



REPUBBLICA DI SAN MARINO
COLLEGIO GARANTE DELLA COSTITUZIONALITÀ DELLE NORME

SENTENZA 15 NOVEMBRE 2010 N.4

Nel nome della Serenissima Repubblica di San Marino

Il Collegio Garante della Costituzionalità delle Norme

Nel procedimento, ai sensi dell'articolo 15 della Legge Qualificata 25 aprile 2003 n. 55, nonché della Legge 28 novembre 1994 n. 101, per l'ammissibilità del referendum propositivo presentato il 21 luglio 2010 e promossi dalla Sig.a Patricia Busignani ed altri

Udito

nella Udienza pubblica del 3 novembre 2010 - convocata con Decreto n. 6 del Presidente del Collegio Garante in data 17 ottobre 2010 il Relatore Prof. Augusto Barbera;

Udito

nella medesima Udienza il Comitato Promotore e per esso la Sig.a Patricia Busignani – legale rappresentante del Comitato – e gli Avv.ti Antonella Bonelli e Andrea Belluzzi;

Constatata

nella medesima Udienza l'assenza di eventuali Comitati Contrari;

ha emesso la seguente

SENTENZA

FATTO

Con domanda scritta presentata alla Reggenza, depositata presso la Segreteria Istituzionale in data 21 luglio 2010, i cittadini elettori Patricia Busignani ed altri, costituiti in Comitato Promotore, di cui è stato designato rappresentante la Sig.a Patricia Busignani, Gilberto Piermattei, Simone Guiducci ed altri, hanno promosso un referendum abrogativo nel testo di seguito indicato:

“Volete Voi che la Repubblica di San Marino chieda di fare parte dell’Unione Europea ?”



REPUBBLICA DI SAN MARINO
COLLEGIO GARANTE DELLA COSTITUZIONALITÀ DELLE NORME

DIRITTO

La raccolta delle firme di cui all'articolo 8 della Legge n. 101/1994 è avvenuta nei termini previsti. In data 15 ottobre 2010 sono state depositate 764 firme di cui 708 valide.

Così come comunicato dall'Ufficiale di Stato Civile alla Segreteria Istituzionale in data 3 novembre 2010 (prot. N.7277 EL) gli iscritti nelle liste elettorali al 17 giugno 2010 risultano essere 33.063. La proposta è stata, pertanto, sottoscritta da un numero di cittadini elettori rappresentanti almeno l'1,5% del corpo elettorale, quale risultante dall'ultima e definitiva revisione annuale delle liste elettorali.

Sono state quindi rispettate le condizioni, i requisiti, le modalità, gli adempimenti previsti dall'articolo 3 e seguenti della Legge 28 novembre 1994 n. 101, per la ricevibilità delle richieste referendarie in ordine al numero dei cittadini elettori richiedenti, alla loro identificazione, alle modalità di deposito della domanda e della relativa relazione illustrativa.

Il quesito tende ad una pronuncia degli elettori a favore dell'ingresso della Repubblica di San Marino nell'Unione Europea e volta a promuovere, a tal fine, l'apertura di un negoziato con la stessa.

Un primo problema da affrontare riguarda la ammissibilità di referendum che si traducano in un mero indirizzo politico senza tradursi necessariamente nella redazione di un progetto di legge. Si potrebbe, infatti, avanzare il dubbio - stante la formulazione degli artt. 2 e 25 della Legge n.101/1994 che fanno riferimento alla redazione di appositi progetti di legge da parte del Congresso di Stato per dare seguito alla iniziativa referendaria - che il referendum "propositivo o di indirizzo" debba necessariamente avere come esito, in caso di approvazione del quesito, una iniziativa legislativa e non un mero indirizzo politico. In effetti, la legge in questione, pur facendo sempre riferimento in modo disgiunto a referendum "propositivi" o di "indirizzo", non disciplina questi ultimi in modo compiuto, distinguendoli da quelli "propositivi". Ma una corretta lettura della legge in chiave sistematica deve portare a ritenere che l'articolo 25 non prevede che a un referendum debba seguire, sempre e necessariamente, una iniziativa legislativa ma che questa sia necessaria solo nell'ipotesi in cui questo sia, appunto, l'obiettivo del referendum. E' da ritenersi, infatti - come si trae dalla dizione stessa - che tali tipi di referendum possono avere caratteristiche sia propositive, volte cioè a promuovere l'approvazione di una puntuale legge, sia di puro indirizzo politico, volte cioè a indirizzare l'attività degli organi costituzionali ad una complessiva attività politica e legislativa riferita ad un determinato obiettivo. Sarebbero solo esclusi - come espressamente affermato nella Relazione che accompagnava il progetto di legge - solo referendum di mero "indirizzo amministrativo", la cui attività conseguente si tradurrebbe nell'approvazione di atti amministrativi e non, come nel caso in esame, di una probabile attività legislativa conseguente al buon esito del negoziato e all'eventuale ingresso nell'Unione Europea. Una diversa conclusione volta ad escludere referendum di indirizzo politico, peraltro, sarebbe non ragionevole: non si comprenderebbe perché l'Ordinamento della Repubblica debba ammettere i ben più vincolanti referendum abrogativi, confermativi e propositivi e non debba invece ammettere referendum di indirizzo politico.

Da rilevare peraltro che anche l'ormai abrogato Collegio Giudicante sull'ammissibilità dei referendum che si era pronunciato su un analogo quesito in data 23 aprile 2003, vertente sullo stesso



REPUBBLICA DI SAN MARINO
COLLEGIO GARANTE DELLA COSTITUZIONALITÀ DELLE NORME

oggetto, pur contrario all'ammissibilità, non aveva messo in dubbio la possibilità di attivare referendum di indirizzo.

Ne consegue, dunque, che ove il Corpo Elettorale dovesse approvare il quesito di cui in epigrafe non sarebbero richiesti né ai Capitani Reggenti né al Congresso di Stato né a questo Collegio gli adempimenti previsti da detto articolo 25, che si riferiscono ai referendum propositivi di specifiche proposte di leggi, ma si determinerebbe solo un vincolo per il Congresso di Stato a valutare la sussistenza delle condizioni politiche ed internazionali necessarie per avviare il negoziato per l'ingresso della Repubblica nell'Unione Europea. Si tratterebbe, comunque, di vincoli attinenti alla sfera dell'indirizzo politico e rimessi quindi all'apprezzamento responsabile del Congresso di Stato e del Consiglio Grande e Generale.

Sotto questo ultimo profilo appare pienamente rispettata la condizione posta dall'ultimo comma dell'articolo 3 della Legge n.101/1994 là dove richiede, come condizione di ammissibilità dei quesiti referendari, *“l'esatta, chiara ed inequivocabile formulazione della proposta da sottoporre a votazione popolare al fine di consentire un pieno, consapevole e libero esercizio di sovranità”*.

I quesiti referendari, inoltre, sempre in base al medesimo articolo della Legge n.101/1994, non deve riguardare leggi o atti aventi forza di legge *“con contenuto specifico in materia di tasse, imposte e tributi, di bilancio, di amnistia ed indulto nonché di ratifica di convenzioni e trattati internazionali”*.

Invocando detta norma un precedente quesito di analogo contenuto era stato ritenuto non ammissibile dalla citata Sentenza dell'abrogato Collegio Giudicante. Detto Collegio non contestava la natura di indirizzo di detto quesito ma lo dichiarava inammissibile in quanto *“anche l'attività politica e diplomatica prodromica ad una convenzione o trattato da sottoporre a ratifica”* sarebbe esclusa dall'ambito applicativo degli istituti referendari.

Questo Collegio non condivide un orientamento così estensivo del limite in questione. La formulazione del citato articolo 3 è volta ad escludere solo la abrogazione in via referendaria (o la richiesta della stessa mediante un referendum propositivo o di indirizzo) delle leggi *“con contenuto specifico”* in materia di ratifica di convenzioni e trattati internazionali e non può essere esteso - come questo Collegio ha già affermato con la Sentenza 4 del 2004 - fino ad escludere il Corpo Elettorale dagli indirizzi di politica estera. Mentre con il generico riferimento a *“tasse, imposte e tributi”* appare chiara la volontà di escludere pronunciamenti diretti del corpo elettorale su questioni attinenti la politica tributaria per gli altri limiti si fa riferimento a leggi puntuali. Poiché le leggi di ratifica sono per il diritto internazionale generale, recepito nell'ordinamento della Repubblica, atti attraverso il quale i Parlamenti autorizzano la sottoscrizione definitiva di Trattati negoziati dai Governi (e il più delle volte danno anche esecuzione agli stessi) questa esclusione appare giustificata dalla necessità di sottrarre al Corpo Elettorale la possibilità di influire direttamente sulla ratifica di *specifici accordi già negoziati e sottoscritti* e la cui mancata ratifica esporrebbe la Repubblica a responsabilità di diritto internazionale.

Nel caso di specie si è di fronte ad un percorso politico e diplomatico tutto da compiere. Tanto più che il quesito referendario *de quo* non fissa condizioni o direttive vincolanti per il negoziato con l'Unione Europea ma si limita a chiedere l'avvio dello stesso.

Né possono ritenersi compromessi i poteri del Consiglio Grande e Generale allorché sarà chiamato a ratificare, o meno, l'eventuale adesione all'Unione Europea. Come questo Collegio ha avuto modo di sottolineare nella Sentenza 1/2005 i referendum in questione sono definiti *“propositivi o*



REPUBBLICA DI SAN MARINO
COLLEGIO GARANTE DELLA COSTITUZIONALITÀ DELLE NORME

di indirizzo” in quanto volti a sollecitare, in vario modo, l’attività degli organi costituzionali ma non hanno né effetto abrogativo né confermativo di decisioni già assunte dal Legislatore stesso.

Secondo quanto affermato nella Sentenza 1 del 2005 di questo Collegio gli indirizzi approvati sarebbero certamente vincolanti, nei limiti anzidetti, per il Congresso di Stato, in questo caso chiamato a valutare le condizioni per promuovere un negoziato per l’adesione all’Unione, ma non per il Consiglio Grande e Generale, mantenendosi quindi la piena discrezionalità del massimo organo rappresentativo nell’assumere o nel non assumere la eventuale decisione di ratifica. Lo stesso Congresso di Stato sarebbe chiamato alle valutazioni dianzi esposte ma non necessariamente obbligato a promuovere né tantomeno a concludere il negoziato.

Per quanto riguarda le altre condizioni poste dal medesimo articolo 3 il quesito non concerne la “*soppressione di organi, organismi e poteri fondamentali dello Stato*” né ha ad oggetto “*diritti e principi fondamentali dell’ordinamento sammarinese*”. E’ ben vero che l’eventuale ingresso nell’Unione Europea potrebbe incidere sui principi fondamentali dell’Ordinamento Sammarinese - come sostenuto nella citata decisione dell’abrogato Collegio Giudicante - ma questo effetto sarebbe indiretto, non costituisce “oggetto” del quesito perché deriverebbe dall’eventuale avvio, nonché dall’ipotetico buon esito del negoziato per l’ingresso nell’Unione e, successivamente, dalla ratifica, o meno, del Trattato di adesione all’Unione, che rimane di stretta competenza del Consiglio Grande e Generale.

Peraltro, l’articolo 12 della predetta legge prescrive che “*dal giudizio di ammissibilità del referendum è esclusa ogni valutazione che attenga al complesso normativo risultante a seguito dell’eventuale accoglimento della proposta referendaria e della conseguente abrogazione della legge o della norma di legge oggetto del referendum*”. In forza di tale disposizione è quindi precluso a questo Collegio di operare valutazioni sugli effetti che potrebbero derivare dalla eventuale approvazione del quesito e dal recepimento dello stesso da parte degli organi costituzionali della Repubblica nonché dall’esito, per sua natura incerto, del negoziato per l’ingresso della Repubblica nell’Unione Europea.

In ogni caso, come è ormai consolidato nella giurisprudenza di questo Collegio, la *regola* è rappresentata dal potere del Corpo Elettorale di pronunciarsi direttamente, secondo principi di democrazia diretta - sia pure da contemperare con i poteri di rappresentanza del Consiglio Grande e Generale - mentre le materie escluse devono rappresentare una *eccezione*, tanto più che tali eccezioni sono contenute in una legge ordinaria. Nessun dubbio sulla legittimità di tali divieti ma essi, ponendo un limite all’esercizio in forma diretta della sovranità popolare, sancita dall’art. 2 della Dichiarazione dei Diritti, sono da considerarsi di *stretta interpretazione*.

Il quesito, inteso quale atto di puro indirizzo, ad avviso del Collegio, è, quindi, chiaro e non tocca atti o materie escluse dal referendum e non ha ad oggetto la limitazione di diritti fondamentali dello Stato, né è comunque suscettibile di ledere diritti e principi fondamentali dell’Ordinamento Sammarinese.

P.Q.M.

il Collegio Garante della Costituzionalità delle Norme



REPUBBLICA DI SAN MARINO
COLLEGIO GARANTE DELLA COSTITUZIONALITÀ DELLE NORME

dichiara

ammissibile il quesito referendario di cui in epigrafe, nei sensi e limiti di cui in motivazione anche per quanto attiene agli obblighi eventualmente scaturenti dallo stesso.

San Marino, 15 novembre. 2010/1710 d.F.R.

Prof. Augusto Barbera (*Presidente, Relatore, Redattore*)

Prof. Carlo Bottari (*Membro effettivo*)

Prof. Angelo Piazza (*Membro effettivo*)