005, n. 11 (Norme generali sulla partecipazione dell'Italia al processo normativo dell'Unione europea e sulle procedure di esecuzione degli obblighi comunitari), non sarebbe più ammessa nei confronti degli avvocati italiani (in tal senso, appunto, "alla rovescia"), sì da imporre l'inapplicabilità della disposizione della legge n. 339 del 2003 in base alla quale tutti i ricorrenti nel giudizio a quo erano stati cancellati dall'albo. Donde l'inammissibilità delle proposte questioni per difetto di rilevanza della norma sospettata d'illegittimità ai fini della definizione del giudizio principale.

L'eccezione dev'essere rigettata.

Difatti, secondo quanto ritenuto da questa Corte (sentenza n. 390 del 2006), la normativa nazionale di recepimento della direttiva intesa ad agevolare l'esercizio permanente della professione di avvocato in uno Stato membro diverso da quello di acquisizione della qualifica professionale prevede espressamente che tutte le norme sulle incompatibilità si applicano anche all'avvocato "stabilito" o "integrato", ivi comprese, riguardo ai contratti di lavoro con enti corrispondenti nello Stato di origine, le eccezioni di cui all'art. 3, quarto comma, del r.d.l. n. 1578 del 1933 (art. 5, comma 2, del d.lgs. 2 febbraio 2001, n. 96, recante «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»).

Ciò non potrebbe essere altrimenti, atteso che la disciplina delle incompatibilità in tema di ordinamento professionale forense (art. 3 del r.d.l. n. 1578 del 1933) – secondo il diritto vivente che ne risulta dalla giurisprudenza di legittimità – dev'essere interpretata con estremo rigore, in coerenza con la ratio di garantire l'autonomo e indipendente svolgimento del mandato professionale. Sicché, ai fini dell'incompatibilità tra la professione di avvocato ed ogni impiego retribuito, non rilevano la natura subordinata o autonoma del rapporto di lavoro, bensì la sua relativa stabilità e, quando non si tratti di prestazioni di carattere scientifico o letterario, la sua remunerazione in misura predeterminata, in ragione della continuità del rapporto professionale (Corte di cassazione, sezioni unite civili, 24 giugno 2009, n. 14810).

D'altro canto, la Corte di giustizia dell'Unione europea ha desunto, altresì, dall'art. 8 della direttiva 16 febbraio 1998, 98/5/CE (Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio volta a facilitare l'esercizio permanente della professione di avvocato in uno Stato membro diverso da quello in cui è stata acquistata la qualifica) che lo Stato membro ospitante possa imporre agli avvocati ivi iscritti, che siano impiegati (vuoi a tempo pieno, vuoi a tempo parziale) presso un altro avvocato, un'associazione o società di avvocati oppure un'impresa pubblica o privata, talune restrizioni all'esercizio concomitante della professione forense e di detto impiego. E per "impresa pubblica" – secondo la sua consolidata giurisprudenza – deve intendersi ogni ente integrato nell'amministrazione pubblica esercente attività di carattere economico e non

rientrante nell'esercizio di prerogative dei pubblici poteri. Fermo restando che il diritto dell'Unione, invece, non vale per gli impieghi che comportino una partecipazione all'esercizio di pubblici poteri e presuppongano, quindi, l'esistenza di un particolare rapporto con lo Stato. Muovendo da tali premesse, la Corte di Lussemburgo è giunta alla conclusione che la legge n. 339 del 2003, non risultando applicabile esclusivamente agli avvocati di origine italiana, non produca in tal modo alcuna discriminazione "alla rovescia" (Corte di giustizia dell'Unione europea, sezione quinta, 2 dicembre 2010, in causa C-225/2009, Jakubowska contro Maneggia, punto 63).

4.3.– Le medesime parti private denunciano, inoltre, l'erroneità del presupposto interpretativo adottato dalla Corte rimettente, desumendone la non fondatezza delle questioni proposte alla luce di un'interpretazione in tesi costituzionalmente orientata della normativa censurata. A loro avviso, infatti, la legge n. 339 del 2003 dovrebbe essere letta nel senso che coloro i quali, già dipendenti pubblici a tempo pieno, avessero trasformato il rapporto di lavoro in part-time, e quindi ottenuto l'iscrizione all'albo in virtù della legge n. 662 del 1996, avrebbero potuto continuare a svolgere la professione e mantenere il rapporto di impiego a tempo parziale, dichiarando di voler "approfittare" dell'opportunità offerta dal comma 1 dell'art. 2 della legge censurata entro trentasei mesi dalla data della sua entrata in vigore. In tale cornice, la cancellazione di cui all'ultimo periodo della previsione in discorso dovrebbe essere intesa alla stregua di una sanzione per la mancata collaborazione alla realizzazione delle condizioni necessarie per un serio controllo, da parte dei consigli degli ordini degli avvocati, sul rispetto dei limiti all'attività forense degli avvocati part-time posti dalla legge n. 662 del 1996.

L'assunto non può essere condiviso.

Invero, il significato letterale e sistematico della formulazione della novella non consente altra ricostruzione esegetica che quella – coerente con il reintrodotto divieto di svolgimento contemporaneo delle due attività – dell'imposizione di una scelta per l'una o per l'altra, da esprimere entro un determinato periodo, a quanti si fossero trovati nella condizione, ora non più consentita, di pubblici dipendenti (part-time) e di avvocati. Perciò, in accordo con quanto ritenuto in proposito dalla Corte rimettente, il dato normativo è assolutamente chiaro nel prescrivere l'esercizio di un'opzione (tra l'esercizio esclusivo della professione forense e la prestazione di lavoro pubblico a tempo pieno) a tutti coloro i quali (come i ricorrenti nel giudizio principale) avessero ottenuto nella posizione di dipendenti pubblici (part-time) l'iscrizione all'albo degli avvocati, con beneficio di una fase di transizione per una migliore ponderazione della scelta definitiva.

5.– Le questioni non sono fondate.

5.1.– Questa Corte ha già dato risposta negativa ai dubbi di legittimità costituzionale della normativa in oggetto (sentenza n. 390 del 2006), con riguardo agli artt. 4 e 35 Cost. Ha, infatti, statuito che essi, nel garantire il diritto al lavoro, ne rimettono l'attuazione, quanto ai tempi e ai modi, alla discrezionalità del legislatore, che, nella specie, non può dirsi avere malamente esercitato il suo potere. Tant'è che nemmeno il diritto dell'Unione, segnatamente rispetto ai profili di limitazione all'accesso al lavoro in astratto ravvisabili nella disciplina oggetto di censura, è stato giudicato di ostacolo ad una normativa nazionale (come quella in oggetto, appunto) che preclude l'esercizio della professione forense ai dipendenti pubblici a tempo parziale. E ciò, in quanto un siffatto divieto «rientra nelle regole di cui all'art. 8 della direttiva 98/5, almeno nei limiti in cui […] concerne l'esercizio concomitante della professione forense e di un impiego presso un'impresa pubblica» (Corte di giustizia UE, sezione quinta, 2 dicembre 2010, in causa C-225/2009, punto 60).

5.2.– Anche in relazione all'asserito contrasto con l'art. 41 Cost., questa Corte ne ha escluso la sussistenza. I dipendenti pubblici (come rimarca la stessa Corte rimettente a motivo

della ritenuta manifesta infondatezza delle questioni relative alla dedotta violazione del diritto comunitario) «non svolgono servizi configuranti un'attività economica e la loro attività non può essere considerata come quella di un'impresa». Sicché, la legge n. 339 del 2003 incide non tanto sulle modalità di organizzazione della professione forense in termini rispettosi dei princìpi di concorrenza, quanto sul modo di svolgere il servizio presso enti pubblici, ai fini del soddisfacimento dell'interesse generale all'esecuzione della prestazione di lavoro pubblico secondo canoni di imparzialità e buon andamento, oltre che ad un corretto esercizio della professione legale.

5.3.– Neppure v'è lesione dell'affidamento con riferimento all'art. 3 Cost.

5.3.1.– Questa Corte aveva ritenuto non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 56 e 56-bis, della legge n. 662 del 1996, ossia della normativa favorevole al "cumulo" dell'impiego pubblico ad orario ridotto con l'esercizio della professione legale, in relazione, tra gli altri parametri, all'art. 3 Cost., e proprio sotto il profilo della "assoluta mancanza di ragionevolezza e logicità" delle denunciate disposizioni, in quanto, secondo la ricostruzione della disciplina allora offerta dalla Corte, le esigenze di contenimento della spesa pubblica (cui non era insensibile la normativa in esame) non andavano a detrimento del diritto di difesa, né dei princìpi d'imparzialità e buon andamento dell'amministrazione (sentenza n. 189 del 2001).

Successivamente, però, questa Corte, investita delle questioni di legittimità della nuova normativa (sostanzialmente ripristinatoria del divieto di esercizio della professione forense a carico dei dipendenti pubblici, ancorché part-time), ha ritenuto non (manifestamente) irragionevole quest'ultima opzione legislativa. Il fatto che l'esercizio dell'attività professionale da parte di pubblici dipendenti (a tempo parziale ridotto entro il 50%) fosse stato in precedenza giudicato non assolutamente irragionevole ed illogico non poteva inibire al legislatore, nella sua discrezionalità, di reintrodurre per i medesimi il divieto d'iscrizione agli albi degli avvocati. Sicché, il divieto de quo è stato ritenuto 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")» (sentenza n. 390 del 2006).

La questione è rimasta, nondimeno, aperta per i dipendenti pubblici part-time i quali, sulla base delle regole "permissive" del 1996, avevano affiancato al rapporto di lavoro pubblico l'impegno professionale forense.

Ad avviso della Corte rimettente, la legge censurata – malgrado le disposizioni transitorie ivi contenute – urterebbe contro l'art. 3 Cost., violando l'affidamento consolidato in capo ai suddetti soggetti nella possibilità di continuare per sempre a svolgere entrambe le attività, tanto da far acquisire agli stessi «la sicurezza della permanenza nel tempo dello status di impiegato pubblico part-time e di avvocato».

5.3.2.– Il dubbio relativo all'asserito affidamento dei dipendenti pubblici part-time già legittimamente iscritti all'albo degli avvocati è privo di fondamento.

È vero che nella giurisprudenza di questa Corte il valore del legittimo affidamento riposto nella sicurezza giuridica trova copertura costituzionale nell'art. 3 Cost., ma, in base a princìpi da essa costantemente ribaditi, non già in termini assoluti e inderogabili. Da un lato, infatti, la fiducia nella permanenza nel tempo di un determinato assetto regolatorio dev'essere consolidata, dall'altro, l'intervento normativo incidente su di esso deve risultare sproporzionato. Con la conseguenza che «non è interdetto al legislatore di emanare disposizioni le quali vengano a modificare in senso sfavorevole per i beneficiari la disciplina dei

rapporti di durata, anche se l'oggetto di questi sia costituito da diritti soggettivi perfetti», unica condizione essendo «che tali disposizioni non trasmodino in un regolamento irrazionale, frustrando, con riguardo a situazioni sostanziali fondate sulle leggi precedenti, l'affidamento dei cittadini nella sicurezza giuridica, da intendersi quale elemento fondamentale dello Stato di diritto (sentenze n. 302 del 2010, n. 236 e n. 206 del 2009» (ordinanza n. 31 del 2011).

Orbene, la normativa transitoria dettata dall'art. 2 della legge in oggetto ha concesso ai dipendenti pubblici part-time, già iscritti all'albo degli avvocati, ai sensi dell'art. 1, commi 56, 56-bis e 57, della legge n. 662 del 1996, un primo periodo di durata triennale onde esercitare l'opzione per l'uno o per l'altro percorso professionale e, poi, ancora un altro di durata quinquennale (in caso di espressa scelta, in prima battuta, della professione forense), ai fini dell'eventuale richiesta di rientro in servizio.

Tale disciplina soddisfa pienamente i requisiti di non irragionevolezza della scelta normativa di carattere inderogabilmente ostativo sottesa alla legge n. 339 del 2003. Scelta inevitabilmente destinata a produrre effetti, proprio per la sua portata generale, anche sulle posizioni dei dipendenti pubblici part-time legittimamente trovatisi ad esercitare in concomitanza la professione di avvocati. Essi, infatti, anziché cadere immediatamente sotto il divieto, hanno potuto beneficiare di un termine di trentasei mesi per esprimere la decisione dell'attività cui dedicarsi in futuro in via esclusiva (con diritto al tempo pieno in caso di opzione per il mantenimento del rapporto d'impiego pubblico) e, nell'ipotesi di una prima manifestazione optativa per la professione forense, di un ulteriore quinquennio per l'esercizio dello ius poenitendi, tale da garantire loro il diritto alla riammissione in servizio a tempo pieno (entro tre mesi dalla richiesta) con il solo limite della sospensione, nelle more, dell'anzianità.

I soggetti in esame, a fronte di un'interdizione ormai generalizzata all'esercizio contemporaneo delle due attività, hanno avuto tutto il tempo per valutare presupposti e situazioni, personali e familiari, idonei ad orientarne la scelta verso il mantenimento del rapporto di lavoro pubblico piuttosto che verso l'esercizio esclusivo della professione forense, con la disponibilità di uno spatium deliberandi supplementare nella direzione della più stabile opzione lavorativa alle dipendenze della pubblica amministrazione, in caso di preferenza inizialmente manifestata per la più rischiosa attività libero-professionale.

In conclusione, il descritto regime di tutela, lungi dal tradursi in un regolamento irrazionale lesivo dell'affidamento maturato dai titolari di situazioni sostanziali legittimamente sorte sotto l'impero della normativa previgente, è da ritenere assolutamente adeguato a contemperare la doverosa applicazione del divieto generalizzato reintrodotto dal legislatore per l'avvenire (con effetto, altresì, sui rapporti di durata in corso) con le esigenze organizzative di lavoro e di vita dei dipendenti pubblici a tempo parziale, già ammessi dalla legge dell'epoca all'esercizio della professione legale.

Peraltro, diversamente opinando, si otterrebbe il risultato, questo sì certamente irragionevole, di conservare "ad esaurimento" una riserva di lavoratori pubblici part-time, contemporaneamente avvocati, all'interno di un sistema radicalmente contrario alla coesistenza delle due figure lavorative nella stessa persona. Ed è proprio per evitare simili distorsioni che questa Corte ha raccomandato di evitare diversità di trattamento diffuse e indeterminate nel tempo, «non potendosi lasciare nell'ordinamento "sine die" una duplicità di discipline diverse e parallele per le stesse situazioni» (sentenza n. 378 del 1994).

Del resto, anche la Corte di giustizia – ancorché nel quadro di una pronuncia d'irricevibilità della specifica questione – non ha mancato di valorizzare incisivamente la disciplina transitoria sopra richiamata rispetto alla prospettata tensione della modifica normativa in discorso con la giurisprudenza europea relativa ai princìpi della tutela del legittimo affidamento e della certezza del diritto. Sia evidenziando «che l'entrata in vigore di tale legge [vale a dire della legge n. 339 del 2003] non pregiudica il diritto di esercizio concomitante conferito […] dalla

legge n. 662 del 1996, considerato peraltro che la legge n. 339 del 2003 instaura un periodo transitorio di tre anni al fine di evitare che il cambiamento da essa introdotto sia immediato» (Corte di giustizia UE, sezione quinta, 2 dicembre 2010, in causa C-225/2009, punto 43). Sia ribadendo con forza, in ordine al principio della tutela dell'affidamento, la propria giurisprudenza costante secondo cui gli amministrati non possono legittimamente confidare nella «conservazione di una situazione esistente che può essere modificata nell'ambito del potere discrezionale delle autorità nazionali (sentenza 10 settembre 2009, causa C-201/08, Plantanol, Racc. pag. I-8343, punto 53 e giurisprudenza ivi citata)» (punto 44).

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

riuniti i giudizi,

dichiara non fondate le questioni 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), sollevate, sia in relazione agli articoli 3, 4, 35 e 41 della Costituzione, sia in riferimento al parametro della ragionevolezza intrinseca di cui all'art. 3, secondo comma, Cost., dalla Corte di Cassazione, sezioni unite civili, con le ordinanze indicate in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 20 giugno 2012.

F.to:

Alfonso QUARANTA, Presidente

Luigi MAZZELLA, Redattore

Gabriella MELATTI, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 27 giugno 2012.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Gabriella MELATTI

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.