



**CONSULTA ONLINE**

PERIODICO TELEMATICO ISSN 1971-9892



2019 FASC. II

(ESTRATTO)

**ALFONSO CELOTTO**

**IL DOPPIO MANDATO DEGLI AVVOCATI DINANZI ALLA  
CORTE COSTITUZIONALE**

10 GIUGNO 2019

**IDEATORE E DIRETTORE RESPONSABILE: PROF. PASQUALE COSTANZO**

**Alfonso Celotto**  
**Il doppio mandato degli Avvocati dinanzi alla Corte costituzionale**

SOMMARIO: 1. Il doppio mandato e le questioni sollevate dal Consiglio nazionale forense. – 2. Le disposizioni di dubbia legittimità. – 3. Ambito di ragionevolezza del doppio mandato. – 4. La lesione della autonomia degli ordini quali forme di sussidiarietà orizzontale. – 5. “Retrospektività” del limite e “trabocchetti” legislativi. – 6. Corretta portata delle leggi di interpretazione autentica. – 7. L’art. 11-*quinquies* del d.l. n. 135 del 2018 come norma “intrusa” in violazione dell’art. 77 Cost. – 8. Quanto è legittimo il divieto del doppio mandato per gli Avvocati?

*1. Il doppio mandato e le questioni sollevate dal Consiglio nazionale forense*

Il limite del doppio mandato, cioè il divieto di rieleggibilità dopo due mandati, viene utilizzato in molti ordinamenti per limitare la durata delle cariche esecutive, al fine di consentire forme di alternanza e il pieno confronto democratico. La sua introduzione ha sempre creato spinosi problemi, sia per i “fantasiosi” tentativi di eluderlo (come per Fujimori in Perù<sup>1</sup> e per Erdogan in Turchia<sup>2</sup>) sia per la questione della retroattività del limite, cioè della computabilità dei mandati già espletati al momento dell’introduzione del divieto (questione affrontata espressamente nel XXII emendamento “Roosevelt” della Costituzione USA e lasciata alla soluzione giurisprudenziale per i nostri “governatori” regionali dopo la riforma costituzionale del 1999).

Ora la Corte costituzionale è chiamata ad affrontare entrambi i profili della questione rispetto al doppio mandato nei Consigli dell’Ordine degli Avvocati.

La vicenda trae origine da due ordinanze del 28 febbraio con cui il Consiglio Nazionale Forense (CNF) ha sollevato questioni di legittimità costituzionale sugli artt. 3, c. 3, secondo periodo, della l. 12 luglio 2017, n. 113 e dell’art. 11-*quinquies* del d.l. 14 dicembre 2018, n. 135, come inserito dalla legge di conversione 13 febbraio 2019, n. 12.

L’art. 3, c. 3, secondo periodo, della l. 113/2017 dispone, infatti, il divieto di elezione nel Consiglio dell’Ordine degli Avvocati per più di due mandati consecutivi, mentre l’art. 11-*quinquies* del d.l. 135/2018, anche recependo la (dubbia) interpretazione offerta dalle sezioni unite della Cassazione (sent. 20 dicembre 2018, n. 32781), ha conferito rilievo retroattivo ai mandati svolti prima dell’entrata in vigore delle stesse norme preclusive.

Tali questioni sono state sollevate in sede di reclamo elettorale proposto da taluni avvocati non eletti all’esito delle elezioni per il rinnovo dell’Ordine degli Avvocati di La Spezia e di quello di Savona, per contestare la legittimità dell’avvenuta elezione di altri colleghi, i quali, ad avviso dei ricorrenti, avendo già svolto in passato due mandati di durata superiore al biennio, si sarebbero venuti a trovare nella situazione di incandidabilità e/o ineleggibilità prevista dal citato art. 3, c. 3, secondo periodo, della l. 113/2017.

Nel costituirsi nei giudizi di reclamo, i legali dichiarati eletti hanno sollevato analoghe questioni di legittimità costituzionale delle norme sopra citate. Il CNF ha ritenuto tali questioni rilevanti e non manifestamente infondate, sotto i profili della irragionevole limitazione del diritto di elettorato attivo e passivo (articoli 3, 48 e 51 Cost.) e della illegittima ed irragionevole compressione dell’ambito di autonomia riservato agli ordini circondariali forensi (enti pubblici non economici a carattere associativo) di cui agli articoli 2, 18 e 118 Cost., anche in relazione all’art. 3 Cost.

---

<sup>1</sup> Dopo aver vinto le elezioni presidenziali nel 1990 e nel 1995, il Presidente Fujimori cercò di promulgare una legge di interpretazione autentica dell’art. 112 Cost. che poneva il limite del doppio mandato presidenziale. Il Tribunale costituzionale diede parere contrario alla legge, ma il Parlamento destituì 4 membri del Tribunale, sostituendoli con nuovi giudici di fede presidenziale. Così Fujimori si presentò alla terza elezione, ma subito dopo fu costretto all’esilio.

<sup>2</sup> La riforma costituzionale del 2017, fortemente voluta dallo stesso Erdogan, ha allungato il mandato presidenziale da 4 a 5 anni e, pur mantenendo il limite del doppio mandato, ha azzerato dal computo i mandati presidenziali precedenti, consentendo così allo stesso presidente Erdogan di candidarsi per due ulteriori mandati, pur essendo stato Primo ministro dal 2003 e Presidente dal 2014.

I relativi giudizi sono, quindi, stati iscritti ai nn. 65 e 66 del Registro ordinanze della Corte costituzionale e la discussione in udienza pubblica è stata fissata al 18 giugno 2019.

## 2. Le disposizioni di dubbia legittimità

Per meglio comprendere la portata delle questioni sollevate, è d'obbligo prendere le mosse dalle disposizioni di dubbia costituzionalità.

L'art. 3, c. 3, della l. n. 113/2017 dispone, al secondo periodo, che *“Sono eleggibili gli iscritti che hanno diritto di voto, che non abbiano riportato, nei cinque anni precedenti, una sanzione disciplinare esecutiva più grave dell'avvertimento. Fermo restando quanto previsto al comma 4, i consiglieri non possono essere eletti per più di due mandati consecutivi. La ricandidatura è possibile quando sia trascorso un numero di anni uguale agli anni nei quali si è svolto il precedente mandato”*.

L'art. 11-*quinquies* del d.l. 135/2018, come inserito dalla legge di conversione 12/2019 (recante *Interpretazione autentica dell'articolo 3, comma 3, secondo periodo della legge 12 luglio 2017, n. 113, e proroga del termine di cui all'articolo 27, comma 4, della legge 31 dicembre 2012, n. 247*), al comma 1, prevede che *“L'articolo 3, comma 3, secondo periodo, della legge 12 luglio 2017, n. 113, si interpreta nel senso che, ai fini del rispetto del divieto di cui al predetto periodo, si tiene conto dei mandati espletati, anche solo in parte, prima della sua entrata in vigore, compresi quelli iniziati anteriormente all'entrata in vigore della legge 31 dicembre 2012, n. 247. Resta fermo quanto previsto dall'articolo 3, commi 3, terzo periodo, e 4, della legge 12 luglio 2017, n. 113.”*

Agli stessi fini è, altresì, utile ricordare come la limitazione alla rinnovabilità del mandato per i componenti dei Consiglio degli Ordini circondariali forensi era già stata introdotta dalla l. 31 dicembre 2012, n. 247 recante *Nuova disciplina dell'ordinamento della professione forense*, il cui art. 28, al comma 5, si limitava a prevedere che *“I consiglieri non possono essere eletti per più di due mandati”*.

L'art. 3, c. 3, della l. n. 113/2017 (recante *Disposizioni sulla elezione dei componenti dei consigli degli ordini circondariali forensi*) ha specificato la sopracitata previsione, stabilendo la regola dell'ineleggibilità per più di due mandati *“consecutivi”*. E precisando che *“La ricandidatura è possibile quando sia trascorso un numero di anni uguale agli anni nei quali si è svolto il precedente mandato”* e che *“Dei mandati di durata inferiore ai due anni non si tiene conto ai fini del rispetto del divieto di cui al secondo periodo del comma 3”* (c. 4).

Dopo una serie di dubbi interpretativi e applicativi, è stato poi il più recente art. 11-*quinquies* del d.l. n. 135/2018, come inserito – in maniera ultronea – dalla legge di conversione n. 12/2019, a chiarire, in sede di interpretazione autentica, la necessità di tener conto anche dei mandati espletati, anche solo in parte, prima della entrata in vigore della stessa l. n. 113/2017, nonché di quelli iniziati anteriormente all'entrata in vigore della l. n. 247/2012.

Questa nuova disciplina, come risultante dal combinato disposto delle disposizioni citate, pone, a ben vedere, due problemi applicativi: il primo e più generale circa la legittimità della limitazione; il secondo circa la sua portata diacronica, estesa anche nel passato.

## 3. Ambito di ragionevolezza del doppio mandato

Ma sono questioni fondate o infondate? O meglio plausibili o implausibili, visto che nel nostro sistema di giustizia costituzionale solo la Consulta può acclarare la eventuale incostituzionalità?

Partiamo dalla natura della carica di consigliere dell'Ordine degli avvocati.

Si tratta con evidenza di una carica rappresentativa, per la caratteristica elettiva dell'organo.

Lo stesso art. 25 della l. n. 247/2012, in un quadro di riforma profondamente innovativo, definisce l'Ordine circondariale forense come l'ente che ha in via esclusiva la rappresentanza istituzionale

dell'avvocatura a livello locale, con la conseguenza per cui i membri del Consiglio, che è organo dell'Ordine, vengono eletti "in rappresentanza" dei colleghi ad esso iscritti.

Ecco il primo punto di perplessità. Il limite del doppio mandato va applicato alle sole cariche esecutive o anche a quelle rappresentative?

Tradizionalmente le limitazioni alla rinnovabilità dei mandati sono state introdotte per le cariche esecutive e non certo per quelle elettive: basti ricordare, per il nostro ordinamento, i casi dei Sindaci<sup>3</sup>, dei Presidenti di Provincia e dei Presidenti di Regione<sup>4</sup>.

Si tratta di limitazioni ispirate all'esigenza di evitare la concentrazione di potere e favorire il pieno confronto democratico, senza consolidare posizioni personali e favorendo, per quanto possibile, l'alternanza.

Per le cariche elettive non ha, invece, alcun senso prevedere una limitazione di questo tipo. E infatti nel nostro ordinamento non esiste alcun limite, ad esempio, alla rieleggibilità di parlamentari e consiglieri regionali o comunali (salvo che nella normativa interna di qualche partito, come mera scelta autonoma).

Ecco allora che estendere anche a cariche rappresentative e non esecutive il limite di rieleggibilità appare effettivamente illegittimo per contrasto con una serie di principi costituzionali.

Innanzitutto, il contrasto si configura con l'art. 3 Cost., sia per la disparità di trattamento che la categoria degli Avvocati subirebbe rispetto agli altri organismi di enti rappresentativi, ma anche per la intrinseca irragionevolezza di aver posto un limite confliggente con l'essenza stessa della rappresentanza. Infatti vengono in rilievo anche i principi di cui all'art. 1 e 51 Cost., per la illegittima limitazione della sovranità e della rappresentanza, in violazione dei canoni democratici su cui si fonda la Repubblica Italiana; e per la illegittima limitazione del diritto di elettorato attivo e passivo, riconducibile ai diritti inviolabili dell'uomo, che non trova giustificazione alcuna nell'ambito dell'assetto generale dei principi e degli interessi costituzionali e delle relative disposizioni, implicando, altresì, una lesione del principio costituzionale di favore per la maggiore partecipazione alla competizione elettorale.

Allo stesso tempo, vanno poi considerati anche i principi di cui all'art. 97 Cost., data la potenziale lesione dei principi di efficienza, buon andamento ed imparzialità dell'Amministrazione, posto che si impedirebbe alle Ordini circondariali di poter contare su consiglieri che, a giudizio dei colleghi che li hanno eletti, si siano distinti per particolare efficienza e capacità in favore di altri soggetti, magari, di minori qualità e capacità.

Insomma, pare potersi concordare con l'impostazione del CNF per cui tale limitazione finisca per rappresentare una irragionevole limitazione per l'accesso alle cariche elettive, che svilisce il corretto funzionamento del sistema degli Ordini circondariali forensi, in spregio a significativi principi costituzionali.

Irragionevolezza che sembra tanto più evidente nel caso degli Avvocati, attesa l'assenza dell'attribuzione di poteri propri ai membri eletti del Consiglio dell'Ordine.

---

<sup>3</sup> In ordine ai Sindaci, infatti, l'art. 51 (*Durata del mandato del sindaco, del presidente della provincia e dei consigli. Limitazione dei mandati*) del d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267 (*Testo Unico delle Leggi sull'ordinamento degli Enti Locali a norma dell'articolo 31 della legge 3 agosto 1999, n. 265*), prevede, al comma 2, che "Chi ha ricoperto per due mandati consecutivi la carica di sindaco e di presidente della provincia non è, allo scadere del secondo mandato, immediatamente rieleggibile alle medesime cariche".

<sup>4</sup> Rispetto ai Presidenti di Regione - alla luce delle modifiche costituzionali del 1999 e 2001 - è, invece, l'art. 2, c. 1, lett. f) della l. 2 luglio 2004, n. 65 (*Disposizioni di attuazione dell'articolo 122, primo comma, della Costituzione*) ha stabilito che "Fatte salve le disposizioni legislative statali in materia di incandidabilità per coloro che hanno riportato sentenze di condanna o nei cui confronti sono state applicate misure di prevenzione, le regioni disciplinano con legge i casi di ineleggibilità, specificamente individuati, di cui all'articolo 122, primo comma, della Costituzione, nei limiti dei seguenti principi fondamentali: ... f) previsione della non immediata rieleggibilità allo scadere del secondo mandato consecutivo del Presidente della Giunta regionale eletto a suffragio universale e diretto, sulla base della normativa regionale adottata in materia".

#### *4. La lesione della autonomia degli ordini quali forme di sussidiarietà orizzontale*

La citata limitazione, infatti, oltre a quanto già evidenziato, rischia di ledere soprattutto la sfera di autonomia di cui gli Ordini circondariali risultano titolari.

Gli Ordini professionali, come noto, presentano una natura singolare, bivalente, in quanto, da un lato, sono riconosciuti dal legislatore come veri e propri enti pubblici<sup>5</sup>, perché capaci di adottare in via autoritativa atti incidenti sull'altrui sfera giuridica, dall'altro, però, continuano ad essere conformati come enti esponenziali della categoria professionale cui si riferiscono, e quindi come associazioni, organizzazioni proprie di determinati appartenenti all'ordinamento giuridico generale, ad appartenenza necessaria.

Si tratta delle più classiche modalità attraverso le quali si declina il principio costituzionale di sussistenza orizzontale. Le forme del pluralismo associativo affiancano e completano la funzionalità dei compiti statali.

Il relativo assetto dei Consigli dell'Ordine non può non risentire di tale duplice natura. Infatti, certamente soggetti alla disciplina legislativa generale per ciò che attiene al regime degli atti che pongono in essere nell'esercizio delle rispettive potestà pubblicistiche, gli Ordini professionali godono al contempo di una naturale autonomia, che costituisce il riflesso della loro natura associativa.

Autonomia che, tra gli altri<sup>6</sup>, certamente, sussiste anche sotto il profilo normativo.

Sotto tale angolo di visuale, non paiono allora infondate le preoccupazioni sollevate dal CNF, in quanto, anche tenendo a mente il rapporto di prossimità che si instaura tra colleghi e che sovente è motivo dell'espressione del voto da parte di ciascuno di essi nelle elezioni per il rinnovo del Consiglio, è chiaro che un'imposizione legislativa del limite massimo di mandati finisce per sottrarre all'autonomia (anche statutaria) degli Ordini circondariali quella che, invece, dovrebbe essere una scelta a tale ambito riservata. In tal modo finendo per incidere, elidendoli, anche sui poteri di autorganizzazione interna (cioè di organizzare liberamente la propria struttura), di cui gli Ordini sono titolari. In questa prospettiva, non appare ipotetico parlare, quindi, anche di violazione dei parametri costituzionali rappresentati dagli artt. 18 (sulla libertà di associazione) e sull'art. 118 Cost. (con riguardo al principio della sussidiarietà orizzontale), come il CNF prospetta proprio a salvaguardia dell'autonomia degli Ordini forensi circondariali.

Non può la legge incidere irrazionalmente nell'assetto interno degli organismi forensi, comprimendo in maniera impropria le potestà di auto-organizzazione.

#### *5. "Retrospektività" del limite e "trabocchetti" legislativi*

Paradossalmente, però, la questione che da pare dar luogo a maggiori dubbi di costituzionalità della impugnata normativa, ad oggi vigente, è quella che attiene al profilo diacronico, con particolare

---

<sup>5</sup> Per quanto specificamente concerne la categoria professionale degli Avvocati, il riferimento è contenuto nell'art. 24, co. 3., l. n. 247/2012, per cui *"Il CNF e gli ordini circondariali sono enti pubblici non economici a carattere associativo istituiti per garantire il rispetto dei principi previsti dalla presente legge e delle regole deontologiche, nonché con finalità di tutela della utenza e degli interessi pubblici connessi all'esercizio della professione e al corretto svolgimento della funzione giurisdizionale. Essi sono dotati di autonomia patrimoniale e finanziaria, sono finanziati esclusivamente con i contributi degli iscritti, determinano la propria organizzazione con appositi regolamenti, nel rispetto delle disposizioni di legge, e sono soggetti esclusivamente alla vigilanza del Ministro della giustizia"*. Tale natura giuridica è pacificamente riconosciuta all'Ordine degli Avvocati anche in giurisprudenza: *cfr.*, in tal senso, T.A.R. Campobasso, sez. I, 12 gennaio 2018, n. 12; T.A.R. Palermo, sez. III, 5 aprile 2016, n. 877; Corte conti reg., sez. giurisd., 19 settembre 2013, n. 326; Cass. pen., sez. VI, 18 febbraio 2015, n. 10140; Cass.civ., sez. I, 14 ottobre 2011, n. 21226; [Corte cost., sent. 3 novembre 2005, n. 405](#).

<sup>6</sup> Gli Ordini professionali godono, infatti, come noto, anche di autonomia amministrativa e organizzativa, intesa come capacità di provvedere da se stessi alla propria amministrazione, nonché di autonomia, soprattutto, di tipo finanziario, che ne costituisce una delle principali caratteristiche, attesa la capacità degli Ordini di finanziarsi esclusivamente a mezzo dei contributi dei propri iscritti, senza gravare sulla spesa pubblica generale.

riguardo alla attribuzione di effetti *ex tunc* ai mandati espletati anche prima della entrata in vigore addirittura della l. n. 247/2012, introduttiva del doppio mandato, ai fini dell'applicazione concreta del limite massimo di mandati previsto dall'art. 3, c. 3, secondo periodo, della l. n. 113/2017.

A venire in evidenza è, dunque, in particolare, la questione della "retrospettività".

Come noto, è consolidata la distinzione tra retroattività "propria" e retroattività "impropria", nel senso che una legge "guarda al passato" sia quando riconnette effetti giuridici a fattispecie esauritesi nel passato, facendone nascere conseguenze a carico dei soggetti per il presente e per il futuro, sia quando incide su rapporti di durata, modificandone l'assetto per il futuro<sup>7</sup>.

In linea di principio è ammessa soltanto in via eccezionale (all'art. 10 disp. prel. cod. civ., come già all'art. 1, c. 2, del *Code Napoleon*) e costituzionalmente vietata per le leggi penali (art. 25 Cost.). Così la Corte costituzionale ha in più occasioni affermato che il principio di irretroattività delle leggi rappresenta "*una regola essenziale del sistema cui, salva un'effettiva causa giustificatrice, il legislatore deve ragionevolmente attenersi, in quanto la certezza dei rapporti preteriti costituisce un indubbio cardine della civile convivenza e della tranquillità dei cittadini*"<sup>8</sup>.

Per quel che riguarda i rapporti di durata, come qui ci interessa, la questione emerge con riferimento alla decorrenza con cui il legislatore può modificare i rapporti in corso ed è emersa rispetto a tutta una serie di fattispecie, come, significativamente, negli ultimi anni, la disciplina previdenziale ([sent. nn. 116 del 2013](#) e [173 del 2016](#))

Si tratta di capire quanto e come vadano tutelati gli impegni assunti dal legislatore, alla luce del generale principio dell'affidamento, cioè di rispetto delle regole poste. Tale principio è stato riconosciuto espressamente dalla giurisprudenza come corollario del principio della certezza del diritto, posto a garanzia di situazioni giuridiche favorevoli per il privato, sempreché l'aspettativa di questi si riferisca a una situazione giuridica consolidata per essersi protratta per un lasso di tempo sufficientemente lungo, e sia guidata dalla buona fede, dall'*apparentia iuris*.

Il legittimo affidamento opera quale limite alla retroattività della legge – ossia all'applicazione di una normativa sopravvenuta a situazioni preesistenti e diversamente regolate –, ammessa nel nostro ordinamento per le norme che non abbiano carattere penale, nel rispetto dei principi di ragionevolezza e uguaglianza, nonché degli ulteriori valori e interessi costituzionalmente protetti. Infatti, il principio del legittimo affidamento nella sicurezza giuridica "*costituisce elemento fondamentale dello Stato di diritto e non può essere lesa da disposizioni retroattive, che trasmodino in regolamento irrazionale di situazioni sostanziali fondate su leggi anteriori (ex plurimis, [sentenze n. 24 del 2009](#); [n. 11 del 2007](#); [n. 409 del 2005](#); [n. 446 del 2002](#); [n. 416 del 1999](#) e [n. 390 del 1995](#))*"<sup>9</sup>.

Come precisato in dottrina, "la tutela dell'affidamento presuppone un'aspettativa legittima: non il semplice credere che un dato evento si verificherà (aspettativa semplice), né la convinzione, fondata su informazioni attendibili, che esso accadrà (aspettativa ragionevole); ma piuttosto la previsione del permanere o del modificarsi di una determinata situazione, sulla base di una razionale conoscenza ed esperienza e della vigenza di una determinata disciplina giuridica"<sup>10</sup>.

Ovviamente la tutela dell'affidamento appare più rigida rispetto alle ipotesi di retroattività propria, per la modifica *in pejus* di rapporti già consolidati e completi. In tal caso, infatti, le posizioni giuridiche soggettive dei privati si atteggiano a veri e propri diritti quesiti, ossia diritti del tutto perfezionati, come tali modificabili soltanto in via eccezionale<sup>11</sup>.

Ma non può non tenere anche rispetto ai rapporti di durata. Come già emerso negli anni '50 del secolo scorso sulle leggi di incentivazione, si è ritenuto che ove il legislatore fosse venuto meno all'impegno di arrecare al privato il beneficio promesso, in ragione dei principi di affidamento e

<sup>7</sup> Cfr., per tutti, R. TARCHI, *Le leggi di sanatoria nella teoria del diritto intertemporale*, Milano, 1990, 254 ss.

<sup>8</sup> Così, [Corte cost., sent. 4 aprile 1990, n. 155](#).

<sup>9</sup> Cfr. [Corte cost., sent. 24 luglio 2009, n. 236](#).

<sup>10</sup> L. LORELLO, *La tutela del legittimo affidamento tra diritto interno e diritto comunitario*, Torino, 1998, 157; più ampiamente F. MERUSI, *L'affidamento del cittadino*, Milano, 1970.

<sup>11</sup> Si pensi alla giurisprudenza formatasi riguardo alla modifica in senso sfavorevole delle pensioni già in erogazione: per tutte, cfr. [Corte cost., sent. 5 giugno 2013, n. 116](#).

buona fede, ciò “*si [sarebbe risolto] in un inganno a danno del soggetto privato, tanto più ingiusto, in quanto lo Stato avrebbe fatto ricorso al suo atto più impegnativo, la legge, per creare per il privato un vero e proprio trabocchetto*”<sup>12</sup>.

Ecco il punto. Dare efficacia retrospettiva alla modifica di un rapporto di durata si configura come un “trabocchetto” legislativo.

#### 6. Corretta portata delle leggi di interpretazione autentica

Nel caso della questione del doppio mandato di consigliere dell’Ordine, il profilo diviene di ancora più dubbia legittimità in quanto posto con disposizioni di interpretazione autentica.

Il giudice delle leggi ha già chiarito che “*il legislatore può adottare norme di interpretazione autentica non soltanto in presenza di incertezze sull’applicazione di una disposizione o di contrasti giurisprudenziali, ma anche quando la scelta imposta dalla legge rientri tra le possibili varianti di senso del testo originario, così rendendo vincolante un significato ascrivibile ad una norma anteriore (ex plurimis: [sentenze n. 209 del 2010](#), [n. 24 del 2009](#), [n. 170 del 2008](#) e [n. 234 del 2007](#))*”. Al riguardo “*non è decisivo verificare se la norma censurata abbia carattere interpretativo, e sia perciò retroattiva, ovvero sia innovativa con efficacia retroattiva. Invero, in entrambi i casi si tratta di accertare se la retroattività della norma, il cui divieto non è stato elevato a dignità costituzionale, salvo il disposto dell’art. 25, secondo comma, Cost., trovi adeguata giustificazione sul piano della ragionevolezza e non contrasti con altri valori e interessi costituzionalmente protetti (ex plurimis: [sentenze n. 93 del 2011](#), [n. 234 del 2007](#) e [n. 374 del 2002](#))*”<sup>13</sup>.

Nella decisione richiamata, vengono richiamati quindi “*i limiti generali all’efficacia retroattiva delle leggi, limiti attinenti alla salvaguardia di principi costituzionali, tra cui il principio generale di ragionevolezza, che si riflette nel divieto d’introdurre ingiustificate disparità di trattamento; la tutela dell’affidamento legittimamente sorto nei soggetti, quale principio connotato allo stato di diritto; la coerenza e la certezza dell’ordinamento giuridico; il rispetto delle funzioni costituzionalmente riservate al potere giudiziario (ex plurimis: [sentenze n. 209 del 2010](#) e [n. 397 del 1994](#))*”.

È, dunque, con questi principi che occorre confrontarsi per comprendere se l’efficacia *ex tunc* di una data norma di legge (di interpretazione autentica) strida o meno con valori di rango costituzionale.

Non si può certo “approfittare” del veicolo della interpretazione autentica per introdurre nuove norme con efficacia retroattiva.

#### 7. L’art. 11-quinquies del d.l. n. 135 del 2018 come norma “intrusa” in violazione dell’art. 77 Cost.

Rispetto alla (pseudo) interpretazione autentica operata dall’art. 11-quinquies del d.l. n. 135 del 2018 emerge anche un ulteriore vizio di costituzionalità, non messo in rilievo dalle ordinanze del CNF e comunque considerabile dalla Corte costituzionale sul piano formale.

Tale disposizione è stata aggiunta quale norma del tutto ultronea nella legge di conversione di un decreto-legge del tutto eterogeneo e come tale viola natura e fini della conversione ai sensi dell’art. 77 Cost.

Infatti l’aggiunta in sede di conversione di norme eterogenee rispetto al decreto-legge implica uno stravolgimento dell’istituto del decreto-legge stesso e della funzione ascritta al procedimento di conversione.

---

<sup>12</sup> Così G. GUARINO, *Sul regime costituzionale delle leggi di incentivazione e di indirizzo*, in *Scritti di diritto pubblico dell’economia e di diritto dell’energia*, Milano, 1962, 125 ss. specie 143; v. anche A. PACE, *Leggi di incentivazione e vincoli sul legislatore futuro*, ora in ID., *Potere costituente, rigidità costituzionale, autovincoli legislativi*, Padova, 1997, 153 ss.; e C: MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, II, IX ediz., Padova, 1976, 1128.

<sup>13</sup> Così [Corte cost., sent. 21 ottobre 2011, n. 271](#).

Negli ultimi anni la Corte costituzionale ha più volte chiarito che – a fronte dell’ormai consolidata forma di governo, basata sempre di più su un utilizzo della decretazione d’urgenza assai lontano dall’impianto costituzionale – sia opportuno, non già convalidare gli scostamenti imposti dal diritto vivente alla forma della Costituzione, bensì rilevare – sapientemente – quando tali scostamenti si siano fatti troppo ampi e rischiosi per la stessa forma di Stato

Ecco allora che, a partire dalla [sent. n. 171 del 2007](#) il sindacato sulle “norme intrusive” in conversione è diventato giustamente rigoroso, dichiarando - in quel caso - incostituzionale una disposizione che correggeva un problema di ineleggibilità del sindaco di Messina “intrusa”, in sede di conversione, in un decreto-legge relativo alla finanza degli enti locali. Lo stesso è accaduto nella [sent. n. 128 del 2008](#), ove la declaratoria di illegittimità ha colpito la disposizione aggiunta sull’esproprio del teatro Petruzzelli in favore del Comune di Bari, in sede di conversione di un decreto-legge recante disposizioni urgenti in materia tributaria e finanziaria.

Tale orientamento si è consolidato con le [sent. n. 22 del 2012](#) e [n. 32 del 2014](#) rispetto alle norme sul finanziamento delle calamità inserite nel decreto-legge “mille proroghe” di fine 2010 e all’emendamento sulle sostanze stupefacenti inserito in un decreto-legge sulle Olimpiadi invernali di Torino, con interessanti considerazioni sistematiche anche su natura e funzione del disegno di legge di conversione.

In questi i casi, lo scrutinio sulla verifica di un collegamento tra la disposizione introdotta in sede di conversione e i presupposti del decreto, è stato condotto verificando se – al fondo – i presupposti del decreto-legge originario potessero “reggere” anche le norme aggiunte e se quindi le medesime fossero attinenti all’oggetto del decreto-legge originario.

È la lettura sistematica dell’art. 77 Cost. rispetto agli artt. 70, 71, 72, 73 e 74 della Costituzione ad imporre questa limitazione. Quale rapporto fra eccezione e regola. Al fine di evitare che atti compositi possano compromettere l’esercizio della funzione legislativa, il potere emendativo va esercitato nel rispetto del principio di omogeneità. È solo in relazione alla materia oggetto del decreto o alle finalità di quest’ultimo che sono dunque ammissibili emendamenti in sede di conversione.

Esattamente l’opposto di quanto avvenuto nel caso di specie.

L’art. 11-*quinquies* deriva dall’emendamento 11.0.1000 inserito in maniera del tutto impropria nel decreto “semplificazioni”. È sì vero che il d.l n. 135 aveva fin dall’inizio un “contenuto plurimo” rispondendo alla finalità di introdurre, come specificato nel titolo e nelle premesse, “*disposizioni urgenti in materia di sostegno e semplificazione per le imprese e per la pubblica amministrazione*”, al fine di superare “*criticità riscontrate nella realtà sociale*” ed “*imprimere ulteriore slancio alla modernizzazione dell’azione pubblica*”.

Ma rispetto a tali finalità è del tutto estraneo un provvedimento che ponga l’interpretazione autentica delle regole elettive per i Consigli dell’Ordine degli Avvocati! Pertanto, è palese anche la violazione dell’art. 77 Cost.

#### *8. Quanto è legittimo il divieto del doppio mandato per gli Avvocati?*

Da questo esame, per quanto rapido, a mio avviso non sussistono molti dubbi sul fatto che la normativa impugnata dal CNF travalichi i limiti costituzionali.

Anzitutto, quello della ragionevolezza, in quanto, come già messo in evidenza, prevedendo il limite di due mandati consecutivi e, al riguardo, conteggiando anche quelli espletati prima non solo della stessa entrata in vigore della l. n. 113/2017, ma anche di quella di riforma dell’ordinamento forense (l. n. 247/2012), verrebbe a introdursi una irragionevole disparità di trattamento che la categoria degli Avvocati finirebbe per subir rispetto agli altri organismi di enti rappresentativi.



Peraltro, sempre in punto di ragionevolezza, occorre mettere in evidenza che molto è cambiato dall'entrata in vigore della l. n. 247/2012<sup>14</sup>.

Infatti, per ciò che maggiormente interessa, la durata dei Consigli degli Ordini degli Avvocati, inizialmente prevista in due anni dall'art. 2 del d.lgs. 23 novembre 1944, n. 382, è stata portata a quattro proprio dalla l. 247/2012 (art. 28).

In quest'ottica, è di tutta evidenza che il limite del doppio mandato, introdotto con il comma 5 dell'art. 28 della l. 247/2012, si riferisce a mandati di durata quadriennale e non può in alcun modo concernere quelli svolti in epoca antecedente. In caso contrario, infatti, si incorrerebbe in una ulteriore violazione dell'art. 3 della Costituzione in quanto il soggetto che avesse ricoperto la carica di Consigliere nel mandato 2010 – 2012 (quando l'introduzione del limite del doppio mandato non era neanche ipotizzabile) con riconferma in quello 2102 – 2016 verrebbe a contraddistinguersi per aver svolto un “doppio mandato” di durata inferiore a quella normativamente prevista, finendosi per trovare, dunque, in una situazione di diseguaglianza e compressione dei propri diritti rispetto a chi, eletto per il quadriennio 2012 – 2016, potrebbe legittimamente candidarsi per un ulteriore quadriennio compiendo così il mandato pieno di otto anni.

In secondo luogo, ad ogni modo, ulteriore limite costituzionale valicato è, sicuramente, quello della tutela dell'affidamento legittimo tanto dei votati, quanto dei votanti.

Non può trascurarsi, infatti, la circostanza per cui la norma di interpretazione autentica della disposizione di cui all'art. 3, c. 3, seconda parte, della l. n. 113/2017, sia intervenuta “in corso d'opera”, quando cioè il procedimento elettorale era già stato avviato, con conseguente violazione del legittimo affidamento sia di chi, da un lato, si era candidato ragionevolmente confidando nella possibilità di essere eletto per poi veder sfumare tale possibilità a causa della portata retroattiva fornita al citato art. 3, sia, dall'altro, di chi, in qualità di elettore, aveva deciso di esprimere il proprio voto in favore di uno dei candidati venutisi a trovare nella situazione descritta.

Del resto, non può non sottolinearsi come il XXII emendamento alla Costituzione degli Stati Uniti d'America (1951), dopo aver introdotto con il primo periodo la regola che contempla l'impossibilità di essere eletto alla carica di Presidente per più di due volte, per chi abbia rivestito la carica presidenziale, o per chi abbia agito come Presidente, per più di due anni di un mandato per il quale qualche altra persona era stata eletta come Presidente<sup>15</sup>, nella seconda parte, prevede che “*But this Article shall not apply to any person holding the office of President when this Article was proposed by Congress, and shall not prevent any person who may be holding the office of President, or acting as President, during the term within which this Article becomes operative from holding the office of President or acting as President during the remainder of such term*”.

È stato, cioè, stabilito che la previsione contenuta nella prima parte concernente il divieto, non avrebbe trovato applicazione nei confronti di chi avesse rivestito la carica di Presidente nel momento di presentazione dell'emendamento da parte del Congresso, nonché di chi avesse rivestito il medesimo ruolo oppure agito come Presidente nel corso del mandato di intervenuta vigenza dell'emendamento medesimo.

Escludendo così un'efficacia *ex tunc* della prima parte della disposizione e *pro futuro* dei mandati già espletati, che, in quanto rapporti giuridici ormai irretrattabilmente definiti, non sono stati ritenuti idonei a poter essere considerati ai fini della futura applicazione della norma che introduceva il limite dei mandati presidenziali.

---

<sup>14</sup> I compiti e le funzioni dei Consigli degli Ordini degli Avvocati (C.O.A.) ante l. 247/2012 erano stabiliti dall'art. 14 del r.d.l. 27 novembre 1933 n. 1578. Esso, all'art. 38, poneva, ad esempio, in capo agli stessi C.O.A. la titolarità del procedimento disciplinare a carico dei propri iscritti (funzione ribadita anche dall'art. 42 del r.d. 22 gennaio 1934, n. 37). Con l'introduzione della l. 247/2012 i compiti dei C.O.A. sono stati funzionalmente modificati ed ampliati così come stabilito dall'art. 29 della stessa e, quindi, ne viene modificata la natura; infatti, proprio per le nuove funzioni riconosciute ai C.O.A. dalla Legge professionale, il Legislatore ha escluso da tali funzioni la potestà disciplinare demandandola (art. 50) ad appositi organi esterni (i Consigli Distrettuali di Disciplina).

<sup>15</sup> Emendamento che fece seguito ai 4 mandati del Presidente Roosevelt.

A livello italiano significativo è il precedente della introduzione del limite del doppio mandato per i Presidenti di Regione. Il limite è stato reso applicativo con la l. n. 165 del 2004 ed è così sorta la questione della applicabilità a Presidenti che già avevano effettuato due mandati (i casi di Formigoni in Lombardia, Errani in Emilia-Romagna, Iorio in Molise). Questi tre Presidenti si sono ripresentati e sono stati successivamente anche eletti<sup>16</sup>.

Ne è generato un contenzioso che ha ribadito la piena legittimità di tali candidature, ribadendo che il limite va ritenuto “operativo solo a partire dalle elezioni regionali successive all’entrata in vigore della legge statale, perché non si può limitare in via retroattiva un diritto costituzionalmente garantito – quale è quello elettorale – in difetto di espressa previsione”<sup>17</sup>.

Ancor più nello specifico, tali principi sono stati ribaditi nella giurisprudenza formatasi circa la rieleggibilità dei Presidenti delle CCIAA a cavallo della novella legislativa del 2010. Anche in ragione della preesistenza del limite (operante fin dal 1993).

Si è infatti osservato che “la norma limitativa del numero di mandati per la carica di Presidente della Camera di Commercio, lungi dal ritenersi retroattiva, non solo ribadisce principi già stabiliti dalle disposizioni in materia di Camere di commercio, non solo detta una regolamentazione valente per il futuro ..., ma stabilisce una condizione di eleggibilità (o ineleggibilità) che, come tale, si applica fisiologicamente ed immediatamente per le elezioni successive”<sup>18</sup>.

Del resto, questa interpretazione restrittiva appare necessaria anche alla luce dei principi generali di ermeneutica costituzionale. Proprio la Corte costituzionale ha ricordato “che le cause di ineleggibilità, derogando al principio costituzionale della generalità del diritto elettorale passivo, sono di stretta interpretazione e devono comunque rigorosamente contenersi entro i limiti di quanto sia ragionevolmente indispensabile per garantire la soddisfazione delle esigenze di pubblico interesse cui sono preordinate. Per l’art. 51 della Costituzione, l’eleggibilità è la regola, l’ineleggibilità l’eccezione”<sup>19</sup>. Ecco un ulteriore elemento per applicare in maniera comunque restrittiva (e non certo retroattiva) i limiti in questione, senza poi considerare la palese violazione dell’art. 77 Cost.

Alla luce del quadro complessivo, da studioso sono davvero curioso di vedere come si orienterà la Corte costituzionale sul doppio mandato per i Consigli degli Ordini circondariali degli Avvocati, anche per la grande importanza che la questione riveste per tutta una serie di Consigli i cui rinnovi sono ora in corso.

---

<sup>16</sup> Nello specifico, Formigoni è stato Presidente della Giunta regionale lombarda per quattro volte consecutive dal 1995; Errani e Iorio hanno ricoperto tre mandati consecutivi ciascuno dalle elezioni regionali del 2000 e sono stati Presidenti delle rispettive Giunte nell’ultima parte della legislatura regionale anteriore alla riforma costituzionale del 1999.

<sup>17</sup> Cfr. Corte d’Appello di Milano, sez. IV civ., sentt. 1403 e 1404/2011; si v. anche Corte d’Appello di Bologna, sez. I civ., sent. 453/2011.

<sup>18</sup> Così Cons. St., sent. n. 1898 del 2016.

<sup>19</sup> Cfr. [Corte cost., sent. n. 46 del 1969](#).