



REPUBBLICA DI SAN MARINO
COLLEGIO GARANTE DELLA COSTITUZIONALITÀ DELLE NORME

SENTENZA 24 FEBBRAIO 2011 N.4

Nel Nome della Serenissima Repubblica di San Marino
il Collegio Garante della Costituzionalità delle Norme

nel procedimento per l'accertamento delle condizioni di cui all'articolo 26 della Legge 28 novembre 1994 n. 101, in seguito alla nota prot n.6858 con cui gli Eccellentissimi Capitani Reggenti, in data 3 febbraio 2011, trasmettono al Collegio Garante la richiesta del Congresso di Stato per la eventuale interruzione delle procedure per la consultazione referendaria relativa al quesito "*Volete voi che la Repubblica di San Marino chieda di fare parte dell'Unione Europea?*".

FATTO

Con Sentenza 15 novembre 2010 n.4, questo Collegio aveva dichiarato ammissibile il quesito referendario "*Volete voi che la Repubblica di San Marino chieda di fare parte dell'Unione Europea?*". In conseguenza con proprio Decreto n. 197 in data 28 dicembre 2010 la Reggenza ha indetto la consultazione referendaria per il giorno 27 marzo 2011. In data 15 dicembre 2010 il Consiglio Grande e Generale approvava un Ordine del Giorno con il quale si dava mandato al Congresso di Stato di "*aprire un negoziato finalizzato a conseguire una maggiore e migliore integrazione della Repubblica di San Marino a livello europeo*" nonché "*di assumere tutti gli elementi utili e di valutare la sussistenza delle condizioni politiche e internazionali necessarie per avviare il negoziato per l'ingresso della Repubblica nell'Unione Europea*". Sulla base di questo indirizzo il Segretario di Stato per gli Affari Esteri ha trasmesso in data 20 gennaio 2011 al Presidente del Consiglio Europeo e al Presidente della Commissione Europea una nota con la quale ha chiesto "*di potere avviare quanto prima un negoziato finalizzato al conseguimento di una migliore integrazione della Repubblica di San Marino con l'Unione Europea*" comunicando altresì agli stessi Presidenti che il Consiglio Grande e Generale aveva adottato l'Ordine del Giorno ora citato e che il Collegio Garante aveva dichiarato ammissibile il quesito referendario di cui in epigrafe, "*la cui celebrazione è prevista per il 27 marzo 2011*".



REPUBBLICA DI SAN MARINO
COLLEGIO GARANTE DELLA COSTITUZIONALITÀ DELLE NORME

In data 3 febbraio 2011 perveniva a questo Collegio una nota con cui gli Eccellentissimi Capitani Reggenti trasmettevano la richiesta del Congresso di Stato a questo Collegio Garante per gli adempimenti necessari per la eventuale interruzione delle procedure per la consultazione referendaria *de qua*, ritenendo conseguito il risultato richiesto dal quesito referendario.

Ricevuta comunicazione il Presidente del Collegio Garante disponeva la convocazione del Collegio in quanto, ove tali condizioni fossero accertate, gli Ecc.mi Capitani Reggenti dovrebbero dichiarare, su conforme deliberazione del Collegio stesso, l'interruzione della consultazione referendaria disposta per il 27 marzo 2011.

DIRITTO

Il quesito propositivo di cui in epigrafe (*“Volete voi che la Repubblica di San Marino chieda di fare parte dell’Unione Europea?”*) era stato dichiarato ammissibile da questo Collegio con la Sentenza 15 novembre 2010 n. 4, in quanto *“atto di puro indirizzo che non tocca atti o materie escluse”* e avente *“chiara ed inequivocabile formulazione”*.

Il Congresso di Stato, nella nota sopra citata, ritiene che, essendo stato approvato il citato atto di indirizzo del Consiglio Grande Generale ed avendo il Congresso stesso formulato la parimenti citata richiesta al Presidente del Consiglio Europeo e a quello della Commissione, si siano verificate le condizioni previste dall’articolo 26 della Legge 28 novembre 1994 n. 101, per la interruzione delle procedure per la consultazione referendaria indetta per il 27 marzo p.v.

Il problema che questo Collegio deve innanzitutto porsi riguarda la legittimità di detta interruzione. In base all’articolo 26 della Legge 28 novembre 1994 n.101, *“qualora il Consiglio Grande e Generale, successivamente al giudizio di ammissibilità e prima dello svolgimento del referendum propositivo o di indirizzo, approva una legge che accolga nella sostanza i principi e criteri direttivi richiesti dal Comitato promotore”*, la procedura referendaria può essere interrotta con decreto reggenziale previo accertamento da parte di questo Collegio del verificarsi di dette condizioni.

Una interpretazione letterale della norma dovrebbe, dunque, richiedere l’approvazione di una legge. Tuttavia, come questo Collegio ha avuto modo di sottolineare nella citata decisione che ha ammesso il quesito, il Capo II della Legge n.101/1994, pur consentendo referendum di indirizzo accanto ai referendum propositivi, non ha adeguatamente disciplinato i primi. Un referendum di indirizzo, infatti, non richiede necessariamente l’elaborazione di un progetto di legge, cioè di uno specifico *atto legislativo*, ma può



REPUBBLICA DI SAN MARINO
COLLEGIO GARANTE DELLA COSTITUZIONALITÀ DELLE NORME

investire una più complessa *attività legislativa* e può anche investire l'attività politica e amministrativa degli organi costituzionali della Repubblica (con la sola esclusione dei referendum di "mero indirizzo amministrativo", preclusi sia da una interpretazione sistematica dell'Ordinamento sia dai lavori preparatori della legge).

Proprio in relazione a tali caratteristiche dei referendum di indirizzo, la citata sentenza di ammissibilità precisava che non necessariamente il Congresso di Stato avrebbe dovuto predisporre, una volta celebrato il referendum con esito positivo, il progetto di legge previsto dall'art.25 della stessa legge.

Altrettanto può dirsi, ad avviso di questo Collegio, per la interruzione delle procedure referendarie.

Sotto questo profilo è da ritenere che il Legislatore "*plus dixit quam voluit*" nel richiedere uno specifico atto legislativo, sia successivamente all'esito del referendum sia per la interruzione delle procedure. La norma va quindi interpretata nel senso che è comunque necessaria per la interruzione delle procedure l'accertamento di una specifica volontà del Consiglio Grande e Generale e del Congresso di Stato di fare proprio l'indirizzo insito nel quesito referendario.

Scopo del quesito referendario in esame, come esplicitamente affermato nella relazione depositata il 21 luglio 2010 presso questo Collegio, è quello "*di esprimere un indirizzo vincolante per il Consiglio Grande e Generale ad attivarsi per formulare una domanda di adesione senza assumere alcun vincolo, obbligazione o dovere di natura pattizia*".

Occorre ora verificare, per l'interruzione delle procedure referendarie, se con l'Ordine del Giorno del Consiglio Grande e Generale del 15 dicembre, cui ha fatto seguito la nota del Congresso di Stato del 20 gennaio al Presidente del Consiglio europeo e a quello della Commissione, sia stato conseguito il risultato previsto dal quesito referendario.

Che la presentazione del quesito *de quo* abbia avuto una influenza sulle determinazioni assunte dai detti organi costituzionali viene sottolineato dalla stessa nota del Segretario di Stato per gli Affari Esteri laddove, a sostegno della richiesta rivolta all'Unione, informa i Presidenti europei che in data 15 novembre 2010 il Collegio Garante aveva dichiarato ammissibile il quesito referendario di cui in epigrafe e, aggiunge la nota stessa, "*la cui celebrazione è prevista per il 27 marzo 2011*". Peraltro, come sottolineato nella nota del Congresso di Stato trasmessa dai Capitani Reggenti, "*dalla emanazione della Sentenza ad oggi*" il Consiglio Grande e Generale e il Congresso di Stato avevano posto in essere una intensa attività volta ad accelerare detto risultato.

L'unico punto di dubbio potrebbe essere rappresentato, ad avviso di questo Collegio, dalla formula usata. Mentre il quesito si riferisce a una richiesta di "*fare parte*"



REPUBBLICA DI SAN MARINO
COLLEGIO GARANTE DELLA COSTITUZIONALITÀ DELLE NORME

dell'Unione Europea, cioè di “adesione” all'Unione stessa, la formula usata nella citata nota del Segretario di Stato per gli Affari Esteri si riferisce, nella sola parte finale, a una richiesta di “*maggior integrazione della Repubblica di San Marino con l'Unione Europea*”. Mentre la maggior integrazione potrebbe comportare solo un approfondimento e un ulteriore sviluppo dell'Accordo di Cooperazione e Unione Doganale stipulato il 16 dicembre 1991 fra la Repubblica e l'Unione, il quesito è invece volto a far sì che la Repubblica “*faccia parte*” dell'Unione. Mentre la integrazione può essere disciplinata dall'art.8 del Trattato, l'adesione è invece prevista dall'art.49 del Trattato stesso che prevede una domanda dello Stato interessato al Consiglio Europeo e l'attivazione di un'apposita procedura; procedura che, peraltro, pur richiedendo una specifica volontà di ammissione all'Unione, non esclude un negoziato sulle condizioni per l'ammissione stessa.

Pur tuttavia, gli atti all'esame di questo Collegio Garante vanno valutati nel loro complesso, in combinato disposto tra essi e altresì valorizzando la richiesta ad esso Collegio formulata ai sensi dell'art. 26 della citata Legge n. 101/94.

Ed infatti il documento adottato dal Congresso di Stato con delibera n. 12 del 1 febbraio 2011 espressamente e diffusamente enuncia le diverse iniziative politiche e diplomatiche attivate dal Governo, che sono espressamente qualificate come attività di valutazione delle condizioni per la proposizione della candidatura della Repubblica all'ingresso nella Unione Europea. L'antecedente Ordine del Giorno del Consiglio Grande e Generale del 15 dicembre 2010, del quale il documento del Congresso esplicitamente costituisce seguito, è a sua volta esplicito nel dare mandato al Governo “*di assumere tutti gli elementi utili e di valutare la sussistenza delle condizioni politiche ed internazionali necessarie per avviare il negoziato per l'ingresso della Repubblica nella Unione Europea*”: ciò in piena coerenza con quanto questo Collegio, nella propria citata sentenza n. 4/2010, ha ritenuto essere il vincolo conseguente all'eventuale favorevole esito della procedura referendaria in esame.

La medesima nota del Segretario di Stato per gli Affari Esteri richiama espressamente tale Ordine del Giorno, e richiama altrettanto espressamente il quesito referendario e la pronuncia di ammissibilità dello stesso da parte di questo Collegio.

Per di più, tali atti sono stati indirizzati ai Capitani Reggenti dal Congresso di Stato, con la espressa richiesta di inoltrarli a questo Collegio Garante ai fini dell'accertamento finalizzato alla interruzione delle procedure referendarie: con ciò chiaramente esprimendo l'avviso del Governo stesso in ordine alla piena conformità delle attività



REPUBBLICA DI SAN MARINO
COLLEGIO GARANTE DELLA COSTITUZIONALITÀ DELLE NORME

svolte alla “*sostanza*” del quesito referendario ai sensi dell’esplicitamente richiamato art. 26 della Legge n. 101/94.

Il Collegio ritiene pertanto che possono sussistere le condizioni previste dall’articolo 26 della Legge 28 novembre 1994 n. 101 per la interruzione della consultazione referendaria relativa al quesito *de quo* essendo accolti “*nella sostanza i principi e i criteri direttivi richiesti dal comitato promotore del referendum*”.

P.Q.M.

accerta la sussistenza dei presupposti previsti dall’articolo 26 della Legge 28 novembre 1994 n. 101 per la interruzione della procedura referendaria relativa al quesito di cui in epigrafe.

San Marino, 24 febbraio 2011/1710 d.F.R.

Prof. Avv. Augusto Barbera (*Presidente*)

Prof. Angelo Piazza (*Membro Effettivo – Redattore*)

Prof. Carlo Bottari (*Membro Effettivo*)