

# CORTE COSTITUZIONALE

Sentenza **104/2006** (ECLI:IT:COST:2006:104)

Giudizio: **GIUDIZIO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE IN VIA INCIDENTALI**

Presidente: **MARINI** - Redattore: **CASSESE**

Udienza Pubblica del ; Decisione del **08/03/2006**

Deposito del **17/03/2006**; Pubblicazione in G. U. **22/03/2006**

Norme impugnate: Artt. 22 e 41 della legge 24/01/1979, n. 18.

Massime: **30258**

Atti decisi: **ord. 513/2005**

## SENTENZA N. 104 ANNO 2006

### LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: Annibale MARINI; Giudici: Franco BILE, Giovanni Maria FLICK, Francesco AMIRANTE, Ugo DE SIERVO, Romano VACCARELLA, Paolo MADDALENA, Alfio FINOCCHIARO, Alfonso QUARANTA, Franco GALLO, Gaetano SILVESTRI, Sabino CASSESE, Maria Rita SAULLE, Giuseppe TESAURO,

ha pronunciato la seguente

### SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 22 e 41 della legge 21 gennaio 1979 (*recte*: 24 gennaio 1979), n. 18 (Elezioni dei membri del Parlamento europeo spettanti all'Italia), e successive modificazioni, promosso con ordinanza del 25 luglio 2005 dal Consiglio di Stato, sul ricorso proposto da Umberto Bossi contro l'Ufficio Elettorale per il Parlamento Europeo presso la Corte di cassazione ed altro, iscritta al n. 513 del registro ordinanze 2005 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 42, prima serie speciale, dell'anno 2005.

*Visto* l'atto di costituzione di Umberto Bossi;

*udito* nell'udienza pubblica del 21 febbraio 2006 il Giudice relatore Sabino Cassese;

*uditi* gli avvocati Luigi Manzi, Mario Bertolissi e Sandro De Nardi per Umberto Bossi.

Il Consiglio di Stato solleva questione di legittimità costituzionale dell'art. 41, primo comma, e dell'art. 22, ultimo comma, della legge 21 gennaio (*recte*: 24 gennaio) 1979, n. 18 (Elezione dei rappresentanti dell'Italia al Parlamento europeo), come modificata dalla legge 27 marzo 2004, n. 78 (Disposizioni concernenti i membri del Parlamento europeo eletti in Italia, in attuazione della decisione 2002/772/CE, del Consiglio), che ha mutato anche il titolo della legge n. 18 del 1979 in quello di "Elezione dei membri del Parlamento europeo spettanti all'Italia", per violazione degli artt. 3, 51 e 97 della Costituzione.

A norma della prima disposizione ( art. 41, primo comma), «[i]l candidato che risulta eletto in più circoscrizioni deve dichiarare all'Ufficio elettorale nazionale, entro otto giorni dall'ultima proclamazione, quale circoscrizione sceglie. Mancando l'opzione, l'Ufficio elettorale nazionale supplisce mediante sorteggio». A norma della seconda disposizione (art. 22, ultimo comma), ogni ufficio elettorale circoscrizionale, dopo aver proclamato eletti i candidati nei limiti dei seggi (comunicati dall'Ufficio elettorale nazionale) ai quali ciascuna lista ha diritto, «invia [...] attestato ai candidati proclamati eletti».

La questione è stata eccepita da un candidato risultato eletto in due circoscrizioni nelle elezioni dei "membri del Parlamento europeo spettanti all'Italia" (tenutesi il 12 e 13 giugno 2004), nel corso del giudizio di appello avverso la sentenza di primo grado che aveva respinto il suo ricorso contro gli atti dell'Ufficio elettorale nazionale per il Parlamento europeo presso la Corte di cassazione, culminati nell'assegnazione del ricorrente, mediante sorteggio, ad una delle due circoscrizioni nelle quali era stato proclamato eletto.

Secondo quanto riferisce il rimettente, l'assegnazione della circoscrizione era stata compiuta dall'Ufficio elettorale nazionale sul presupposto che, esaurite le proclamazioni degli eletti ad opera degli uffici elettorali circoscrizionali, l'interessato non aveva fatto pervenire all'Ufficio nazionale, entro le ore ventiquattro del 14 luglio 2004 e, cioè, entro gli otto giorni dalla proclamazione (avvenuta il 6 luglio 2004) previsti dall'art. 41, primo comma, della legge n. 18 del 1979, alcuna dichiarazione di opzione per una delle due circoscrizioni nelle quali era risultato eletto. Peraltro, il ricorrente aveva manifestato la sua opzione il successivo 16 luglio 2004, ma l'Ufficio elettorale nazionale, con provvedimento del 19 luglio 2004, l'aveva dichiarata irricevibile, «stante la non modificabilità [...] dell'atto già adottato da questo ufficio in data 15 luglio 2004, impugnabile davanti al giudice amministrativo», e sull'ulteriore rilievo che le proclamazioni effettuate dagli uffici elettorali circoscrizionali il 6 luglio 2004 erano avvenute con modalità tali da averne determinato «la conoscibilità legale da parte degli interessati».

Quanto alla rilevanza della questione, osserva il rimettente che la decadenza dal diritto di opzione è scaturita proprio dall'applicazione dell'art. 41, primo comma, della legge n. 18 del 1979, nella parte in cui stabilisce che il termine di otto giorni per esercitare l'opzione decorre dall'ultima proclamazione.

Nel ricostruire il quadro normativo, il rimettente osserva che l'art. 41, primo comma, della legge n. 18 del 1979 non può essere interpretato se non nel senso che il diritto di opzione dev'essere esercitato, a pena di decadenza, entro otto giorni dall'ultima proclamazione; né sarebbe possibile, ai fini di una differente interpretazione, instaurare una correlazione con l'art. 22, ultimo comma, della stessa legge, nel senso di far decorrere il termine per l'opzione dalla data di ricevimento, da parte del candidato, dell'attestato individuale di proclamazione. Secondo il rimettente, infatti, ciò comporterebbe «una modifica sostanziale dell'art. 41, primo comma, il quale da una parte non richiama l'art. 22, ultimo comma (che ha il fine del tutto diverso di permettere ad ogni eletto di documentare il proprio *status*), e dall'altra intende collegare chiaramente la decorrenza del termine all'ultima proclamazione intervenuta» (spettando, poi, al Parlamento europeo di verificare la legittimità del mandato dei neo-eletti, in

base alle disposizioni dell'Atto del 20 settembre 1976 e successive modificazioni, approvato e reso esecutivo in Italia con la legge 6 aprile 1977, n. 150, e successive modificazioni), «a prescindere da qualsiasi comunicazione da parte dell'Ufficio ed, in particolare, senza alcun collegamento con l'invio da parte dell'Ufficio elettorale circoscrizionale dell'attestato ai rappresentanti proclamati eletti».

Sul piano della non manifesta infondatezza, il Tribunale rimettente rileva, anzitutto, la «intrinseca irragionevolezza o irrazionalità, in violazione dell'art. 3 Cost.», dell'art. 41, primo comma, della legge n. 18 del 1979, laddove «ricollega il decorso di un brevissimo termine perentorio alla circostanza puramente casuale che il candidato venga a sapere tempestivamente la data in cui i singoli uffici circoscrizionali abbiano deciso di riunirsi per procedere alla proclamazione degli eletti»; con la conseguenza che il termine inizia a decorrere a prescindere dalla circostanza che l'interessato sia o meno a conoscenza dell'evento - l'ultima proclamazione - cui la legge ricollega il decorso medesimo e, quindi, con il rischio di vanificare l'effettività del diritto di opzione, «il quale a sua volta deriva pur sempre dal diritto inviolabile di elettorato passivo di cui all'art. 51 Cost.»; effettività che sarebbe, invece, assicurata se la decorrenza del termine per l'opzione fosse stabilita con riferimento alla comunicazione personale delle proclamazioni, ovvero alla ricezione degli attestati di elezione.

Il rimettente evoca, inoltre, «la sospetta violazione del principio di buon andamento ed imparzialità di cui all'art. 97 Cost., dal momento che solo assicurando in concreto l'esercizio del diritto di opzione, ad esempio facendo decorrere il termine di opzione non dalla proclamazione ma dall'invio con sollecitudine da parte dell'Ufficio elettorale circoscrizionale del menzionato attestato, potrebbe essere garantita una regolare composizione dell'organo elettivo».

Infine, sempre con riferimento all'art. 97 Cost., il rimettente osserva che sarebbe contraddetto «senza adeguata giustificazione il principio generale di cui all'art. 21-bis, della legge 7 agosto 1990, n. 241, introdotto dall'art. 14 della legge 11 febbraio 2005, n. 15, secondo cui “il provvedimento limitativo della sfera giuridica dei privati acquista efficacia nei confronti di ciascun destinatario con la comunicazione allo stesso effettuata”; principio che doveva ritenersi già insito nell'ordinamento, come del resto è desumibile dall'art. 21 della legge 6 dicembre 1971, n. 1034, sia pure con riferimento al termine di decorrenza del ricorso al tribunale amministrativo regionale per i soggetti direttamente contemplati nell'atto ritenuto lesivo (v. in precedenza artt. 1 e 2 del regio decreto 17 agosto 1907, n. 642)».

Nell'atto di costituzione, la difesa della parte privata osserva, in primo luogo, che l'art. 41, primo comma, della legge n. 18 del 1979 è affetto da intrinseca irragionevolezza e contrasta, perciò, con l'art. 3 Cost., laddove consente che «la conoscenza (*rectius*: conoscibilità)» del *dies a quo* per l'esercizio del diritto di opzione «dipenda (non già da una comunicazione *ad hoc* bensì) dalla circostanza, puramente fortuita e casuale, che il candidato in più circoscrizioni venga a sapere in che giorno i singoli uffici circoscrizionali lo proclamano eletto (e, soprattutto, in che giorno avviene l'*ultima* proclamazione)». Aggiunge che la disposizione è affetta da irragionevolezza e incoerenza, ulteriormente contrastando con l'art. 3 Cost., «nella misura in cui non è ancora espressamente il decorso del *dies a quo* (per l'esercizio dell'opzione) alla comunicazione recante l'attestato dell'intervenuta proclamazione», prescritta dall'art. 22, ultimo comma, della legge n. 18 del 1979, ma effettuata, nelle elezioni del 2004, con «bizzarre e differenziate modalità» dalle segreterie degli uffici circoscrizionali; donde la necessità che l'obbligo predetto sia assolto non già con «una comunicazione purchessia», ma mediante «una comunicazione che sia tale da garantire la conoscibilità legale dell'intervenuta proclamazione».

La difesa privata ribadisce, poi, che la necessità di garantire la più rapida costituzione del Parlamento europeo impone di ritenere che solo una data certa dalla quale decorra il termine per l'esercizio del diritto di opzione, unitamente alla massima sollecitudine degli uffici elettorali circoscrizionali nel comunicare le avvenute proclamazioni, eliminerebbe il palese

contrasto della norma «per un verso con il principio del buon andamento sancito dall'art. 97 Cost. e, per altro verso, con il diritto di elettorato passivo di cui all'art. 51 Cost.»; con la conseguenza che «solamente se l'ordinamento assicura una effettiva tutela al diritto di optare, si riesce altresì - e nel contempo - a perseguire l'obiettivo di garantire una regolare e celere costituzione dell'organo elettivo: e viceversa».

Essa ritiene, infine, che l'art. 41, primo comma, della legge n. 18 del 1979 sia incostituzionale, per contrasto con gli artt. 3, 51 e 97 Cost., «nella misura in cui non prevede che il titolare del diritto di opzione possa essere rimesso in termini allorquando venga inequivocabilmente indotto in errore - quanto alla individuazione del *dies a quo* - dalle stesse segreterie degli uffici circoscrizionali».

### *Considerato in diritto*

1. - Il Consiglio di Stato solleva questione di legittimità costituzionale degli articoli 41, primo comma, e 22, ultimo comma, della legge 21 gennaio (*recte*: 24 gennaio) 1979, n. 18 (Elezioni dei rappresentanti dell'Italia al Parlamento europeo), come modificata dalla legge 27 marzo 2004, n. 78 (che ha mutato anche il titolo della legge n. 18 del 1979 in quello di "Elezioni dei membri del Parlamento europeo spettanti all'Italia"), per violazione degli articoli 3, 51 e 97 della Costituzione.

A norma della prima disposizione, «[i]l candidato che risulta eletto in più circoscrizioni deve dichiarare all'Ufficio elettorale nazionale, entro otto giorni dall'ultima proclamazione, quale circoscrizione sceglie. Mancando l'opzione, l'Ufficio elettorale nazionale supplisce mediante sorteggio». La seconda disposizione prescrive che ogni Ufficio elettorale circoscrizionale, dopo aver proclamato eletti i candidati nei limiti dei seggi (comunicati dall'Ufficio elettorale nazionale) ai quali ciascuna lista ha diritto, «invia [...] attestato ai candidati proclamati eletti».

Le due disposizioni prevedono, dunque, distintamente e senza alcun collegamento fra loro, che il termine per l'opzione decorre dall'ultima proclamazione ad opera di un ufficio circoscrizionale e che ciascuno di tali uffici è tenuto ad inviare l'"attestato di elezione" ai candidati proclamati eletti. Secondo il giudice *a quo*, la prima disposizione violerebbe l'art. 3 Cost., data l'irragionevolezza e l'irrazionalità di far decorrere il termine di otto giorni per l'esercizio del diritto di opzione - che «deriva pur sempre dal diritto inviolabile di elettorato passivo di cui all'art. 51 Cost.» - da un evento, l'ultima proclamazione, del quale il candidato può non aver acquisito una personale conoscenza, come invece avverrebbe se la decorrenza del termine fosse stabilita con riferimento alla data di ricezione di un'apposita comunicazione.

La questione è senz'altro rilevante nel giudizio *a quo*, dal momento che l'interessato ha esercitato l'opzione cinque giorni dopo la scadenza del termine previsto dalla legge e che, in ragione di ciò, l'Ufficio elettorale nazionale ha proceduto al sorteggio per ascrivere l'elezione del candidato ad una delle due circoscrizioni nelle quali era stato proclamato eletto.

2. - È opportuno premettere il quadro normativo di riferimento.

Nel sistema di elezione dei rappresentanti dell'Italia al Parlamento europeo, è consentito a ciascun avente diritto di candidarsi in una o in più circoscrizioni, salvo, nel secondo caso, l'obbligo di specificare, nella dichiarazione di accettazione della candidatura (che viene presentata all'ufficio elettorale circoscrizionale unitamente alla lista dei candidati), le altre circoscrizioni in cui pure ha accettato di candidarsi (art. 12, settimo comma, della legge n. 18 del 1979). Esaurite le proclamazioni ad opera degli uffici circoscrizionali, il candidato che risulta eletto in più circoscrizioni deve dichiarare all'Ufficio elettorale nazionale, entro otto

giorni dall'ultima proclamazione, quale circoscrizione sceglie; mancando tale scelta, l'Ufficio elettorale nazionale "supplisce" mediante sorteggio a individuare la circoscrizione cui va ascritta l'elezione; quindi, il presidente dell'Ufficio elettorale nazionale provvede a proclamare "eletto in surrogazione" il candidato che segue immediatamente l'ultimo eletto nella lista della circoscrizione che non è stata scelta o sorteggiata (art. 41, primo comma, della legge n. 18 del 1979).

Si tratta di un meccanismo che risponde all'esigenza di concludere in ambito nazionale - secondo quanto prescrive l'art. 7, secondo comma, della legge 6 aprile 1977, n. 150 (Approvazione ed esecuzione dell'atto relativo all'elezione dei rappresentanti nell'assemblea a suffragio universale diretto, firmato a Bruxelles il 20 settembre 1976, allegato alla decisione del consiglio delle Comunità europee, adottata a Bruxelles in pari data) - il procedimento per l'elezione dei "membri del Parlamento europeo spettanti all'Italia", essendo poi riservato al Parlamento di verificare "i poteri dei rappresentanti", sulla base dei risultati ufficialmente proclamati dagli Stati membri e decidendo sulle contestazioni direttamente fondate sull'"atto" relativo all'elezione dei componenti dell'assemblea (reso esecutivo dall'Italia con la menzionata legge n. 150 del 1977). Sempre in ambito nazionale è previsto che siano risolte le controversie sulle incompatibilità e sulle ineleggibilità degli eletti e quelle in materia di operazioni elettorali (art. 42 e seguenti della legge n. 18 del 1979). I provvedimenti assunti dall'Ufficio elettorale nazionale all'esito delle une e delle altre sono comunicati dallo stesso Ufficio alla segreteria del Parlamento europeo (art. 46 della citata legge n. 18 del 1979); la sostituzione dei candidati illegittimamente proclamati con coloro che hanno diritto di esserlo è comunicata anche agli interessati (art. 46, secondo comma).

In vista della più sollecita costituzione dell'organo rappresentativo è, infine, stabilito che il diritto di opzione venga esercitato entro un breve termine di decadenza, che la legge fissa in otto giorni dall'ultima proclamazione. Peraltro, il giudice *a quo* non dubita della ragionevolezza di questo termine, quanto della sua decorrenza da un evento - l'ultima proclamazione, appunto - del quale il candidato non acquisisce la conoscenza legale attraverso una comunicazione (che può anch'essere l'attestato di elezione) di cui sia certa la data di ricezione, in modo che da questa data decorra il termine per esercitare il diritto di opzione.

### 3. - La questione è fondata.

3.1. - Il diritto di optare per una delle circoscrizioni nelle quali il candidato è risultato eletto costituisce il modo per consentirgli di instaurare uno specifico legame, in termini di rappresentanza politica, con il corpo degli elettori appartenenti a un determinato collegio ed è esplicitazione del diritto di elettorato passivo, garantito a tutti i cittadini dall'art. 51, primo comma, Cost.

Il procedimento per l'elezione dei membri del Parlamento europeo spettanti all'Italia, culminante nell'atto di proclamazione dei candidati eletti, è configurato dalla legge come un procedimento amministrativo, benché ad esso presiedano uffici costituiti presso organi giurisdizionali.

3.2. - La pubblicità dell'azione amministrativa ha assunto, specie dopo l'entrata in vigore della legge 7 agosto 1990, n. 241 (Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi), il valore di un principio generale, che attua sia i canoni costituzionali di imparzialità e buon andamento dell'amministrazione (art. 97, primo comma, Cost.), sia la tutela di altri interessi costituzionalmente protetti, come il diritto di difesa nei confronti dell'amministrazione (artt. 24 e 113 Cost.).

Tra i "criteri" dell'azione amministrativa, l'art. 1 della legge contempla, infatti, espressamente (accanto a quelli di economicità, di efficacia e di trasparenza) la pubblicità, mentre le disposizioni contenute nel capo V della medesima legge ne disciplinano taluni aspetti

applicativi, quale, in primo luogo, l'accesso ai documenti amministrativi (art. 22 e seguenti).

3.3. - Manifestazione fra le più rilevanti della regola di pubblicità è l'obbligo di comunicazione dei provvedimenti amministrativi, oggi sancito dall'art. 21-*bis* della legge n. 241 del 1990, introdotto dall'art. 14 della legge 11 febbraio 2005, n. 15, il quale stabilisce che «il provvedimento limitativo della sfera giuridica dei privati acquista efficacia nei confronti di ciascun destinatario con la comunicazione allo stesso effettuata». Questa norma non è applicabile al caso in esame, in quanto successiva ai fatti di cui è causa; tuttavia, essa ha reso esplicita una regola desumibile dal testo originario della citata legge n. 241 del 1990 (l'obbligo di concludere il procedimento, entro un termine stabilito, con un "provvedimento espresso").

3.4. - Infine, la pubblicità del procedimento amministrativo è un principio del patrimonio costituzionale comune dei Paesi europei; principio stabilito, tra l'altro, dall'art. 253 del Trattato istitutivo delle Comunità europee, che impone l'obbligo di motivazione degli atti comunitari (sentenza della Corte di giustizia delle Comunità europee del 2 aprile 1998 in causa C-367/95).

3.5. - Con specifico riguardo al procedimento elettorale, è da escludere che l'obbligo di comunicazione possa essere sostituito, ai fini della conoscenza del *dies a quo* per l'esercizio del diritto di opzione, dall'informazione proveniente dai rappresentanti di lista (eventualmente) presenti alle operazioni elettorali. Questi non soddisfano, infatti, l'esigenza che l'eletto acquisisca la conoscenza legale della sua proclamazione. I rappresentanti di lista hanno il compito di vigilare, nell'interesse delle liste e dei candidati, sulla regolarità delle operazioni elettorali, onde effettivamente «si presume che il candidato appartenente al gruppo possa rivolgersi [ad essi] per attingere notizie circa la correttezza delle operazioni di scrutinio e della relativa verbalizzazione» (ordinanza n. 386 del 2000). Ma questa è funzione diversa, tanto da essere distintamente regolata, da quella cui assolve la comunicazione dell'avvenuta elezione e l'invio del relativo attestato; né, del resto, i rappresentanti di lista presso ciascuna circoscrizione elettorale sono in grado di conoscere in quale data il candidato eletto in più circoscrizioni abbia avuto notizia dell'ultima proclamazione.

3.6. - Risulta, così, evidente l'irragionevolezza di un sistema nel quale la legge prevede la comunicazione della proclamazione all'interessato mediante apposito "attestato", ma, poi, fa decorrere dalla stessa data di proclamazione i termini per l'esercizio del diritto di opzione. Solo la comunicazione dell'attestato impegna, infatti, l'eletto ad attivarsi per giungere a formare, nel termine stabilito dalla legge, la sua volontà in ordine all'interesse che l'ordinamento gli riconosce.

Considerato che la proclamazione è comunicata al candidato mediante l'invio dell'attestato di elezione, il termine per l'esercizio dell'opzione deve decorrere dalla data in cui il soggetto proclamato eletto in più circoscrizioni abbia ricevuto la comunicazione dell'ultima proclamazione, quale risulta dal relativo attestato; comunicazione da effettuarsi, secondo le regole generali, a norma dell'art. 136 del codice di procedura civile.

L'esigenza di una sollecita costituzione dell'organo elettivo non è inficiata dall'eventualità che le opzioni avvengano oltre gli otto giorni dalla proclamazione, previsti dall'art. 41, primo comma, della legge n. 18 del 1979. Basti dire che la medesima legge concede agli eletti, titolari di cariche elettive o di governo nelle amministrazioni regionali e locali, trenta giorni per risolvere le situazioni di incompatibilità (art. 6, secondo comma, della legge n. 18 del 1979) e che, contro gli atti di proclamazione degli eletti, è ammessa l'azione popolare nel termine di trenta giorni dalla pubblicazione nella *Gazzetta Ufficiale* dell'elenco dei candidati proclamati eletti (art. 42, secondo comma, della legge n. 18 del 1979).

## LA CORTE COSTITUZIONALE

*dichiara l'illegittimità costituzionale degli articoli 41, primo comma, e 22, ultimo comma, della legge 24 gennaio 1979, n. 18 (Elezione dei membri del Parlamento europeo spettanti all'Italia), come modificata dalla legge 27 marzo 2004, n. 78 (Disposizioni concernenti i membri del Parlamento europeo eletti in Italia, in attuazione della decisione 2002/772/CE, del Consiglio), nella parte in cui non prevedono che il termine per l'esercizio del diritto di opzione del candidato proclamato eletto in più circoscrizioni decorra dalla data della comunicazione dell'ultima proclamazione, quale risulta dal relativo attestato.*

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, l'8 marzo 2006.

F.to:

Annibale MARINI, Presidente

Sabino CASSESE, Redattore

Giuseppe DI PAOLA, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 17 marzo 2006.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: DI PAOLA

---

*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.*