



Partito della Rifondazione Comunista  
Sinistra Europea

Roma, 8 marzo 2024

***Al Signor Presidente della Repubblica***

***On. Sergio Mattarella***

Illustrissimo Signor Presidente della Repubblica,

ci rivolgiamo a Lei quale garante supremo della nostra Carta Costituzionale e del sistema democratico.

### **Sintesi della questione**

Gli scriventi rappresentano il PARTITO DELLA SINISTRA EUROPEA che associa partiti della sinistra di tutto il continente ed è uno di dieci partiti europei riconosciuti ai sensi del regolamento n.1141/2014 di cui all'albo disponibile in rete <https://www.appf.europa.eu/appf/it/parties-and-foundations/registered-parties>, e il PARTITO DELLA RIFONDAZIONE COMUNISTA SINISTRA EUROPEA (PRC-SE) che sta coproponendo una lista "PACE, TERRA e DIGNITÀ" che intende presentarsi alle prossime elezioni europee.

Il giorno 6 marzo 2024, abbiamo appreso essere in atto una modifica legislativa, in merito ai soggetti tenuti alla raccolta firme per presentare le liste elettorali. Prima di tale modifica la lista promossa dagli scriventi non doveva effettuare la raccolta delle firme (per la quale notoriamente vi sono 180 giorni di tempo).

A seguito di tale modifica, per ora approvata unicamente in sede referente dalla Commissione Affari Costituzionali del Senato, a maggioranza, la lista da noi promossa dovrebbe raccogliere le firme.

Una simile modifica, a poche settimane dalla scadenza del termine per presentare le firme, rende impossibile la presentazione della lista.

La modifica è però evidentemente incostituzionale, perché non prevede una norma transitoria, e genera una evidente disparità, tra chi per tempo ha iniziato la raccolta, avendo 180 giorni, e gli scriventi che invece avrebbero solo poche settimane, posto che il termine per la consegna è fine aprile 2024.

In particolare la norma è incostituzionale perché incide su una situazione giuridica di vantaggio già conseguita, e dunque retroattivamente su diritti "quesiti", particolarmente sensibili trattandosi di diritti elettorali.

### **Premessa**

Il principio di irretroattività della legge esclude che una norma giuridica possa applicarsi ad atti, fatti, eventi o situazioni verificatesi prima della sua entrata in vigore.

Si tratta di una regola essenziale di civiltà giuridica: i cittadini, infatti, nel determinare la propria condotta tengono conto delle leggi vigenti in quel momento.

L'art. 11 delle Disposizioni sulla legge in generale, preliminari al codice civile, stabilisce "La legge non dispone che per l'avvenire: essa non ha effetto retroattivo".

Partito della Rifondazione Comunista - Direzione Nazionale

[Tel 06 441821](tel:06441821) - [mail: segretario@rifondazione.it](mailto:segretario@rifondazione.it) [www.rifondazione.it](http://www.rifondazione.it)

Tale principio comporta, da una parte, che la legge nuova non possa essere applicata ai rapporti giuridici sorti anteriormente se, in tal modo, si disconoscano gli effetti già verificatisi nel passato o si venga a togliere efficacia, in tutto o in parte, alle conseguenze attuali e future di essi.

E ciò discende dal principio di certezza del diritto (Corte Cost., sent. n. 194 del 1976), elemento essenziale di civiltà giuridica (Corte Cost., sent., n. 13 del 1977), fondamento dello stato di diritto (Corte Cost., sent. n.108 del 1981) e principio generale dell'ordinamento (Corte Cost., sent. n. 91 del 1982).

Nonostante l'importanza riconosciutagli, il principio di irretroattività in materia civile non è mai assurdo, nel nostro ordinamento, alla dignità di norma costituzionale.

Tuttavia la Corte Costituzionale pone condizioni rigorose perché la norma sopravveniente possa avere effetti retroattivi e fra queste condizioni ricorrono il rispetto del principio di ragionevolezza (Corte cost., n. 6/1994; n. 283 e n. 424/1993; n. 440/1992; n. 429/1991), la tutela dell'affidamento legittimamente sorto nei soggetti quale principio connaturato allo Stato di diritto (Corte cost., n. 525/2000; n. 39 e n. 424/1993, n. 349/1985), la coerenza e la certezza dell'ordinamento giuridico (Corte cost., n. 6/1994, n. 429/1993, n. 822/1988).

Come è stato affermato, infatti, nella sentenza n. 525/2000: «In proposito questa Corte ha individuato, oltre alla materia penale, altri limiti, che attengono alla salvaguardia di norme costituzionali (V., ex plurimis, le citate sentenze n. 311 del 1995 e n. 397 del 1994), tra i quali i principi generali di ragionevolezza e di uguaglianza, quello della tutela dell'affidamento legittimamente posto sulla certezza dell'ordinamento giuridico, e quello del rispetto delle funzioni costituzionalmente riservate al potere giudiziario (che vieta di intervenire per annullare gli effetti del giudicato o di incidere intenzionalmente su concrete fattispecie sub iudice)».

In particolare “questa Corte ha individuato una serie di limiti generali all'efficacia retroattiva delle leggi, attinenti alla salvaguardia, oltre che dei principi costituzionali, di altri fondamentali valori di civiltà giuridica, posti a tutela dei destinatari della norma e dello stesso ordinamento, tra i quali vanno ricompresi il rispetto del principio generale di ragionevolezza, che si riflette nel divieto di introdurre ingiustificate disparità di trattamento; la tutela dell'affidamento legittimamente sorto nei soggetti quale principio connaturato allo Stato di diritto; la coerenza e la certezza dell'ordinamento giuridico” (Corte Cost. n.103 del 22 maggio 2013).

Anche la CEDU (Corte Europea dei Diritti dell'Uomo) ha sanzionato le leggi retroattive nel caso Raffinerie greche Stran e Stratis Andreatis c. Grecia del 1994. La Corte di Strasburgo, in quell'occasione, ha, da un lato, ricondotto per la prima volta il principio d'irretroattività della legge civile entro le garanzie di cui all'art. 6 della Convenzione, riconoscendo “carattere civile” alla violazione perpetrata dallo Stato con le leggi retroattive; dall'altro, ha sancito la rilevanza, in materia, del principio di parità delle armi, derivante proprio dall'art. 6 CEDU.

In particolare, la Corte ha affermato che l'intervento, realizzato dallo Stato tramite l'emanazione della legge avente portata retroattiva, si presentava “inseparabile da un rischio di arbitrarietà e incompatibile con i principi generali del diritto internazionale e con la nozione di preminenza del diritto insita nella Convenzione” (par.42).

Di recente la Corte costituzionale (sentenza n. 4 del 2024) ha confermato che “dinanzi a leggi aventi efficacia retroattiva questa Corte è chiamata ad esercitare uno scrutinio particolarmente rigoroso: ciò in ragione della centralità che assume il principio di non retroattività della legge, «inteso quale fondamentale valore di civiltà giuridica, non solo nella materia penale (art. 25 Cost.), ma anche in altri settori dell'ordinamento (sentenze

n. 174 del 2019, n. 73 del 2017, n. 260 del 2015 e n. 170 del 2013)» (sentenza n. 145 del 2022)” e che vi è un “solida sinergia fra principi costituzionali interni e principi contenuti nella CEDU”.

Ed infine si possono menzionare i principi esposti dalla Corte di Giustizia Europea, in relazione alla necessità di un regime transitorio:

“In via preliminare, occorre rammentare che i principi di certezza del diritto e di tutela del legittimo affidamento richiedono, da un lato, che le norme giuridiche siano chiare e precise e, dall’altro, che la loro applicazione sia prevedibile per coloro che vi sono sottoposti ” (v., in tal senso, sentenza dell’11 settembre 2019, Călin, C676/17, EU:C:2019:700, punto 50 e giurisprudenza ivi citata).

Del pari, nelle materie disciplinate dal diritto dell’Unione, la normativa degli Stati membri deve essere formulata in modo non equivoco al fine di consentire ai soggetti interessati di conoscere i loro diritti e obblighi in modo chiaro e preciso e ai giudici nazionali di garantirne l’osservanza (sentenza del 9 luglio 2015, Salomie e Oltean, C183/14, EU:C:2015:454, punto 32 e giurisprudenza ivi citata).

Inoltre, occorre ricordare che, in linea di principio, è compatibile con il diritto dell’Unione una nuova norma giuridica che si applica a partire dall’entrata in vigore dell’atto recante la medesima, cosicché i principi di certezza del diritto e di tutela del legittimo affidamento non ostano, in linea di principio, alla possibilità per uno Stato membro di modificare una legge precedente con effetto immediato, senza prevedere un regime transitorio (sentenza del 9 giugno 2016, Wolfgang und Dr. Wilfried Rey Grundstücksgemeinschaft, C332/14, EU:C:2016:417, punto 56).

Tuttavia, in situazioni particolari nelle quali i principi di certezza del diritto e di tutela del legittimo affidamento lo impongano, può essere necessaria l’introduzione di un siffatto regime adeguato alle circostanze.

Pertanto, un legislatore nazionale violerebbe i principi di certezza del diritto e di tutela del legittimo affidamento qualora adottasse, in modo improvviso e imprevedibile, una nuova legge che sopprime un diritto di cui godevano fino a tale momento i soggetti passivi, senza lasciare a questi ultimi il tempo necessario per adattarsi, e ciò senza che lo scopo da conseguire lo imponga (sentenza del 9 giugno 2016, Wolfgang und Dr. Wilfried Rey Grundstücksgemeinschaft, C332/14, EU:C:2016:417, punto 58).” (CGCE Hecta Viticol del 30 aprile 2020 nel giudizio Causa C-184/19, si vedfa pure C-67/09).

Pertanto “la soccombenza del legittimo affidamento del privato rispetto alla retroattività è ancorata al requisito della prevedibilità, oggetto di valutazione attraverso il canone prospettico dell’ “operatore economico prudente e accorto”, e dunque la lesione del principio del legittimo affidamento è invocabile solo ove l’operatore economico prudente e accorto non sia in grado di prevedere il mutamento della situazione giuridica da cui origina l’affidamento (cfr. C-184/19, cit.; Corte giust. UE, 16 ottobre 2019, causa C-490/18). (Consiglio di Stato, Sez. III, sent. del 6 settembre 2023, n. 8188).

## Il caso di specie

La modifica che verrebbe apportata nel sistema di presentazione delle liste per le elezioni europee è la seguente.

### a) Sistema previgente

Il sistema vigente ancora alla data del 6 marzo 2024, è quello descritto dal Manuale ministeriale predisposto in vista delle elezioni europee del 2019.

A pag. 49 ultimo capoverso viene delineata la casistica inerente il caso di specie.

Il Manuale recita:

"Peraltro, alla luce delle decisioni dell'Ufficio elettorale nazionale del 18 aprile 2014, n. 2 e n. 6 e del 21 aprile 2014, n. 9, n. 13 e n. 17, risultano inoltre esenti dall'onere di allegare sottoscrizioni alle proprie liste i partiti o gruppi politici nazionali per i quali risulti dimostrato, attraverso una serie di elementi, il collegamento concordato (o affiliazione) con un partito politico europeo rappresentato nel Parlamento europeo con un proprio gruppo parlamentare".

Sulla stessa linea sono le decisioni Ufficio elettorale nazionale (decisioni del 18 aprile 2014, n. 2 e n. 6, e del 21 aprile 2014, n. 9, n. 13 e n. 17).

Sulla base di quanto sopra, gli scriventi presentarono il simbolo delle europee nel 2019, inserendo nel simbolo anche il logo di " European Left " con il doppio mandato del presidente pro tempore del Partito della Sinistra Europea -Gregor Gysi - e quello della presidente pro tempore del gruppo Gue-Nlg (oggi The Left ) Gabby Zimmer.

Dunque, nel sistema vigente per essere esentati dalla raccolta delle firme occorre avere conseguito dei seggi nel Parlamento europeo.

b) La riforma proposta

È in corso procedimento di Conversione in legge del decreto-legge 29 gennaio 2024, n. 7, recante disposizioni urgenti per le consultazioni elettorali dell'anno 2024 e in materia di revisione delle anagrafi della popolazione residente e di determinazione della popolazione legale (997).

Nel quadro di tale procedimento la Commissione Affari Costituzionali del Senato ,in sede referente ha approvato a maggioranza l'emendamento (4.0.7 Lisei, Della Porta, De Priamo, Spinelli), che recita:

Dopo l'Art. 39; articolo, inserire il seguente:

«Art. 4-bis. (Modifiche alla legge 24 gennaio 1979, n. 18)

1. All' articolo 12, della legge 24 gennaio 1979, n. 18, il quarto comma è sostituito dal seguente:

"Nessuna sottoscrizione è richiesta per i partiti o gruppi politici costituiti in gruppo parlamentare nella legislatura in corso al momento della convocazione dei comizi anche in una sola delle due Camere o che nell' ultima elezione abbiano presentato candidature con proprio contrassegno e abbiano ottenuto almeno un seggio in ragione proporzionale in una delle due Camere. Nessuna sottoscrizione è richiesta altresì per i partiti o gruppi politici che nell' ultima elezione abbiano presentato candidature con proprio contrassegno ed abbiano ottenuto almeno un seggio in una delle circoscrizioni italiane al Parlamento europeo, e che siano affiliati a un partito politico europeo costituito in gruppo parlamentare al Parlamento Europeo nella legislatura in corso al momento della convocazione dei comizi elettorali. L'affiliazione è certificata a mezzo di dichiarazione sottoscritta dal Presidente del gruppo Parlamentare europeo autenticata da un notaio o da un'autorità diplomatica o consolare italiana.

Nessuna sottoscrizione è richiesta, altresì, nel caso in cui la lista sia contraddistinta da un contrassegno composito, nel quale sia contenuto quello di un partito o gruppo politico esente da tale onere."».

Dunque, con la riforma, ai fini dell'esenzione, non è sufficiente il "collegamento concordato (o affiliazione) con un partito politico europeo rappresentato nel Parlamento europeo", come nella norma attuale, ma occorre anche che "abbiano ottenuto almeno un seggio in una delle circoscrizioni italiane al Parlamento europeo".

In tal modo la lista che gli scriventi intendono presentare perde i requisiti per l'esenzione dalla raccolta firme.

Essa, infatti, vanta il collegamento con un partito europeo ampiamente rappresentato, ma non ha ottenuto seggi nelle passate elezioni dei rappresentanti italiani al Parlamento Europeo.

### **Incostituzionalità manifesta.**

In disparte dalle considerazioni politiche e di opportunità democratica, la manifesta incostituzionalità consiste in ciò.

La Legge n. 18/1979 art. 12 prevede che “Le liste dei candidati devono essere presentate, per ciascuna circoscrizione, alla cancelleria della corte d' appello presso la quale è costituito l' ufficio elettorale circoscrizionale, dalle ore 8 del quarantesimo giorno alle ore 20 del trentanovesimo giorno antecedenti quello della votazione”.

Dunque, stante la data dei comizi (8/9 giugno) la data per il deposito delle sottoscrizioni scade alla fine del mese di aprile 2024.

Nel contempo il Manuale prevede che “La raccolta delle firme può avvenire esclusivamente nei 180 giorni antecedenti il termine finale fissato per la presentazione delle candidature; non si considerano valide le sottoscrizioni raccolte precedentemente a questa data (L. 53/1990, art. 14, comma 3)”.

L'art. 14 comma 3 della L. 53/1990 recita infatti:

Le sottoscrizioni e le relative autenticazioni sono nulle se anteriori al centottantesimo giorno precedente il termine fissato per la presentazione delle candidature.

Considerato che, come detto, il termine fissato per la presentazione delle candidature è il 30 aprile 2024, a far data dal 1 novembre 2023, le liste che erano consapevoli di dover raccogliere le firme, hanno iniziato a raccoglierle.

Ad oggi, sono passati oltre quattro mesi da quando era possibile raccogliere le firme. In questi mesi, ovviamente, gli scriventi avevano la legittima aspettativa, sulla base della legge vigente, di essere esentati, e dunque non hanno proceduto.

Tuttavia, a parte la legittima aspettativa maturata, va anche aggiunto che il decreto-legge 29 gennaio 2024, n. 7 ha fissato la data di svolgimento delle Elezioni Europee e del turno ordinario di elezioni amministrative per i giorni 8 e 9 giugno 2024.

A quella data si deve ritenere avviato il procedimento elettorale.

Cambiare le regole, ed incidere sulle posizioni acquisite, nella decorrenza dei termini, non deve essere ritenuto possibile, per le ragioni ampiamente esposte in diritto. In particolare il principio di affidamento si intende violato quando “una nuova legge che sopprime un diritto di cui godevano fino a tale momento i soggetti passivi, senza lasciare a questi ultimi il tempo necessario per adattarsi” (CGCE Hecta C-184/19).

O meglio, è ben possibile cambiare le regole, ma con effetto dalle successive tornate elettorali, evitando di ledere situazioni già completamente maturate, come, nel caso di specie, il diritto a presentarsi della lista degli scriventi. E d'altra parte ammettere una simile modifica a meno di due mesi dalla scadenza, significa ammettere modifiche delle regole financo a pochi giorni, o il giorno prima, del termine di scadenza per la consegna delle firme.

Non serve dilungarsi su tale questione, essendo di palese evidenza che non si può ridurre un termine di legge, durante la sua decorrenza.

Si prega, nell'Altissimo Magistero di tutela delle garanzie democratiche, di voler intervenire, in un momento in cui è ancora possibile farlo, posto che la norma non è stata ancora approvata da entrambi i Rami del Parlamento, con dissuasione morale, e comunque di rilevare, ove necessario, la palese incostituzionalità, e la lesione delle garanzie democratiche, nel precipuo settore in cui è essenziale la vigilanza delle Istituzioni.

Dott. WALTER BAIER Presidente del Partito Sinistra Europea (PSE)

On. MAURIZIO ACERBO Segretario nazionale Prc-Se

On. GIOVANNI RUSSO SPENA responsabile Democrazia ed Istituzioni Prc-Se

On. RAFFAELE TECCE responsabile Ufficio Elettorale Prc-Se