



REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
CORTE D'APPELLO DI BOLOGNA
Sezione controversie del lavoro

SENTENZA N. <i>191/2024</i>
Depositata il <i>25 MAR. 2024</i>
R.G. n. <i>387/23</i>
Cron. n. <i>654/2024</i>

La Corte d'Appello, in composizione collegiale nelle persone dei seguenti magistrati:

dott. Carlo Coco	Presidente
dott.ssa Angelini Marcella	Consigliere
dott. Roberto Pascarelli	Consigliere relatore

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nella causa civile di II grado iscritta al n. 387/2023 RGA
avverso la sentenza n. 443/2023 R.S. del Tribunale di Bologna - Sezione Lavoro
emessa e pubblicata in data 15/06/2023, nel giudizio iscritto al R.G.N. 923/2022,
notificata in data 16/06/2023;

avente ad oggetto: sanzione disciplinare conservativa;
posta in discussione all'udienza collegiale tenutasi in data 21/03/2024;
promossa da:

MINISTERO DELL'ISTRUZIONE E DEL MERITO (C.F. 80185250588), in
persona del Ministro in carica *pro tempore* e **UFFICIO V - AMBITO
TERRITORIALE DI BOLOGNA** (C.F. 80071250379) in persona del legale
rappresentante *pro tempore*, entrambi rappresentati e difesi dall'Avvocatura
Distrettuale dello Stato, presso i cui uffici in Bologna, sono ex lege domiciliati;

appellanti;

contro

██████████ (C.F. ██████████), rappresentato e difeso
dall'Avv. Gianfranco Nunziata ed elettivamente domiciliato presso lo studio del
medesimo sito in Salerno;

appellato;

udita la relazione della causa fatta dal Consigliere Roberto Pascarelli;

pag. 1 di 17

udita la lettura delle conclusioni assunte dai procuratori delle parti costituite, come in atti trascritte;

esaminati gli atti e i documenti di causa;

Concisa esposizione delle ragioni di fatto e di diritto della decisione

Svolgimento del processo e descrizione dei fatti oggetto di causa:

La vicenda processuale per cui è causa ed i fatti storici ad essa sottesi sono esaustivamente riassunti nella gravata sentenza, ove per quanto d'interesse in questa sede si ha modo di leggere sul punto che: << (...) *Con ricorso depositato in data 17.05.2022, [redacted] conveniva in giudizio dinanzi al Tribunale di Bologna, in funzione di Giudice del Lavoro, il Ministero dell'Istruzione e l'Ufficio V- ambito territoriale provinciale di Bologna per l'annullamento della sanzione disciplinare della sospensione dall'insegnamento e dalla retribuzione per la durata di giorni 10 giorni comunicatagli con nota del 10.07.2020.*

In particolare, il ricorrente esponeva: - di aver conseguito nell'anno scolastico 1988/1989 il Diploma per Geometra, in data 22.10.1998 la Laurea in Giurisprudenza e, il 02.12.2003, l'abilitazione all'esercizio della Professione di Avvocato, risultando iscritto all'Ordine degli Avvocati di Bologna dal 15.12.2003;

- di essere inserito nelle graduatorie GPS e Graduatorie di III Fascia di circolo e di istituto della Provincia di Bologna per le classi di concorso B014 (Laboratorio di Edilizia ed Esercitazione Topografica) e A046 (Discipline Giuridiche ed Economiche) e di aver prestato servizio alle dipendenze del M.I.U.R., negli anni con reiterati contratti a tempo determinato;

- di aver altresì patrocinato numerose cause contro il M.I.U.R. e l'Ambito Territoriale di Bologna; - che, in data 19.04.2017, l'Amministrazione convenuta gli aveva contestato di aver assunto il patrocinio del Prof. [redacted] contro il MIUR, l'U.S.R. Emilia Romagna e contro l'U.S.R. Emilia Romagna – UFF. V A.T. di Bologna, disattendendo il divieto previsto per i dipendenti pubblici iscritti ad Albi Professionali di assumere il patrocinio in controversie nelle quali sia parte una pubblica amministrazione, e aveva irrogato nei suoi confronti la sanzione disciplinare della censura, che egli non aveva impugnato; - di aver prestato servizio per l'anno scolastico 2019/2020, presso l'I.I.S. "[redacted]" di [redacted] con la classe di concorso B014, dal 17.09.2019 al 30.06.2020, e

presso il [redacted] di Bologna, con la classe di concorso A046, dal 25.09.2019 al 30.06.2020,

- che, con nota datata 24.02.2020, il Dirigente Scolastico dell'I.I.S. "[redacted]" di [redacted] gli aveva comunicato un'ulteriore contestazione di addebito disciplinare per "Aver agito in contrasto con lo status di dipendente pubblico e in particolare docente, assumendo nell'esercizio dell'attività professionale di avvocato, il patrocinio legale contro l'amministrazione datrice di lavoro", in violazione dell'art. 508 comma 10 del D.Lgs n. 297/1994 e dei divieti posti dall'art. 60 del DPR 10 gennaio 1957 n. 3, applicabile a tutti i dipendenti pubblici per il disposto dell'art. 53 comma 1, del decreto Legislativo n. 165/2001, del divieto di cui all'art. 1 comma 56-bis della legge 23 dicembre 1996 n. 662, reiterando una condotta già oggetto di un precedente provvedimento disciplinare;

- che, all'esito del procedimento disciplinare, l'UPD competente per territorio gli aveva comminato la sanzione disciplinare della sospensione dal servizio con privazione integrale della retribuzione per dieci giorni, con decorrenza dal primo giorno successivo alla sottoscrizione del successivo contratto per l'anno scolastico 2020/2021;

- che la sanzione era stata poi effettivamente applicata, in data 18.09.2020, dal Dirigente Scolastico Prof. [redacted] dell'I.I.S.S. "[redacted]" di [redacted] a decorrere dal 19.09.2020 fino al 28.09.2020. Tutto ciò premesso, il prof. [redacted] precisava di aver sempre chiesto e ottenuto l'autorizzazione del Dirigente Scolastico all'esercizio della professione forense, ed evidenziava che le cause n. 3031/2019-1, n. 3039/2019-1 erano state patrocinate dall'Avv. [redacted], che egli aveva soltanto sostituito in udienza. Riconduceva l'inizio dei problemi con l'amministrazione convenuta a un confronto avvenuto con la Dott.ssa [redacted] funzionaria del M.I.U.R., durante l'udienza del 27.01.2017 relativa alla causa n. [redacted], durante la quale egli si era riservato di effettuare nei confronti di quest'ultima denuncia-querela. Evidenziava che la normativa vigente non vietava che l'attività professionale venisse svolta a favore del personale scolastico in controversie che riguardavano l'amministrazione di appartenenza, e che pertanto l'esercizio della professione di avvocato svolta dal docente iscritto all'albo degli avvocati era legittima anche qualora avesse ad oggetto cause intentate dal personale scolastico verso

l'amministrazione di appartenenza. Eccepiva poi la tardività della contestazione e del procedimento disciplinare e la nullità del provvedimento disciplinare irrogato in quanto emanato dopo 137 giorni.

Eccepiva altresì la violazione del principio di tassatività, del principio di immutabilità della contestazione disciplinare e del principio di proporzionalità tra condotta contestata e sanzione irrogata.

*Concludeva pertanto chiedendo: 1. In via preliminare, Suspendere l'esecutività e/o esecutorietà e/o efficacia e in ogni caso gli effetti, giuridici ed economici, della sanzione disciplinare comminata per tutti i motivi dedotti in ricorso; 2. Accertare e dichiarare la tardività e/o l'illegittimità e/o inefficacia della sanzione disciplinare comunicata con provvedimento del 10.07.2020 (prot. n. 6376) nonché di tutti gli atti presupposti, collegati, connessi e consequenziali, anteriori e successivi, anche di estremi ignoti, comunque lesivi della posizione soggettiva del ricorrente; 3. Annullare - in ogni caso - la sanzione disciplinare della sospensione dall'insegnamento per 10 gg. con provvedimento del 10.07.2020 nonché annullare tutti gli atti presupposti, collegati, connessi e consequenziali [all.ti 1, 3 e 4], anteriori e successivi, anche di estremi ignoti, comunque lesivi della posizione soggettiva del ricorrente; 4. Accertare - il diritto del Prof./Avv. [redacted] di esercitare la libera professione di Avvocato, che si dovrà svolgere al di fuori dell'orario di servizio di lavoro e quindi non dovrà essere di pregiudizio all'assolvimento della funzione di Docente. Accertare inoltre il diritto del ricorrente di patrocinare vertenze contro il Ministero dell'Istruzione, durante il periodo di servizio di Docente, ad eccezione delle vertenze contro l'Istituto Scolastico che il ricorrente sta prestando servizio, per i motivi narrati in premessa. 5. Accertare e Dichiarare il diritto del ricorrente, in violazione di tutte le regole previste dall'art. 55 -bis, D. lgs. 30.03.2001 n. 165, al **RISARCIMENTO DEL DANNO PATRIMONIALE** subito per effetto dell'illegittimo licenziamento disciplinare ed il comportamento tenuto dall'Amministrazione convenuta, in violazione della suddetta norma, e **CONDANNARE**, in solido tra loro, in via equitativa, l'Ufficio V - Ambito territoriale di Bologna, in persona del Dirigente pro tempore, nonché il Ministero dell'Istruzione, in persona del Ministro pro tempore, tutti domiciliati ex lege presso l'Avvocatura Dello Stato in 40125 Bologna, Via A. Testoni n. 6, al **PAGAMENTO** della somma, maggiore o minore che si ritenga di giustizia, pari*

ad € 30.000,00, o comunque nella misura ritenuta di giustizia, per violazione della normativa vigente, per tutti i fatti sopra descritti. 6. Emettere ogni altro provvedimento idoneo ad assicurare provvisoriamente gli effetti della decisione sul merito." Il tutto con vittoria di spese di lite.

Si costituivano in giudizio il Ministero dell'Istruzione e del Merito e l'Ufficio V ambito territoriale di Bologna chiedendo di respingere il ricorso in quanto infondato nel merito.

Esponevano che, con precedente contestazione di addebito disciplinare del 19/04/2017, l'Amministrazione scolastica aveva addebitato al ricorrente di aver assunto il patrocinio del prof. [REDACTED] e gli aveva comminato la sanzione disciplinare della censura; che, in data 24.02.2020, gli era stato nuovamente contestato di aver agito reiterando una condotta già oggetto del precedente provvedimento disciplinare, contrariamente allo status di dipendente pubblico, in violazione dell'art. 508 comma 10 del D. Lgs. n. 297/1994 e dei divieti posti dall'art. 60 del D.P.R. 10 gennaio 1957 n. 3, applicabile a tutti i dipendenti pubblici per il disposto dell'art. 53 comma 1, del decreto legislativo n. 165/2001, nonché del divieto previsto dall'art. 1, comma 56-bis della legge 23 dicembre 1996, n. 662 per i dipendenti iscritti ad Albi Professionali di assumere il patrocinio in controversie nelle quali sia parte una Pubblica Amministrazione.

Ritenute insufficienti le argomentazioni esposte dal docente attraverso la memoria del 23.06.2020, era stata pertanto comminata la sanzione disciplinare della sospensione dal servizio e dalla retribuzione per dieci giorni, ex art. 494 comma 1 lett. a) d.lgs 297/94. Esponevano che il procedimento disciplinare, iniziato il 16.05.2020, era stato concluso entro il termine di 120 giorni previsto ex lege, dovendosi tenere conto del periodo di sospensione del procedimento disciplinare disposto dall'art. 103, comma 5 del D.L. n. 18/2020. Osservavano che la sanzione irrogata era proporzionata rispetto ai fatti contestati e che, nel caso di specie, non operava il principio dell'inapplicabilità della recidiva ultrabiennale, invocato da parte ricorrente. Contestavano, anche nel quantum, la fondatezza della domanda di condanna al risarcimento del danno patrimoniale svolta da parte ricorrente, sottolineando la legittimità dell'operato dell'Amministrazione scolastica. Esperito senza esito il tentativo di conciliazione, la causa, in difetto di istanze istruttorie, veniva rinviata per discussione con concessione di termine per note.

All'udienza del 16.05.2023, il Giudice ordinava la produzione in giudizio del provvedimento di autorizzazione all'esercizio della professione forense rilasciato in favore del ricorrente relativamente all'a.s. 2019/2020. [...]>>.

L'allora ricorrente provvedeva al deposito e, alla successiva udienza del 15.6.2023, che aveva svolgimento con modalità da remoto, il Tribunale di Bologna decideva la causa con la sentenza contestuale n. 443/2023 R.S. , emessa e pubblicata in data 15/06/2023, così statuendo: "(...) - *in accoglimento del ricorso, annulla la sanzione della sospensione dal servizio e dalla retribuzione comminata al ricorrente in data 10.7.2020;*

- condanna la Amministrazione resistente alla restituzione in favore del ricorrente delle conseguenti trattenute stipendiali;

- condanna il Ministero alla rifusione in favore del ricorrente delle spese di lite che liquida in €. 21,50 per esborsi ed [REDACTED] per compensi, oltre rimborso spese generali, iva e cpa come per legge. (...)"

Il Giudice di prime cure, in estrema sintesi, con la suddetta sentenza: 1) ha escluso la asserita tardività della contestazione disciplinare; 2) ha disatteso l'eccezione di violazione del termine perentorio di 120 giorni decorrenti dalla contestazione dell'addebito per la conclusione del procedimento amministrativo ex art. 55 bis, comma 4 del D.Lgs. n. 165/2001; 3) ha ricostruito il quadro normativo di riferimento, anche alla luce della giurisprudenza di legittimità intervenuta sul punto; 4) ha escluso, infine, la sussistenza dell'illecito disciplinare contestato al sig. [REDACTED], sull'assorbente rilievo che "*nel caso di specie (...) nessuna delle autorizzazioni all'esercizio della professione forense, concesse negli anni al prof. [REDACTED] conteneva limitazioni di sorta. In particolare, l'autorizzazione allo svolgimento della libera professione per l'a.s. 2019/2020, prodotta dal ricorrente in corso di causa su richiesta del Giudice, non prevedeva alcun vincolo o limitazione relativa al patrocinio di cause contro l'amministrazione di appartenenza*".

Con ricorso del 16/07/2023, il Ministero dell'Istruzione e del Merito e l'Ufficio V- ambito territoriale provinciale di Bologna, hanno spiegato appello nei confronti della predetta sentenza, chiedendo che questa Corte, in parziale riforma della pronuncia gravata, voglia: "*respingere totalmente la domanda originariamente proposta dal sig. [REDACTED] con il ricorso introduttivo del giudizio di primo grado in quanto nel merito infondata e, dunque, dichiarare*

la legittimità del provvedimento Reg. Uff. n. 6376 del 10/07/2020 emesso dal Dirigente Scolastico pro tempore dell'I.S.I.S. [REDACTED] (BO), dispositivo della sospensione dal servizio dell'odierno appellato con privazione della retribuzione per n. 10 giorni. Con vittoria di spese, diritti ed onorari del doppio grado di giudizio."

A fondamento delle suesposte conclusioni, la difesa erariale ha articolato due distinti motivi di gravame, rubricati rispettivamente: "1) *Violazione e/o erronea interpretazione e/o applicazione dell'art. 53 comma 1, D. Lgs. n. 165/2001 in combinata disposizione con l'art. 508 D. Lgs. n. 297/1994 da esso richiamato, e l'art. 58 bis L. n. 662/1996. Erronea e/o omessa valutazione ex artt. 115 e 116 c.p.c. delle risultanze istruttorie acquisite nel giudizio di primo grado ed in specie del contenuto dell'autorizzazione all'esercizio della pratica forense già rilasciata al docente-avvocato ricorrente per l'anno scolastico in contestazione (A/S 2019/2020) dal Dirigente Scolastico dell'Istituto presso cui il medesimo prestava in allora servizio. Inidoneità della medesima autorizzazione a costituire autorizzazione preventiva generalizzata al docente-avvocato prof. [REDACTED] a patrocinare, senza alcun vincolo o limitazione, in controversie di cui la stessa Amministrazione scolastica è parte, dovendo l'autorizzazione essere specifica (e non generalizzata) ovvero riferita a singoli casi di assunzione del patrocinio".*

"2) *Violazione e/o erronea interpretazione e/o applicazione dell'art. 53 comma 1, D. Lgs. n. 165/2001 in combinata disposizione con l'art. 508 D. Lgs. n. 297/1994 da esso richiamato, e l'art. 58 bis L. n. 662/1996 sotto altro profilo. Erronea e/o omessa valutazione ex artt. 115 e 116 c.p.c. delle risultanze istruttorie acquisite nel giudizio di primo grado sotto altro profilo. Omessa valutazione, in ogni caso, del provvedimento integrativo emesso dal competente Dirigente Scolastico in pari data di quello autorizzatorio, nel quale era precisato che l'autorizzazione concessa doveva intendersi esclusa nei casi nei quali il patrocinio sarebbe stato ad esercitarsi in cui controversie di cui la stessa Amministrazione scolastica è parte, e della Circolare comunicazione n. 44 del 27/09/2019, prevedente che le condizioni per cui possono essere autorizzati incarichi retribuiti conferiti da altre Amministrazioni Pubbliche o da soggetti privati sono, tra l'altro, il non conflitto (anche potenziale) con gli interessi dell'Amministrazione e con il principio di buon andamento della Pubblica Amministrazione, ed il non coinvolgimento, per eventuali patrocini in*

controversie, con la Pubblica Amministrazione. Contraddittorietà ed illogicità della motivazione della sentenza appellata rispetto alla stessa giurisprudenza di legittimità dal primo Giudice richiamata (Cass., Sez. Lav., 17/10/2018, n. 26016), secondo cui è da ritenersi legittima a carico del docente/avvocato la limitazione, anche in fatto espressa dal competente Dirigente Scolastico, ad assumere il patrocinio in controversie di cui la Amministrazione scolastica è parte". La rubricazione dei predetti motivi di gravame descrive già esaustivamente il loro contenuto, senza che null'altro sia necessario aggiungere al riguardo.

L'odierno appellato, ritualmente costituitosi in giudizio, ha analiticamente contestato la fondatezza dell'avversa impugnazione ed ha, altresì, riproposto in questa sede tutte le eccezioni già svolte in prime cure e ritenute assorbite dal Giudice *a quo*, concludendo per l'integrale conferma della sentenza gravata, anche con diversa motivazione, il tutto con vittoria delle spese del grado.

La causa è stata istruita mediante l'acquisizione dei documenti già prodotti in giudizio dalle parti.

Questioni oggetto di c.d. "giudicato interno": Tanto premesso circa lo svolgimento del giudizio ed i fatti storici ad esso sottesi, va preliminarmente osservato che la sentenza gravata risulta essere passata in giudicato, sia nella parte in cui ha escluso la asserita tardività della contestazione disciplinare, sia nella parte in cui ha disatteso l'eccezione di violazione del termine perentorio di 120 giorni decorrenti dalla contestazione dell'addebito per la conclusione del procedimento amministrativo *ex art. 55 bis*, comma 4 del D. Lgs. n. 165/2001, trattandosi di autonome statuizioni non oggetto di specifica impugnazione.

Quanto alla residua materia oggetto del contendere, rileva la Corte i motivi di gravame articolati dall'Amministrazione scolastica, che appare opportuno esaminare disgiuntamente per ragioni di chiarezza espositiva, non risultano fondati.

Ragioni di infondatezza del primo motivo di appello. A dispetto di quanto sostenuto dall'Amministrazione scolastica appellante, il Tribunale di Bologna nella gravata sentenza risulta, innanzitutto, aver ricostruito in maniera precisa e puntuale il quadro normativo di riferimento applicabile alla fattispecie per cui causa, *ratione temporis*, dando altresì atto dell'interpretazione che ne è stata data dalla più recente giurisprudenza di legittimità intervenuta in materia. Ed invero,

tale ricostruzione normativa risulta essere in tutto e per tutto speculare a quella svolta dalla difesa erariale nello spiegato atto di gravame, salvo che per il differente approdo ermeneutico.

In particolare, nella gravata sentenza, in relazione a tale specifico aspetto, si ha modo di leggere: << [...] *Ai fini della risoluzione della controversia che ci occupa, occorre allora prendere le mosse dal quadro normativo in materia, e in particolare dal R.D.L. n. 1578 del 1933, che all'art. 3, comma 2, nel prevedere l'incompatibilità dell'esercizio della professione di avvocato "con qualunque impiego od ufficio retribuito con stipendio sul bilancio dello Stato, delle Provincie, dei Comuni, delle Istituzioni pubbliche di beneficenza, della Banca d'Italia, della Lista civile, del Gran Magistero degli Ordini cavallereschi, del Senato, della Camera dei deputati ed in generale di qualsiasi altra Amministrazione o Istituzione pubblica soggetta a tutela o vigilanza dello Stato, delle Provincie e dei Comuni" ha eccettuato, ex art. 3, comma 4 lett. a), "i professori e gli assistenti delle Università e degli altri Istituti superiori ed i professori degli Istituti secondari del Regno".*

È intervenuto il D.P.R. 10 gennaio 1957, n. 3, che all'art. 60, ha previsto che *"L'impiegato non può esercitare il commercio, l'industria, né alcuna professione o assumere impieghi alle dipendenze di privati o accettare cariche in società costituite a fine di lucro, tranne che si tratti di cariche in società o enti per le quali la nomina è riservata allo Stato e sia all'uopo intervenuta l'autorizzazione del ministro competente."*

La legge n. 662/1996 all'art. 1, comma 56-bis ha poi disposto l'abrogazione delle disposizioni che vietano l'iscrizione ad albi e l'esercizio di attività professionali per i 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, ferme invece le altre disposizioni in materia di requisiti per l'iscrizione ad albi professionali e per l'esercizio delle relative attività, statuendo altresì che *"Ai dipendenti pubblici iscritti ad albi professionali e che esercitano 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"*.

La successiva Legge n. 339 del 2003, recante "norme in materia di incompatibilità dell'esercizio della professione di avvocato" ha dapprima previsto all'art. 1 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", regolando poi all'art. 2, la possibilità per i dipendenti pubblici dipendenti che hanno ottenuto l'iscrizione all'albo degli avvocati successivamente alla data di entrata in vigore della legge, di optare per il mantenimento del rapporto d'impiego, ovvero per il mantenimento dell'iscrizione all'albo degli avvocati entro trentasei mesi dalla data di entrata in vigore della legge.

Da ultimo è sopravvenuta la Legge 247 del 2012, il cui art. 19 ha previsto la compatibilità dell'esercizio della professione di avvocato con l'insegnamento o la ricerca in materie giuridiche nell'università, nelle scuole secondarie pubbliche o private parificate e nelle istituzioni ed enti; tale disposizione, tuttavia, non rileva nel caso che ci occupa per espressa previsione dell'art. 65, comma 3, ai sensi del quale "L'articolo 19 non si applica agli avvocati già iscritti agli albi alla data di entrata in vigore della presente legge, per i quali restano ferme le disposizioni dell'articolo 3, quarto comma, del regio decreto-legge 27 novembre 1933, n. 1578, convertito, con modificazioni, dalla legge 22 gennaio 1934, n. 36, e successive modificazioni."

Ai sensi dell'art. 53, comma 1 del D. Lgs. n. 165/2001 poi "Resta ferma per tutti i dipendenti pubblici la disciplina delle incompatibilità dettata dagli articoli 60 e seguenti del testo unico approvato con decreto del Presidente della Repubblica 10 gennaio 1957, n. 3". Orbene, in deroga alla regola generale di incompatibilità tra l'impiego pubblico e, per quanto qui rileva, altre professioni, dettata dagli articoli 60 e seguenti del D.P.R. 3/1957, opera nel caso di specie il disposto di cui al R.D.L. n. 1578 del 1933, art. 3, comma 4, lett. a), che consente ai "professori e gli assistenti delle Università e degli altri Istituti superiori ed i professori degli Istituti secondari" di cumulare tale impiego pubblico con l'esercizio della professione di avvocato.

Tali eccezionali previsioni di compatibilità, che sono sopravvissute alle numerose evoluzioni normative in materia, "esprimono in sé la tutela del valore

dell'insegnamento (art. 33 Cost.) e di quello della ricerca (art. 9 Cost.), ritenuti prevalenti oltre che non confliggenti con l'interesse al libero esercizio dell'attività forense e tendenzialmente compatibili, nel bilanciamento degli interessi, rispetto al buon andamento della P.A..” (Cass. 13.04.2021, n. 9660).

È quindi indubbia e incontestata la compatibilità tra l'esercizio della professione forense e l'impiego pubblico del docente-avvocato, fermo comunque il fatto che, ai sensi dell'art. 508, comma 15, d.lgs. 16 aprile 1994, n. 297, la professione può essere esercitata da parte del docente solo “previa autorizzazione del direttore didattico o del preside” - autorizzazione che pacificamente il Prof. [REDACTED] ha ottenuto nel corso degli anni - e a condizione che il suo esercizio non sia di pregiudizio all'assolvimento di tutte le attività inerenti alla funzione docente e sia compatibile con l'orario di insegnamento e di servizio (circostanze sulle quali nulla è stato contestato né dedotto dal Ministero).

Altra però è la questione oggetto del provvedimento disciplinare irrogato al ricorrente, che si fonda sull'asserito divieto per il docente avvocato di assumere il patrocinio contro l'Amministrazione datrice di lavoro.

Sul punto, sia in sede di procedimento disciplinare che in ricorso, parte ricorrente ha esposto che nessuna previsione normativa vieta che l'attività professionale sia svolta a favore del personale scolastico in controversie che riguardano l'amministrazione di appartenenza, posto che gli unici vincoli all'attività professionale del docente avvocato discendono dall'art. 508 comma 15 del d.lgs. 16 aprile 1994, n. 297, richiamato dall'art. 53 del D. Lgs. 165/2001, ai sensi del quale “Al personale docente è consentito, previa autorizzazione del direttore didattico o del preside, l'esercizio di libere professioni che non siano di pregiudizio all'assolvimento di tutte le attività inerenti alla funzione docente e siano compatibili con l'orario di insegnamento e di servizio”.

L'assunto difensivo appare fondato. Deve infatti osservarsi che, in seguito alla disapplicazione da parte dell'art. 1 legge 339/2003 all'iscrizione agli albi degli avvocati dell'art. 1, comma 56 bis della legge n. 662/1996, ai sensi del quale “gli stessi dipendenti non possono assumere il patrocinio in controversie nelle quali sia parte una pubblica amministrazione”, in effetti non sembra sussistere, oggi, un espresso divieto normativo in tal senso.

Sul punto giova richiamare quanto di recente affermato dalla giurisprudenza di legittimità (Cass. 17/10/2018, n. 26016) che, nel cassare la decisione con cui la

Corte d'Appello dell'Aquila, muovendo dal testo dell'art. 508, comma 15, aveva escluso la sussistenza di ulteriori limitazioni per il docente all'esercizio della professione forense, anche ove l'attività forense sia esercitata in giudizi di cui sia parte l'amministrazione scolastica, ha evidenziato che la legge n. 339/2003, intervenuta disapplicando l'art. 1, commi 56, 56 bis e 57 del d.lgs. n. 662/1996, ha fatto salva l'applicazione dell'art. 1 comma 58. In virtù di tale ultima disposizione, ferma restando la valutazione in concreto dei singoli casi di conflitto d'interesse, alle amministrazioni compete indicare tutte quelle attività che in ragione dell'interferenza con i compiti istituzionali, non sono consentite ai dipendenti. E' stato pertanto affermato il principio di diritto secondo cui: "Per effetto della mancata disapplicazione del D. Lgs. n. 662 del 1997, art. 1, comma 58 bis, (introdotto con la L. n. 140 del 1997) da parte della L. n. 339 del 2003, art. 1, comma 1, all'amministrazione scolastica compete la valutazione in concreto della legittimità dell'assunzione del patrocinio legale, da parte dell'insegnante che ivi presta servizio, nonché l'individuazione delle attività che, in ragione dell'interferenza con i compiti istituzionali, non sono consentite ai dipendenti, con particolare riferimento all'assunzione di difese in controversie di cui la stessa amministrazione scolastica è parte" (Cass. 17/10/2018, n. 26016). [...] >>.

Muovendo da tali ineccepibili premesse normative, il Giudice di prime cure ha logicamente concluso che: "[...] Alla luce della giurisprudenza ora richiamata, è da ritenersi in astratto legittima la limitazione a patrocinare in controversie di cui la stessa amministrazione scolastica è parte, disposta dal dirigente scolastico dell'istituto presso cui il docente- avvocato presta servizio.

Nel caso di specie, tuttavia, nessuna delle autorizzazioni all'esercizio della professione forense, concesse negli anni al prof. ██████, conteneva limitazioni di sorta. In particolare, l'autorizzazione allo svolgimento della libera professione per l'a.s. 2019/2020, prodotta dal ricorrente in corso di causa su richiesta del Giudice, non prevedeva alcun vincolo o limitazione relativa al patrocinio di cause contro l'amministrazione di appartenenza.

Ed allora, in mancanza di un generalizzato divieto normativo e in assenza di specifiche limitazioni nel provvedimento autorizzatorio rilasciato dal DS, non vi è motivo di ritenere che il prof. ██████ avrebbe dovuto astenersi dall'assumere

il patrocinio contro l'amministrazione datrice di lavoro. Per tali ragioni il ricorso è fondato e la sanzione disciplinare deve essere annullata. [...]".

Queste esaustive e convincenti considerazioni, frutto di una puntuale applicazione al caso di specie della norme di legge regolanti la materia, così come interpretate dalla più recente giurisprudenza di legittimità formatasi in materia, al quale appare doveroso uniformarsi in ragione della funzione nomofilattica della Suprema Corte, nella condivisione di questa Corte, sono qui ribadite e richiamate anche ai sensi dell'art. 118 disp. att. c.p.c. a confutazione delle ragioni degli odierni appellanti (con riguardo a questa tecnica motivazionale v., *inter plures*, Cass. S.U. sent. N. 642/2015).

Gli odierni appellanti, peraltro, nel loro atto di gravame, non hanno offerto a questo Collegio alcun dirimente spunto di riflessione che possa indurre a rimeditare le conclusioni a cui è pervenuto il Tribunale di Bologna nella sentenza qui gravata, del tutto coerenti rispetto alla premesse normative di partenza.

In particolare, a dispetto di quanto sostenuto dalla difesa erariale nel proprio atto di appello, deve escludersi la perdurante vigenza nel nostro ordinamento di un generalizzato divieto per i docenti che svolgono al contempo la professione forense a patrocinare in controversie di cui la stessa amministrazione scolastica è parte (così come chiarito da Cass. 17/10/2018, n. 26016). Tale divieto, come ben evidenziato dal Giudice di prime cure, può discendere esclusivamente dalle prescrizioni contenute nel decreto del Dirigente Scolastico che autorizza il docente all'esercizio della professione forense. Ed invero, proprio nel caso esaminato dalla Suprema Corte nella sentenza 17/10/2018, n. 26016 si ha modo di leggere che: "*L'appellante (N.D.R. cioè il docente soccombente in prime cure) aveva chiesto al Giudice di disapplicare il provvedimento del 3 novembre 2009, con cui il Dirigente scolastico aveva vincolato la concessione dell'autorizzazione allo svolgimento dell'attività libero-professionale per l'anno scolastico 2009-2010 al divieto di patrocinare cause a favore o contro l'amministrazione di appartenenza...*". Tale dettaglio conferma la correttezza della conclusione esegetica a cui è pervenuto il Giudice a quo, condivisa da questa Corte.

Nel caso di specie, tuttavia, è indubbio che nessuna delle autorizzazioni all'esercizio della professione forense, concesse negli anni al prof. [REDACTED] conteneva limitazioni di sorta. In particolare, l'autorizzazione allo svolgimento della libera professione per l'a.s. 2019/2020, non prevedeva alcun vincolo o

limitazione relativa al patrocinio di cause contro l'amministrazione di appartenenza.

La difesa erariale, nella consapevolezza di tale oggettiva evidenza, nello spiegato atto di gravame sostiene l'illegittimità di tale decreto autorizzativo, proprio per la mancanza di un simile divieto.

Orbene, ad avviso di questa Corte, appare sin troppo ovvio evidenziare che il Ministero appellante non possa dolersi in questa sede della presunta illegittimità di un proprio atto che non risulta esser stato né annullato/revocato, né modificato/integrato nell'esercizio dei poteri di autotutela e vigilanza che competevano al medesimo Ministero. Per altro, nell'emanazione dell'atto in questione, stante la generale presunzione di legittimità degli atti amministrativi, deve ritenersi che il competente Dirigente Scolastico abbia fatto buon uso della discrezionalità di sua competenza. Tant'è che non risulta né allegato, né tantomeno provato che il patrocinio prestato dall'odierno appellato in cause cui era parte l'Amministrazione di appartenenza abbia arrecato in concreto pregiudizio all'assolvimento di tutte le attività inerenti alla funzione docente o sia stato incompatibile con l'orario di insegnamento e di servizio.

In ogni caso, anche laddove volesse ritenersi l'illegittimità di tale decreto, nessun addebito disciplinare potrebbe muoversi al Prof. [REDACTED] che a tale atto amministrativo risulta aver conformato il suo comportamento in buona fede. La sussistenza dell'illecito disciplinare per cui è causa, in altri termini, andrebbe comunque esclusa per difetto dell'elemento soggettivo, mancando infatti sia il dolo che la colpa.

A tanto consegue, ad avviso della Corte, la reiezione del primo motivo di gravame.

Ragioni di infondatezza del secondo motivo di appello. Con il secondo motivo di gravame, l'Amministrazione appellante imputa al Giudice di prime cure di non aver correttamente valutato tutta la documentazione versata in atti e, nello specifico, il "*provvedimento integrativo emesso dal competente Dirigente Scolastico in pari data di quello autorizzatorio*" e la "*Circolare comunicazione n. 44 del 27/09/2019, prevedente che le condizioni per cui possono essere autorizzati incarichi retribuiti conferiti da altre Amministrazioni Pubbliche o da soggetti privati*".

Anche tale motivo di gravame, ad avviso della Corte, non risulta meritevole di accoglimento.

Ed invero, quanto al primo documento citato dalla difesa erariale, non si tratta affatto di una "integrazione" del provvedimento di autorizzazione all'esercizio della professione forense rilasciata all'odierno appellato per l'a.s. 2019/2020 in data 03.10.2019, ma di una semplice richiesta di chiarimenti avanzata dal competente Dirigente Scolastico. Da tale richiesta di chiarimenti emerge, peraltro, che il Dirigente Scolastico fosse a conoscenza della circostanza che il Prof. ██████ patrocinasse anche in cause in cui era parte l'Amministrazione di appartenenza.

Tanto emerge incontrovertibilmente dal tenore letterale del documento in questione, prot. n. 6245 del 3.10.2019, in cui si ha modo di leggere: "In riferimento a quanto dichiaratomi personalmente e in via riservata da Lei stesso, ovvero di stare patrocinando controversie in cui è parte la pubblica amministrazione scolastica, le chiedo di darmi entro due giorni, dalla data di ricezione di questa comunicazione datoriale, conferma o smentita per iscritto dei suoi eventuali patrocinii in controversie contro la pubblica amministrazione. In relazione a quest'ultimo punto, Le ricordo che la legge 662 del 1996, .c 56-bis prescrive che i dipendenti pubblici iscritti in albi professionali "non possono assumere il patrocinio in controversie nelle quali sia parte una pubblica amministrazione".

Pertanto ai fini della configurazione di una sua eventuale incompatibilità non rileva né la sottoscrizione di un contratto part-time inferiore al 50% né la connessione tra la professione d'Avvocato e il suo profilo di Docente"

Peraltro pur a fronte di tale richiesta di chiarimenti, contenente un riferimento ad una norma all'epoca non più vigente "la legge 662 del 1996, .c 56-bis" disapplicato dalla legge n. 339/2003, il Dirigente Scolastico in questione non ha ritenuto di modificare il proprio provvedimento autorizzativo e tale circostanza non può esser in alcun modo valutata negativamente nei confronti dell'odierno appellato. Anzi, è lecito presumere che i chiarimenti resi dal docente abbiano "tranquillizzato" il Dirigente Scolastico circa la correttezza del provvedimento autorizzativo dal lui stesso rilasciato, lo si ripete, mai annullato/revocato, né modificato/integrato nell'esercizio dei poteri di autotutela e vigilanza che competevano al medesimo Ministero.

Parimenti inconferente appare, altresì, ai fini della decisione la Circolare comunicazione n. 44 del 27/09/2019, che si limita a dettare le condizioni per cui possono essere autorizzati incarichi retribuiti conferiti da altre Amministrazioni Pubbliche o da soggetti privati. Le prescrizioni di tale Circolare, infatti, sono destinate ad orientare l'operato dei singoli Dirigenti Scolastici nell'emanazione delle autorizzazioni richieste dai singoli docenti per l'esercizio delle libere professioni ma sono tali autorizzazioni, emesse a seguito di un ponderato esame dei casi concreti e delle loro peculiarità, a circoscrivere in concreto la legittimità dell'operato dei singoli docenti. La legittimità dell'operato del docente che svolge al contempo un incarico libero professionale, in altre parole, va valutata, oltre che rispetto alle norme di legge immediatamente cogenti, in relazione al provvedimento di autorizzazione da lui obbligatoriamente ottenuto ed ai limiti ivi eventualmente stabiliti e non rispetto ad un Circolare che detta criteri generali ed astratti rispetto ai quali è il Dirigente Scolastico a doversi conformare nell'esercizio della discrezionalità a lui concessa.

Alla luce delle suesposte considerazioni, ad avviso della Corte, anche il secondo motivo di gravame va respinto.

Conclusioni. Per i motivi suesposti, assorbenti di ogni altro aspetto dedotto in causa, l'appello proposto dal Ministero dell'Istruzione e del Merito e dall'Ufficio V- ambito territoriale provinciale di Bologna, ad avviso della Corte, va respinto, con conseguente integrale conferma della pronuncia gravata.

Le spese di questo grado del giudizio sono poste a carico degli appellanti in quanto soccombenti ex art. 91 c.p.c. e sono liquidate come da dispositivo in applicazione dei parametri medi per attività, fase e valore di cui al D.M. 55/2014 e successive modifiche ed integrazioni, rispetto ai quali non si ravvisano ragioni per discostarsi, avuto riguardo al reale valore della controversia (scaglione di riferimento fino ad € 1.100,00).

Non è dovuto da parte del Ministero dell'Istruzione e del Merito e dell'Ufficio V- ambito territoriale provinciale di Bologna, qui appellanti, il versamento dell'ulteriore importo a titolo di contributo unificato previsto dal D.P.R. n. 115 / 2002, art. 13, co. 1-*quater*, nel testo introdotto dalla L. n. 228 del 2012, art. 1, co. 17, che non trova applicazione nei confronti delle Amministrazioni dello Stato, le quali, mediante il meccanismo della prenotazione a debito, sono esentate dal pagamento delle imposte e tasse che gravano sul processo (v. Cass. S.U. n. 9938 /

2014 e, da ultimo, Cass. sent. n. 1778 / 2016).

P.Q.M.

La Corte d'Appello – sezione lavoro, ogni diversa e contraria domanda o eccezione disattesa, assorbita o respinta, definitivamente decidendo:

- rigetta l'appello proposto, con conseguente integrale conferma della pronuncia gravata;

- condanna gli appellanti, in solido tra loro, al pagamento delle spese del grado che si liquidano in € [redacted] a titolo di compenso professionale, oltre al 15% per rimborso forfettario spese generali, CPA ed IVA ove dovute per legge;

Così deciso a Bologna, nella camera di consiglio del giorno 21.03.2024

Il Consigliere est.

dott. Roberto Pascarelli



Il Presidente
dott. Carlo Cogo



IL DIRETTORE
Giuliana Anna Luppo
Anna Luppo

minuta depositata il 22.3.2024

