CORTE COSTITUZIONALE

Sentenza **14/2019** (ECLI:IT:COST:2019:14)
Giudizio: **GIUDIZIO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE IN VIA INCIDENTALE**
Presidente: **LATTANZI** - Redattore: **AMOROSO**
Camera di Consiglio del **09/01/2019**; Decisione del **09/01/2019**
Deposito del **31/01/2019**; Pubblicazione in G. U. **06/02/2019**
Norme impugnate: Art. 2, c. 1°, 2° e 5°, della legge 12/06/1990, n. 146, come modificati dalla legge 11/04/2000, n. 83.
Massime: **42463 42464 42465 42466 42467**
Atti decisi: **ord. 182/2017**

SENTENZA N. 14

ANNO 2019

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: Giorgio LATTANZI; Giudici : Aldo CAROSI, Marta CARTABIA, Mario Rosario MORELLI, Giancarlo CORAGGIO, Giuliano AMATO, Daria de PRETIS, Nicolò ZANON, Franco MODUGNO, Augusto Antonio BARBERA, Giulio PROSPERETTI, Giovanni AMOROSO, Francesco VIGANÒ, Luca ANTONINI,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 2, commi 1, 2 e 5, della legge 12 giugno 1990, n. 146 (Norme sull'esercizio del diritto di sciopero nei servizi pubblici essenziali e sulla salvaguardia dei diritti della persona costituzionalmente tutelati. Istituzione della Commissione di garanzia dell'attuazione della legge), come modificata dalla legge 11 aprile 2000, n. 83

(Modifiche ed integrazioni della legge 12 giugno 1990, n. 146, in materia di esercizio del diritto di sciopero nei servizi pubblici essenziali e di salvaguardia dei diritti della persona costituzionalmente tutelati), promosso dalla Corte di appello di Venezia, nel procedimento penale a carico di A. B. con ordinanza del 24 maggio 2017, iscritta al n. 182 del registro ordinanze 2017 e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 51, prima serie speciale, dell'anno 2017.

Visto l'atto di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;

udito nella camera di consiglio del 9 gennaio 2019 il Giudice relatore Giovanni Amoroso.

Ritenuto in fatto

1.– Con ordinanza del 24 maggio 2017, depositata il 1° dicembre 2017, la Corte d'appello di Venezia ha sollevato questioni di legittimità costituzionale dell'art. 2, commi 1, 2 e 5, della legge 12 giugno 1990, n. 146 (Norme sull'esercizio del diritto di sciopero nei servizi pubblici essenziali e sulla salvaguardia dei diritti della persona costituzionalmente tutelati. Istituzione della Commissione di garanzia dell'attuazione della legge), come modificata dalla legge 11 aprile 2000, n. 83 (Modifiche ed integrazioni della legge 12 giugno 1990, n. 146, in materia di esercizio del diritto di sciopero nei servizi pubblici essenziali e di salvaguardia dei diritti della persona costituzionalmente tutelati), nella parte in cui – in caso di plurime astensioni degli avvocati dalle udienze accomunate, per espressa dichiarazione dell'associazione promotrice, dalle medesime ragioni di protesta – non prevede che la preventiva comunicazione obbligatoria del periodo dell'astensione e della relativa motivazione debba riguardare tutte le iniziative tra loro collegate, con l'indicazione di un termine finale, e non la singola astensione di volta in volta proclamata.

Secondo il collegio, la disposizione violerebbe «i principi costituzionali di ragionevolezza, nonché di efficienza del processo penale», e gli artt. 3, 24, 97 e 111 della Costituzione, con riferimento anche all'art. 6 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU), firmata a Roma il 4 novembre 1950, ratificata e resa esecutiva con legge 4 agosto 1955, n. 848.

La Corte d'appello premette di dover decidere, a seguito del rinvio pronunciato dalla Corte di cassazione, unicamente sull'applicabilità della recidiva reiterata infraquinquennale all'imputato A. B., detenuto per altra causa, accusato del reato di violazione di obblighi inerenti alla sorveglianza speciale di cui all'art. 9 della legge 27 dicembre 1956, n. 1423 (Misure di prevenzione nei confronti delle persone pericolose per la sicurezza e per la pubblica moralità).

Riferisce, in particolare, che all'udienza del 5 maggio 2017 non è stato possibile trattare il processo per via dell'adesione del difensore all'iniziativa associativa di astensione dalle udienze deliberata dalla giunta dell'Unione delle camere penali italiane per il periodo dal 2 al 5 maggio 2017 e all'udienza successiva, fissata per il 24 maggio 2017, la trattazione è stata nuovamente impedita dall'adesione del difensore a un'altra astensione, dal 22 al 25 maggio 2017, preceduta da un'ulteriore analoga delibera. Il collegio rimettente rileva che entrambe le iniziative dell'avvocatura associata rispettano il codice di autoregolamentazione delle astensioni dalle udienze degli avvocati (valutato idoneo dalla Commissione di garanzia con delibera n. 07/749 del 13 dicembre 2007, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 3 del 2008).

Tutto ciò premesso, la Corte d'appello, nel dubitare della ragionevolezza della disciplina, sollecita un nuovo intervento della Corte costituzionale ricordando che, con la sentenza n. 171 del 1996, sono già stati affermati principi in tema di limiti al diritto di astensione dalle udienze degli avvocati, che hanno trovato successiva disciplina positiva nella citata legge n. 83 del

2000.

La Corte rimettente riferisce che vi sono già state quattro iniziative di astensione tra loro collegate, tutte volte a contestare il disegno di legge sulle modifiche organiche al codice penale e al codice di procedura penale.

Il collegamento tra le iniziative, attuate dal 20 al 24 marzo 2017, dal 10 al 14 aprile 2017, dal 2 al 5 maggio 2017, e dal 22 al 25 maggio 2017, si desume dalle corrispondenti delibere della giunta dell'Unione delle camere penali italiane. Le ragioni della contestazione riguardano il metodo parlamentare di deliberazione adottato per il disegno di legge indicato (la fiducia anziché il dibattito «libero»), nonché i contenuti della riforma (in particolare, le modalità di partecipazione in videoconferenza e le modifiche alla disciplina della prescrizione).

Allo stato, dunque, permanendo le ragioni della protesta, è prevedibile – secondo la Corte rimettente – la deliberazione di ulteriori iniziative di astensione collettiva, con conseguente ripercussione negativa sull'organizzazione del lavoro giudiziario e i tempi del processo penale e – dal momento che il codice di autoregolamentazione delle astensioni dalle udienze degli avvocati consente ogni astensione che non superi la durata di otto giorni consecutivi (con esclusione della domenica e degli altri giorni festivi) per ciascun mese solare – la sequenza di astensioni collettive degli avvocati potrebbe estendersi fino a coprire, nell'arco dell'anno, il 35 per cento del tempo lavorativo utile.

Pertanto, la Corte rimettente sostiene che – essendo la disciplina censurata posta con riferimento a singole iniziative dell'avvocatura associata – la reiterazione di astensioni collettive avvinte da un'unica finalità impone un diverso apprezzamento e una nuova valutazione in termini di ragionevolezza della disciplina, in quanto la proclamazione dell'astensione comunicata di volta in volta incide sull'efficienza del processo penale, contravvenendo, con effetto elusivo, alla stessa ratio sottostante l'obbligo del preavviso, con violazione, altresì, dei principi affermati dalla Corte costituzionale con la citata sentenza n. 171 del 1996. Per altro verso, l'impossibilità per il giudice di conoscere con congruo anticipo le date delle astensioni collegate, pur trattandosi sostanzialmente di un'iniziativa unica, vulnera l'esercizio della giurisdizione con conseguenze che non si esauriscono nei disagi e nei pregiudizi patiti dai soggetti direttamente coinvolti nell'attività giudiziaria, ma attengono all'esistenza dello Stato di diritto e al «controllo democratico del suo funzionamento e delle sue finalità».

In un contesto aggravato dall'elevato numero di procedimenti pendenti, prosegue il giudice a quo, in cui l'ottimizzazione del tempo costituisce una regola indefettibile, la possibilità di organizzare il ruolo delle udienze secondo criteri di affidabilità assume rilevanza centrale al fine di garantire il rispetto del principio del giusto processo. Tale risultato non appare conseguibile quando, come nel caso di specie, a fronte della concreta possibilità di future astensioni, il giudice non è posto in condizioni di tenerne conto al momento della predisposizione del calendario delle udienze.

Peraltro, questa difficoltà nella programmazione delle udienze rende inapplicabile l'art. 132-bis del decreto legislativo 28 luglio 1989, n. 271 (Norme di attuazione, di coordinamento e transitorie del codice di procedura penale), che indica tra i criteri di priorità nella trattazione dei processi l'essere l'imputato, come nel caso in esame, detenuto, anche se per altra causa.

Quanto alla rilevanza della questione, la Corte d'appello dichiara di non poter individuare una data certa per il rinvio della trattazione del processo, restando esposta, per effetto delle disposizioni censurate, all'alea derivante dalla prevedibile reiterazione delle iniziative di astensione.

Circa la non manifesta infondatezza, il collegio conclude assumendo che la norma

censurata si pone in contrasto: a) con «i principi costituzionali di ragionevolezza, nonché di efficienza del processo penale», entrambi «affermati, in plurime occasioni, pure dalla giurisprudenza della Corte costituzionale (sentenza n. 460 del 1995, che ha affermato che l'efficienza del processo penale "è bene costituzionalmente protetto")»; b) con l'art. 97 Cost., per contrasto con il «principio del buon andamento dell'amministrazione della giustizia»; c) con l'art. 111 Cost., anche in relazione all'art. 6 CEDU, per contrasto con il principio di ragionevole durata del processo; d) con l'art. 3 Cost., per contrasto con il principio «di uguaglianza dei cittadini davanti alla legge […] palesemente disattesa da contesti organizzativi impossibilitati a tentare di dare al singolo caso giudiziario risposte giurisdizionali non occasionali»; e) con l'art. 24 Cost., «che riconosce il diritto ad un processo "giusto" anche perché rispettoso del canone di ragionevolezza quanto a durata, e perché assicura all'imputato il diritto effettivo a disporre, nei tempi dati, di una difesa tecnica».

2.– Con atto depositato il 9 gennaio 2018 è intervenuto in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo che le questioni siano dichiarate inammissibili e, comunque, infondate.

In punto di ammissibilità, la difesa dello Stato rileva che l'iter parlamentare del disegno di legge oggetto di contestazione si è concluso con l'approvazione della legge 23 giugno 2017, n. 103 (Modifiche al codice penale, al codice di procedura penale e all'ordinamento penitenziario). Pertanto, a suo avviso, essendo venuta meno la ragione delle astensioni, deve ritenersi che anche la prognosi della Corte rimettente circa le future iniziative collegate non possa più inverarsi. Ciò implicherebbe il superamento dell'asserito impedimento a individuare una data per il rinvio della trattazione del processo e, in definitiva, determinerebbe l'irrilevanza delle questioni di legittimità costituzionale nel giudizio a quo.

Nel merito, l'Avvocatura osserva che la materia è stata esaminata approfonditamente dalla giurisprudenza di legittimità (Corte di cassazione, sezioni unite penali, sentenza 27 marzo 2014-29 settembre 2014, n. 40187), che ha escluso che, a fronte del bilanciamento tra il diritto all'astensione e i diritti fondamentali dei soggetti interessati alla funzione giudiziaria compiuto dal legislatore e integrato dalle fonti secondarie, il giudice possa procedere a un'ulteriore ponderazione comparativa. Circa l'attività giudiziaria, poi, la citata pronuncia della Corte di cassazione pone in risalto che la normativa primaria e secondaria prevede una serie di misure volte ad armonizzare la contrapposizione, come la sospensione della prescrizione per il periodo necessario agli adempimenti connessi al rinvio, l'esclusione del diritto del difensore a ricevere la notifica del provvedimento di differimento, la sospensione dei termini di durata massima della custodia cautelare, l'impossibilità, sancita dall'art. 4 del codice di autoregolamentazione, di proclamare l'astensione nei processi in cui si procede per reati la cui prescrizione maturi durante tale periodo. Per altro verso, in termini generali, le sezioni unite reputano riconducibili nell'alveo della normalità le conseguenze derivanti, di regola, da uno sciopero o da un'astensione collettiva che interessi servizi pubblici essenziali.

Alla luce di tali osservazioni, la difesa dello Stato argomenta la non fondatezza delle questioni qualificando «fisiologici» gli effetti dell'astensione collettiva dall'attività giudiziaria degli avvocati, così come attualmente disciplinata.

In conclusione, l'Avvocatura evidenzia che il bilanciamento tra il diritto dell'avvocato che aderisce all'astensione e i contrapposti valori dello Stato e diritti dei soggetti interessati dall'attività giudiziaria è stato realizzato dal legislatore e dalle fonti di rango secondario in piena conformità alle indicazioni contenute nella sentenza di questa Corte n. 171 del 1996.

Considerato in diritto

1.– La Corte d'appello di Venezia ha sollevato questioni di legittimità costituzionale dell'art. 2, commi 1, 2 e 5, della legge 12 giugno 1990, n. 146 (Norme sull'esercizio del diritto di sciopero nei servizi pubblici essenziali e sulla salvaguardia dei diritti della persona costituzionalmente tutelati. Istituzione della Commissione di garanzia dell'attuazione della legge), come modificata dalla legge 11 aprile 2000, n. 83 (Modifiche ed integrazioni della legge 12 giugno 1990, n. 146, in materia di esercizio del diritto di sciopero nei servizi pubblici essenziali e di salvaguardia dei diritti della persona costituzionalmente tutelati), nella parte in cui – in caso di plurime astensioni degli avvocati dalle udienze accomunate, per espressa dichiarazione dell'associazione promotrice, dalle medesime ragioni di protesta – non prevede che la preventiva comunicazione obbligatoria del periodo dell'astensione e della relativa motivazione debba riguardare tutte le iniziative tra loro collegate, con l'indicazione di un termine finale, e non la singola astensione di volta in volta proclamata. Sarebbero violati «i principi costituzionali di ragionevolezza, nonché di efficienza del processo penale»; l'art. 97 della Costituzione, per contrasto con il «principio del buon andamento dell'amministrazione della giustizia»; l'art. 111 Cost. – anche con riferimento all'art. 6 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU), firmata a Roma il 4 novembre 1950, ratificata e resa esecutiva con legge 4 agosto 1955, n. 848 –, per contrasto con il principio di ragionevole durata del processo; l'art. 3 Cost., per contrasto con il principio «di uguaglianza dei cittadini davanti alla legge […] palesemente disattesa da contesti organizzativi impossibilitati a tentare di dare al singolo caso giudiziario risposte giurisdizionali non occasionali»; l'art. 24 Cost., «che riconosce il diritto ad un processo "giusto" anche perché rispettoso del canone di ragionevolezza quanto a durata, e perché assicura all'imputato il diritto effettivo a disporre, nei tempi dati, di una difesa tecnica».

2.– Preliminarmente, va rilevato che le sollevate questioni di legittimità costituzionale sono ammissibili sotto il profilo dell'esatta individuazione della norma censurata.

In generale, ricorre l'inammissibilità della questione per aberratio ictus ove sia erroneamente individuata la norma in riferimento alla quale sono formulate le censure di illegittimità costituzionale, mentre l'imprecisa indicazione della disposizione indubbiata non inficia di per sé l'ammissibilità della questione stessa, ove questa Corte sia posta in grado di individuare «il contesto normativo effettivamente impugnato (alla stregua del contenuto delle censure formulate nella stessa ordinanza di rinvio)» (sentenza n. 176 del 1992).

Nella specie, la Corte d'appello rimettente – al fine di decidere se rinviare, o no, l'udienza del 24 maggio 2017, fissata per il prosieguo del giudizio penale nei confronti di un imputato detenuto, il cui difensore di fiducia aveva dichiarato di volersi astenere dall'attività difensionale in adesione all'astensione collettiva proclamata dalla giunta dell'Unione delle camere penali italiane per un periodo (dal 22 al 25 maggio 2017) nel quale cadeva anche l'udienza stessa – è chiamata a fare applicazione della disciplina dell'astensione collettiva degli avvocati.

Tale disciplina (artt. 2 e 2-bis della legge n. 146 del 1990) condiziona l'esercizio del diritto all'astensione collettiva al rispetto di misure dirette a consentire l'erogazione delle prestazioni indispensabili in materia di giustizia; misure la cui previsione è demandata ai codici di autoregolamentazione adottati dalle associazioni o dagli organismi di rappresentanza delle categorie interessate, nel rispetto della prescrizione di un termine di preavviso non inferiore a quello indicato al comma 5 dell'art. 2 della legge n. 146 del 1990 e dell'obbligo di indicazione della durata e delle motivazioni dell'astensione collettiva.

Sono questi limiti che, secondo la Corte d'appello rimettente, vengono in rilievo quanto alla loro adeguatezza, posta in dubbio con riferimento agli evocati parametri, sicché la norma censurata può dirsi identificata con sufficiente precisione, anche se manca l'espresso riferimento all'art. 2-bis, ossia alla disposizione per il tramite della quale trova applicazione il censurato art. 2, commi 1, 2 e 5.

3.– Né dubbi di ammissibilità possono sorgere – come invece assume l'Avvocatura generale dello Stato – in ragione del sopravvenuto venir meno della ragione dell'astensione collettiva degli avvocati dopo l'approvazione in Parlamento della legge 23 giugno 2017, n. 103 (Modifiche al codice penale, al codice di procedura penale e all'ordinamento penitenziario).

La definitiva approvazione di tale legge, avversata dall'avvocatura in alcune sue parti durante il suo iter parlamentare, ha di fatto posto termine alla sequenza di proclamazioni di astensioni collettive ed è quindi, in concreto, superata la preoccupazione della Corte d'appello di fissare nuovamente il processo per una data che possa cadere all'interno di un nuovo periodo di astensione collettiva riconducibile alle stesse ragioni della protesta.

Ma ciò non fa venir meno la rilevanza delle sollevate questioni, atteso che comunque la Corte d'appello si deve ancora pronunciare sulla legittimità della mancata partecipazione, all'udienza del 24 maggio 2017, del difensore dell'imputato in adesione all'astensione collettiva degli avvocati.

4.– Sempre sotto il profilo dell'ammissibilità delle questioni di costituzionalità sollevate, deve considerarsi che la disposizione sulle prestazioni indispensabili in materia penale contenuta nel codice di autoregolamentazione delle astensioni dalle udienze degli avvocati – ritenuto idoneo dalla Commissione di garanzia per lo sciopero nei servizi essenziali con delibera n. 07/749 del 13 dicembre 2007, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 3 del 2008, adottato in data 4 aprile 2007 dall'Organismo unitario dell'avvocatura (di seguito: OUA) e da altre associazioni categoriali (Unione camere penali italiane-UCPI, Associazione nazionale forense-ANF, Associazione italiana giovani avvocati-AIGA, Unione nazionale camere civili-UNCC) – deve essere ora valutata con riferimento alla sopravvenuta dichiarazione di parziale illegittimità costituzionale dell'art. 2-bis della legge n. 146 del 1990 (sentenza n. 180 del 2018).

Per effetto di questa pronuncia la prescrizione di cui all'art. 4 del codice di autoregolamentazione delle astensioni dalle udienze degli avvocati va posta a raffronto con la citata norma primaria (art. 2-bis) che più non consente – mentre prima (illegittimamente) non precludeva – che il codice predetto (nel regolare, all'art. 4, comma 1, lettera b, l'astensione degli avvocati nei procedimenti e nei processi in relazione ai quali l'imputato si trovi in stato di detenzione) interferisca con la disciplina della libertà personale dell'imputato in ragione degli effetti sui termini di custodia cautelare secondo, alternativamente, la richiesta espressa dell'imputato di proseguire nel processo ovvero, all'opposto, il suo consenso anche tacito all'astensione del difensore. Sicché non è più applicabile la condizione ostativa al dispiegarsi della regola posta dallo stesso codice di autoregolamentazione (art. 4, comma 1) che non consente l'astensione del difensore allorché l'imputato versi in stato di custodia cautelare.

Invece nel presente giudizio a quo l'imputato è sì in stato di detenzione, ma per altra causa e non già perché assoggettato a custodia cautelare e pertanto, non avendo l'imputato detenuto chiesto che si procedesse malgrado l'astensione del suo difensore, questa non era preclusa.

5.– È poi manifestamente inammissibile la questione sollevata con riferimento all'art. 97 Cost.

La disposizione censurata, ponendo regole destinate a disciplinare l'esercizio del diritto all'astensione degli avvocati dalle udienze, spiega un effetto diretto sull'esercizio dell'attività giurisdizionale. Trova, pertanto, applicazione il criterio, più volte affermato dalla Corte, secondo cui «come la giurisprudenza costituzionale ha costantemente affermato, "il principio del buon andamento della pubblica amministrazione, pur essendo riferibile agli organi dell'amministrazione della giustizia, attiene esclusivamente alle leggi concernenti l'ordinamento degli uffici giudiziari ed il loro funzionamento sotto l'aspetto amministrativo; mentre tale principio è estraneo all'esercizio della funzione giurisdizionale" (sentenza n. 174

del 2005; ordinanza n. 44 del 2006)» (sentenza n. 272 del 2008; nello stesso senso, più recentemente, sentenze n. 91 del 2018 e n. 65 del 2014).

L'evocato parametro è pertanto incongruente, con conseguente manifesta inammissibilità della questione.

6.– Nel merito, non sono fondate le questioni di legittimità costituzionale in riferimento agli altri parametri evocati, ivi compreso quello interposto, le quali convergono verso una censura sostanzialmente unitaria, di inadeguatezza dei limiti all'astensione collettiva degli avvocati, sì da giustificare il loro esame congiunto.

7.– La Corte d'appello rimettente prende in considerazione l'ipotesi di ripetute proclamazioni di astensione collettiva della categoria professionale, riferibili a una matrice unitaria: quella, nella specie, di quattro periodi di astensione collettiva per complessivi diciotto giorni, racchiusi in un arco di tempo di circa due mesi e relativi a «iniziative […] tra loro dichiaratamente collegate e in definitiva originate dalle medesime ragioni». Ma ipotizza – e riconduce a essa – anche una sequenza più radicale ed estrema, in caso di plurimi ripetuti periodi di astensione collettiva, fino a coprire oltre un terzo delle giornate lavorative nell'anno.

Con riferimento a questa fattispecie la Corte d'appello rimettente ritiene che le garanzie attualmente previste dalla legge e dal codice di autoregolamentazione per l'ipotesi della proclamazione di ciascuna singola astensione collettiva (preavviso minimo di dieci giorni e durata non superiore a otto giorni) risulterebbero essere non sufficienti, e quindi inadeguate, ad assicurare le prestazioni indispensabili, alle quali fa riferimento l'art. 2 della legge n. 146 del 1990, e la tutela dei diritti costituzionalmente garantiti di cui all'art. 1.

8.– Orbene, va ribadito (sentenze n. 180 del 2018 e n. 171 del 1996) che «l'astensione dalle udienze degli avvocati e procuratori è manifestazione incisiva della dinamica associativa volta alla tutela di questa forma di lavoro autonomo», in relazione alla quale è identificabile, più che una mera facoltà di rilievo costituzionale, un vero e proprio diritto di libertà. È necessario, però, un bilanciamento con altri valori costituzionali meritevoli di tutela, tenendo conto che l'art. 1, secondo comma, lettera a), della legge 146 del 1990 indica fra i servizi pubblici essenziali «l'amministrazione della giustizia, con particolare riferimento ai provvedimenti restrittivi della libertà personale ed a quelli cautelari ed urgenti nonché ai processi penali con imputati in stato di detenzione».

Tale bilanciamento è realizzato, da una parte, quanto alla disciplina primaria, dal censurato art. 2, comma 5, che prescrive che il preavviso di astensione collettiva non può essere inferiore a dieci giorni e che nella sua comunicazione deve essere indicata altresì una durata compatibile con la tutela dei diritti fondamentali, sì da garantire le prestazioni indispensabili, nonché ben determinata con la fissazione del termine iniziale e finale.

D'altra parte, trovano applicazione le ulteriori più specifiche prescrizioni dettate dal codice di autoregolamentazione, che ha natura di normativa subprimaria (sentenza n. 180 del 2018) e che è stato ritenuto idoneo dalla Commissione di garanzia per lo sciopero nei servizi pubblici essenziali con la citata delibera del 13 dicembre 2007.

In particolare, l'art. 2, comma 4, del codice di autoregolamentazione prevede innanzi tutto che «[c]iascuna proclamazione deve riguardare un unico periodo di astensione» e deve essere preceduta da un preavviso minimo di dieci giorni. Inoltre, il comma 1 dell'art. 4 prescrive che tra la proclamazione e l'effettuazione dell'astensione non può intercorrere un periodo superiore a sessanta giorni.

Con questa perimetrazione è tipizzata la fattispecie di legittima astensione collettiva: una singola proclamazione seguita a breve – non prima di dieci giorni e non dopo sessanta giorni –

da un unico (e quindi continuativo) periodo di astensione.

La circostanza, poi, che distinte proclamazioni di astensione collettiva, in sequenza temporale, siano riferibili a uno stesso stato di agitazione della categoria non rileva di per sé, essendo ben possibile il progressivo aggiustamento dell'azione di contrasto posta in essere dalla categoria per conseguire (dal Governo o dal legislatore) il risultato cui essa mira.

La possibile ripetizione dell'astensione collettiva trova comunque un limite nella più articolata modulazione temporale prevista dal codice di autoregolamentazione, il cui art. 2, comma 4, prescrive che l'astensione non può superare otto giorni consecutivi, con l'esclusione dal computo della domenica e degli altri giorni festivi. Inoltre, con riferimento a ciascun mese solare, non può comunque essere superata la durata di otto giorni, anche se si tratta di astensioni aventi a oggetto questioni e temi diversi. In ogni caso tra il termine finale di un'astensione e l'inizio di quella successiva deve intercorrere un intervallo di almeno quindici giorni.

Il limite mensile massimo di otto giorni e l'intervallo minimo di quindici giorni riguardano appunto la possibile sequenza di altrettante distinte proclamazioni riferite a singoli intervalli di astensione collettiva.

La circostanza che una singola proclamazione, come quella che in concreto rileva nel giudizio a quo, risulti preceduta da altre, nel contesto di uno stesso stato di agitazione della categoria, e possa essere seguita da altre analoghe comporta che, oltre al limite del preavviso minimo di dieci giorni (e massimo di sessanta), devono essere rispettati anche gli altri due limiti concorrenti: la durata complessiva (per sommatoria) non superiore a otto giorni nel mese e l'intervallo non inferiore a quindici giorni tra il termine finale di un'astensione e l'inizio di quella successiva.

9.– Deve poi considerarsi che le prescrizioni limitative della richiamata normativa – primaria e del codice di autoregolamentazione – non esauriscono l'apparato di tutele.

L'art. 4, comma 4-quater, della legge n. 146 del 1990 – disposizione espressamente applicabile anche nei casi di astensione collettiva di cui all'art. 2-bis e quindi anche a quella degli avvocati – prevede, innanzi alla Commissione di garanzia, l'attivazione del «procedimento di valutazione del comportamento delle organizzazioni sindacali» che proclamano lo sciopero o vi aderiscono; l'intervento della Commissione può inoltre essere sollecitato dalla «richiesta delle parti interessate, delle associazioni degli utenti rappresentative ai sensi della legge 30 luglio 1998, n. 281, delle autorità nazionali o locali che vi abbiano interesse», ma può altresì essere promosso a iniziativa della Commissione stessa, in ipotesi anche a seguito di segnalazione dello stesso giudice che abbia fissato il processo per un giorno poi risultato ricadente nel periodo di astensione collettiva; disposizione questa che può venire in rilievo proprio nell'evenienza estrema di una sequenza molto prolungata di ripetute astensioni collettive, come temuto dalla Corte d'appello rimettente, che prefigura, in astratto, la possibilità che in un anno potrebbero esserci plurimi periodi di astensione collettiva fino a oltre un terzo di tutte le giornate lavorative. La Commissione sarebbe così chiamata a valutare – o rivalutare – l'idoneità delle prescrizioni del codice di autoregolamentazione con riferimento a una fattispecie siffatta, ove mai in ipotesi ricorrente (art. 13 della legge n. 146 del 1990).

Rimane, infine, come clausola di chiusura, l'attivazione, anche su segnalazione della Commissione, del potere pubblico di ordinanza, ai sensi dell'art. 8 della legge n. 146 del 1990 – di cui parimenti è prevista espressamente l'applicazione a forme di astensione collettiva di lavoratori autonomi, professionisti o piccoli imprenditori –, «[q]uando sussista il fondato pericolo di un pregiudizio grave e imminente ai diritti della persona costituzionalmente tutelati di cui all'articolo 1».

10.– Questa complessiva rete di protezione – da una parte, i limiti (di legge e autoregolamentari), che valgono in generale, e, dall'altra, anche il possibile intervento della Commissione di garanzia e, nei casi estremi, del potere pubblico – assicura la congruità del bilanciamento, in riferimento agli evocati parametri, tra il diritto degli avvocati di astensione collettiva e la tutela dei diritti costituzionalmente garantiti, di cui all'art. 1 della legge n. 146 del 1990, per la protezione dei quali devono essere erogate in ogni caso le prestazioni indispensabili.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara la manifesta inammissibilità delle questioni di legittimità costituzionale dell'art. 2, commi 1, 2 e 5, della legge 12 giugno 1990, n. 146 (Norme sull'esercizio del diritto di sciopero nei servizi pubblici essenziali e sulla salvaguardia dei diritti della persona costituzionalmente tutelati. Istituzione della Commissione di garanzia dell'attuazione della legge), come modificata dalla legge 11 aprile 2000, n. 83 (Modifiche ed integrazioni della legge 12 giugno 1990, n. 146, in materia di esercizio del diritto di sciopero nei servizi pubblici essenziali e di salvaguardia dei diritti della persona costituzionalmente tutelati), sollevate, in riferimento all'art. 97 della Costituzione, dalla Corte d'appello di Venezia con l'ordinanza indicata in epigrafe;

2) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 2, commi 1, 2 e 5, della legge n. 146 del 1990, sollevate, in riferimento agli artt. 3, 24 e 111 Cost., quest'ultimo anche in relazione all'art. 6 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU), firmata a Roma il 4 novembre 1950, ratificata e resa esecutiva con legge 4 agosto 1955, n. 848, dalla Corte d'appello di Venezia con l'ordinanza indicata in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 9 gennaio 2019.

F.to:

Giorgio LATTANZI, Presidente

Giovanni AMOROSO, Redattore

Roberto MILANA, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 31 gennaio 2019.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA

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.