

## Elezioni forensi: il vincolo del doppio mandato anche per i consiglieri in carica

**Autore:** Silvio Zicconi

**In:** Giurisprudenza commentata

Con la **sentenza n. 32781/2018** depositata il 19 dicembre, le Sezioni Unite in sede di impugnazione di una pronuncia del **CNF** risolvono ogni dubbio interpretativo con riguardo all'art.3 comma 3 della Legge n.113/2017, in forza del quale "i consiglieri non possono essere eletti per più di due mandati consecutivi" e "la ricandidatura è possibile quando sia trascorso un numero di anni uguale agli anni nei quali si è svolto il precedente mandato".

### L'elezione del Consiglio degli Ordini Forensi

Nel caso di specie la S.C. ha dovuto affrontare il caso sollevato da un avvocato del Foro di Agrigento avverso l'elezione di alcuni degli eletti al consiglio nelle elezioni del 6 e 7 ottobre 2017, per avere costoro già ricoperto la carica per almeno due mandati consecutivi.

Il **CNF**, in sede di impugnazione si era espresso per la "non computabilità dei mandati di consigliere svolti anteriormente alla nuova legge", ritenendo potersi deprenderne detto principio dalla disposizione transitoria dell'art.17 comma 3 della citata legge, secondo cui "in sede di prima applicazione, la durata dei consigli dell'Ordine [...] è stabilita comunque alla scadenza del 31 dicembre 2018".

Detta previsione transitoria, infatti, secondo il **CNF**, sia in virtù del suo tenore letterale che, sotto il profilo logico e sistematico, in ragione del "carattere necessariamente eccezionale delle **deroghe alla regola della normale eleggibilità**" nonché "per la profonda diversità di ambito e modalità di esercizio del mandato di consigliere all'esito della compiuta riforma del Consiglio dell'Ordine di cui alle leggi n.247/2012 e n.113/2017.

Si rammenta a tal riguardo che la previsione di cui al menzionato **art.3 comma L.n.113/2017** era presente anche nella Riforma del 2012 all'art. 28 comma 4.

### L'intervento delle Sezioni Unite

La Suprema Corte, in prima battuta evidenzia l'irrilevanza ai fini interpretativi delle relazioni e dell'iter

parlamentare, "i cui sviluppi sono stati significativamente adottati" da entrambe le parti in causa "a sostegno delle contrapposte tesi".

Dovendo, quindi, ricorrere alle regole generali dell'ermeneutica, la Cassazione ritiene che "il tenore testuale della norma transitoria - con la sua **espressa salvezza dell'applicazione del comma 3 dell'art.3**- deve comportare che pure in sede di prima applicazione della **legge n.113/2017** vige la regola dell'ineleggibilità dei consiglieri per più di due mandati consecutivi" (con la sola eccezione di cui al comma 4 del medesimo articolo con riguardo ai mandati aventi una durata inferiore al biennio), rimarcando come in sede di prima applicazione i mandati consecutivi già espletati o in corso di espletamento non possono che essere quelli retti dal previgente regime o sotto di esso iniziati.

Se quindi, secondo la Cassazione, nessun dubbio potrebbe porsi sotto il profilo della previsione normativa e la sua efficacia anche con riguardo ai consiglieri in carica e che siano al secondo mandato (pur iniziato sotto il vigore della precedente normativa), questa troverebbe la sua ratio in una ben precisa scelta del legislatore.

"E' convinta opinione di questa Sezioni Unite che un simile regime definitivo, analogo -tra gli altri- a quello introdotto per gli organismi rappresentativi di altri **ordini professionali** (come quello dei dottori commercialisti ed esperti contabili [...]), deve qualificarsi (come già si è espressa, testualmente, questa Corte a sezione semplice: Cass. 21.05.2018 n.12461) funzionale all'esigenza di assicurare la più ampia partecipazione degli iscritti all'esercizio delle funzioni di governo degli Ordini, favorendone l'avvicendamento nell'accesso agli organi di vertice, in modo tale da garantire la par condicio tra i candidati, suscettibile di essere alterata da rendite di posizione [...] nonchè di evitare fenomeni di sclerotizzazione nelle relative compagini, potenzialmente nocivi per un corretto svolgimento delle funzioni di rappresentanza degli interessi degli iscritti e di vigilanza sul rispetto da parte degli stessi delle norme che disciplinano l'esercizio della professione, nonchè sull'osservanza delle regole deontologiche".

La valutazione del legislatore, quindi, secondo le SS.UU. sarebbe nel senso che "ogni prolungato esercizio del mandato, [...] dalla norma individuato per un tempo pari alla durata di due mandati consecutivi (purchè ognuno non inferiore a due anni), preclude la (immediata) rieleggibilità del consigliere, al fine di impedire la cristallizzazione della sua rendita di posizione e di porre almeno un limite o correttivo a quella che da taluni si è definita come l'**evidente asimmetria** di potere tra esponenti già in carica - soprattutto se da anni e per un mandato già rinnovato- e nuovi aspiranti alla carica" .

Questo, poi, avrebbe quale fine quello di rafforzare la rappresentatività dei Consigli dell'Ordine mediante un ampliamento della partecipazione degli iscritti anche sotto il profilo dell'**elettorato passivo**.

Nel caso di specie, poi, trattandosi di "individuare l'esatto significato dell'espressione usata dal legislatore mediante il ricorso agli ordinari criteri ermeneutici", non si porrebbe alcun problema di estensione, pacificamente inammissibile ed costituzionalmente illegittima , dell'eccezionalità delle norme che prevedono cause d'ineleggibilità, ad un caso apparentemente non contemplato dalla norma di legge.

Non sussisterebbe poi alcun problema in termini di applicazione retroattiva della norma.

In primo luogo, rimarca la S.C., il **divieto della retroattività al di fuori del diritto penale** non gode di riconoscimento costituzionale, esigendosi solo "che la relativa disposizione sia espressa e che la scelta normativa sia giustificata sul piano della ragionevolezza, attraverso un puntuale bilanciamento tra le ragioni che ne hanno motivato la previsione ed i valori, costituzionalmente tutelati, potenzialmente lesi" .

La legittimità di una simile scelta, sarebbe per altro già stata riconosciuta dalla Corte con la pronuncia n.n.118/1994, con cui si è ritenuto che l'introduzione di limiti all'accesso alle cariche elettive e all'elettorato passivo non implichi altro che l'operatività immediata della legge e non una retroattività in senso tecnico e che questa sia "legittimo frutto di una scelta discrezionale del legislatore certamente non irrazionale".

## L'accesso alla carica

Pertanto, la nuova norma, non regolerebbe il passato ma, sempre secondo le SS.UU., attribuisce per il futuro una nuova rilevanza ed una nuova considerazione -ora ostativa- a fatti passati, assurti a requisiti negativi od ostatici per l'**accesso alla carica**.

Considerato che la valutazione della sussistenza dei presupposti deve effettuarsi con riferimento al tempo delle elezioni, è quindi con riferimento a detto momento che deve reputarsi l'ineleggibilità di chi a quel momento abbia già assolto a due mandati consecutivi e non sia trascorso un numero di anni uguale agli anni nei quali si è svolto l'ultimo mandato.

### Volume consigliato

<https://www.diritto.it/elezioni-forensi-il-vincolo-del-doppio-mandato-anche-per-i-consiglieri-in-carica/>