



**COLLEGIO GARANTE
DELLA COSTITUZIONALITÀ DELLE NORME**

L'ATTIVITÀ DEL COLLEGIO GARANTE DAL 2003 AL 2018

PROCEDURE REFERENDARIE

INDICE

ANNO 2004

ORDINANZA 7 MAGGIO 2004 N.1

PAG. 1

Ammissibilità del Referendum Abrogativo e del Referendum Propositivo presentati il 12 febbraio 2004:

“Volete che siano abrogati i commi 5 e 6 dell’art.1 della Legge 25 luglio 2000, n.67, che vieta e definisce il gioco d’azzardo?”;

e

“Volete che la Legge 25 luglio 2000 n.67 sia modificata, affidando ad un ente pubblico autonomo, i cui componenti siano nominati dal Consiglio Grande e Generale fra persone scelte al di fuori del Consiglio stesso e secondo criteri di appartenenza a categorie economiche e professionali, la titolarità, nell’ambito di una specifica legge quadro, dei diritti di concessione, regolamentazione e controllo dei giochi e concorsi nella Repubblica di San Marino?”.

SENTENZA 14 GIUGNO 2004 N.4

PAG.2

Ammissibilità del referendum abrogativo e del referendum propositivo presentati il 12 febbraio 2004

“Volete che siano abrogati i commi 5 e 6 dell’art.1 della Legge 25 luglio 2000, n.67, che vieta e definisce il gioco d’azzardo?”;

e

“Volete che la Legge 25 luglio 2000 n.67 sia modificata, affidando ad un ente pubblico autonomo, i cui componenti siano nominati dal Consiglio Grande e Generale fra persone scelte al di fuori del Consiglio stesso e secondo criteri di appartenenza a categorie economiche e professionali, la titolarità, nell’ambito di una specifica legge quadro, dei diritti di concessione, regolamentazione e controllo dei giochi e concorsi nella Repubblica di San Marino?”.

SENTENZA 21 LUGLIO 2004 N.6

PAG.5

Ammissibilità del referendum propositivo, presentato in data 24 marzo 2004:

“Volete voi che le convenzioni di cui all’art.45 della Legge 1995, n.87 (Testo Unico delle Leggi Urbanistiche ed Edilizie), debbano essere ratificate per la loro esecutività dal Consiglio Grande e Generale con il voto favorevole di almeno i due terzi dei suoi componenti?”

SENTENZA 21 LUGLIO 2004 N.7

PAG.5

Ammissibilità del referendum propositivo, presentato in data 24 marzo 2004:

“Volete voi che i trasferimenti a qualsiasi titolo di beni immobili di proprietà dello Stato vengano autorizzati in ultima istanza dal Consiglio Grande e Generale con il voto favorevole di almeno i due terzi dei suoi componenti?”



**COLLEGIO GARANTE
DELLA COSTITUZIONALITÀ DELLE NORME**

L'ATTIVITÀ DEL COLLEGIO GARANTE DAL 2003 AL 2018

PROCEDURE REFERENDARIE

INDICE

SENTENZA 21 LUGLIO 2004 N.8

PAG. 7

Ammissibilità del referendum propositivo, presentato in data 24 marzo 2004

“Volete voi che gli immobili siti nel territorio della Repubblica possano essere intestati solamente a persone fisiche, eccezion fatta per: 1) gli immobili intestati all'Ecc.ma Camera; 2) gli immobili intestati ad Enti senza finalità di lucro i cui utili d'esercizio e patrimonio (in caso di scioglimento) per Statuto siano interamente destinati ad istituzioni, opere ed interventi di beneficenza, all'interno della comunità sammarinese; 3) gli immobili adibiti a sede di attività (produttive o di servizio) commerciali, artigianali o industriali esercitate in forma societaria, e strettamente, necessariamente e direttamente strumentali al relativo oggetto sociale?”

SENTENZA 8 NOVEMBRE 2004 N.9

PAG.8

Accertamento della conformità della Legge 5 novembre 2004, n.154 “Trasferimenti di proprietà di beni immobili dell'Ecc.ma Camera” ai principi e criteri direttivi del referendum propositivo, “Volete voi che i trasferimenti a qualsiasi titolo di beni immobili di proprietà dello Stato vengano autorizzati in ultima istanza dal Consiglio Grande e Generale con il voto favorevole di almeno i due terzi dei suoi componenti?”
presentato in data 24 marzo 2004

ANNO 2005

ORDINANZA 17 FEBBRAIO 2005 N.1

PAG.9

Ammissibilità del referendum abrogativo presentato il 9 novembre 2004:

“Vuole abrogare la delibera congressuale n.8 del 12 gennaio 2004 per la “costituzione di un gruppo di lavoro con funzioni di coordinamento delle sedi di confronto preposte alla elaborazione progettuale delle tematiche individuate dal programma di governo?”.

SENTENZA 12 MARZO 2005 N. 1

PAG.10

Ammissibilità del referendum propositivo presentato in data 9 novembre 2004:

“Vuole che l'elettore, in occasione delle elezioni politiche, possa manifestare la preferenza per un massimo di due candidati appartenenti alla lista prescelta?”.

SENTENZA 12 MARZO 2005 N. 2

PAG.12

Ammissibilità del referendum propositivo presentato in data 9 novembre 2004:

“Vuole che, in occasione delle elezioni politiche, le liste dei candidati possano formalizzare il proprio apparentamento, istituito mediante il quale le liste dei candidati si vincolano in alleanza?”.



**COLLEGIO GARANTE
DELLA COSTITUZIONALITÀ DELLE NORME**

L'ATTIVITÀ DEL COLLEGIO GARANTE DAL 2003 AL 2018

PROCEDURE REFERENDARIE

INDICE

| | |
|---|---------------|
| SENTENZA 12 MARZO 2005 N. 3 | PAG.14 |
| Ammissibilità del referendum propositivo presentato in data 9 novembre 2004: “Vuole che la Presidenza delle commissioni consiliari permanenti sia affidata a esponenti dei partiti di opposizione?”. | |
| SENTENZA 12 MARZO 2005 N. 4 | PAG.15 |
| Ammissibilità del referendum propositivo presentato in data 9 novembre 2004: “Vuole che una parte dei membri del Congresso di Stato, pur nominati dal Consiglio Grande e Generale, possano essere scelti al di fuori del Consiglio stesso?”. | |
| SENTENZA 12 MARZO 2005 N. 5 | PAG.16 |
| Ammissibilità del referendum propositivo presentato in data 9 novembre 2004: “Vuole che i membri del Congresso di Stato, nominati in seno al Consiglio Grande e Generale, siano sostituiti temporaneamente e per la durata del loro mandato dai candidati che nella medesima lista seguono immediatamente per numero di voti ottenuti quelli già eletti?”. | |
| SENTENZA 12 MARZO 2005 N. 6 | PAG.17 |
| Ammissibilità del referendum propositivo presentato in data 9 novembre 2004: “Vuole che i Capitani Reggenti, per l'intera durata del loro mandato, siano sostituiti nel loro posto in Consiglio Grande e Generale dai candidati che nella medesima lista seguono immediatamente per numero di voti ottenuti quelli già eletti?”. | |
| SENTENZA 12 MARZO 2005 N. 7 | PAG.19 |
| Ammissibilità del referendum propositivo presentato in data 9 novembre 2004: “Vuole riformare il secondo comma dell'art. 24 della legge 28/11/1994 n. 101 “Nuove norme in materia di referendum e di iniziativa legislativa popolare” secondo la seguente dicitura: “La proposta sottoposta a referendum propositivo o di indirizzo è approvata se ottiene la maggioranza dei voti validamente espressi e comunque se ha partecipato alla votazione non meno del 40% degli iscritti alle liste elettorali?”. | |
| SENTENZA 12 MARZO 2005 N. 8 | PAG.20 |
| Ammissibilità del referendum propositivo presentato in data 9 novembre 2004: “Vuole riformare il secondo comma dell'art 31 della legge 28/11/1994 n. 101 “Nuove norme in materia di referendum e di iniziativa legislativa popolare” secondo la seguente dicitura: “La proposta sottoposta a referendum confermativo è approvata se ottiene la maggioranza dei voti validamente espressi e comunque se ha partecipato alla votazione non meno del 40% degli iscritti alle liste elettorali?”. | |



**COLLEGIO GARANTE
DELLA COSTITUZIONALITÀ DELLE NORME**

L'ATTIVITÀ DEL COLLEGIO GARANTE DAL 2003 AL 2018

PROCEDURE REFERENDARIE

INDICE

SENTENZA 12 MARZO 2005 N. 9

PAG.21

Ammissibilità del referendum abrogativo presentato in data 9 novembre 2004:

“Vuole abrogare la Legge 25 maggio 2004 n.69 “Disciplina in materia di autorizzazione alla realizzazione, all’esercizio ed all’accreditamento delle strutture sanitarie e socio – sanitarie pubbliche e private” che istituisce l’Authority sanitaria?”.

SENTENZA 12 MARZO 2005 N. 10

PAG.22

Ammissibilità del referendum abrogativo presentato in data 9 novembre 2004:

“Vuole abrogare la delibera Congressuale n.8 del 12 gennaio 2004 per la “Costituzione di un gruppo di lavoro con funzioni di coordinamento delle Sedi di Confronto preposte alla elaborazione progettuale delle tematiche individuate dal programma di Governo?”.

SENTENZA 21 GIUGNO 2005 N.14

PAG.24

Ammissibilità del referendum abrogativo, presentato in data 5 maggio 2005:

“Vuole abrogare la parte dell’articolo 3.1 della Legge 25 luglio 2000 n. 67, “Disciplina per l’esercizio dei giochi, dei concorsi a premi, delle lotterie, del lotto, dei giochi della sorte e dell’abilità e delle scommesse”, che recita <o delegarle ai soggetti abilitati di cui al successivo articolo 5 con le modalità e le condizioni ivi descritte>?”.

SENTENZA 21 GIUGNO 2005 N.15

PAG.25

Ammissibilità del referendum propositivo presentato in data 5 maggio 2005:

“Volete che non sia concesso ad altri soggetti all’infuori della Pubblica Amministrazione di svolgere l’attività appartenente alla categoria A (tombola, bingo e similari) e alla categoria E (scommesse) di cui all’articolo 1 del Decreto 19 novembre 2001 n. 113?”.

SENTENZA 21 GIUGNO 2005 N.16

PAG.26

Ammissibilità del referendum propositivo, presentato in data 5 maggio 2005:

“Volete che l’organizzazione e lo svolgimento dei giochi della sorte, del bingo e del Keno siano esercitati esclusivamente in luoghi aperti al pubblico di proprietà dell’Eccellentissima Camera, previa autorizzazione del Consiglio Grande e Generale espressa con il voto favorevole di almeno i 2/3 dei propri membri?”.

SENTENZA 13 DICEMBRE 2005 N.19

PAG.29

Accertamento delle condizioni di cui all’articolo 19 della Legge 28 novembre 1994 n.101, in seguito all’approvazione della Legge 2 dicembre 2005 n.173 “Modifiche all’articolo 3 della Legge 25 luglio 2000 n.67 e nuove disposizioni in materia di svolgimento delle attività di cui alla stessa Legge n.67/2000” in relazione al quesito abrogativo “Vuole abrogare la parte dell’articolo 3.1 della Legge 25 luglio 2000 n.67



**COLLEGIO GARANTE
DELLA COSTITUZIONALITÀ DELLE NORME**

L'ATTIVITÀ DEL COLLEGIO GARANTE DAL 2003 AL 2018

PROCEDURE REFERENDARIE

INDICE

(Disciplina per l'esercizio dei giochi, dei concorsi a premi, delle lotterie, del lotto, dei giochi della sorte e dell'abilità e delle scommesse) che recita < delegarle ai soggetti abilitati di cui al successivo articolo 5 con le modalità e le condizioni ivi descritte >”?

SENTENZA 13 DICEMBRE 2005 N.20

PAG.30

Accertamento della conformità della Legge 2 dicembre 2005 n.173 “Modifiche all’articolo 3 della Legge 25 luglio 2000 n.67 e nuove disposizioni in materia di svolgimento delle attività di cui alla stessa Legge n.67/2000” in relazione ai principi e criteri direttivi del referendum propositivo “Volete che non sia concesso ad altri soggetti all’infuori della Pubblica Amministrazione di svolgere l’attività appartenente alla categoria A (tombola, bingo e similari) e alla categoria E (scommesse) di cui all’articolo 1 del Decreto 19 novembre 2001, n.113” presentato in data 5 maggio 2005 e indetto per il 29 gennaio 2006 con Decreto 31 ottobre 2005 n.150.

ANNO 2006

SENTENZA 3 GENNAIO 2006 N. 1

PAG.32

Ammissibilità dei referendum confermativi presentati il 28 dicembre 2005:

- “Volete che sia confermata e che pertanto entri in vigore la Legge 14 dicembre 2005 n. 182 di revisione costituzionale “Abrogazione del comma quarto dell’articolo 3 della Legge 8 luglio 1974 n. 59 (Dichiarazione dei Diritti dei Cittadini e dei principi Fondamentali dell’Ordinamento Sammarinese)” così come modificato dall’articolo 3 della Legge 26 febbraio 2002 n. 36?”;
- “Volete che sia confermata e che pertanto entri in vigore la Legge 15 dicembre 2005 n. 183 “Legge Costituzionale sul Congresso di Stato”?”;
- “Volete che sia confermata e che pertanto entri in vigore la Legge 15 dicembre 2005 n. 184 “Legge Qualificata sul Congresso di Stato”?”;
- “Volete che sia confermata e che pertanto entri in vigore la Legge 15 dicembre 2005 n. 185 “Legge Costituzionale sui Capitani Reggenti”?”;
- “Volete che sia confermata e che pertanto entri in vigore la Legge 16 dicembre 2005 n. 186 “Legge Qualificata sui Capitani Reggenti”?”.

SENTENZA 7 LUGLIO 2006 N. 3

PAG.37

Ammissibilità del referendum abrogativo presentato in data 14 marzo 2006:

“Volete voi abrogare la Legge 8 novembre 2005 n. 158 Legge Quadro in materia di previdenza complementare?”.



**COLLEGIO GARANTE
DELLA COSTITUZIONALITÀ DELLE NORME**

L'ATTIVITÀ DEL COLLEGIO GARANTE DAL 2003 AL 2018

PROCEDURE REFERENDARIE

INDICE

SENTENZA 7 LUGLIO 2006 N. 4

PAG.38

Ammissibilità del referendum abrogativo presentato in data 14 marzo 2006:

“Volete voi abrogare la Legge 29 settembre 2005 n. 131 Legge per la promozione, il sostegno e lo sviluppo dell’occupazione e della formazione?”.

Anno 2007

SENTENZA 13 GENNAIO 2007 N. 1

PAG.40

Accertamento delle condizioni di cui all’articolo 19 della Legge 28 novembre 1994 n. 101, in seguito all’approvazione della Legge 11 gennaio 2007 n. 3 “Abrogazione della Legge 8 novembre 2005 n. 158 “Legge - quadro in materia di previdenza complementare” in relazione al quesito abrogativo “Volete voi abrogare la Legge 8 novembre 2005 n. 158 ‘Legge - quadro in materia di previdenza complementare’?”.

SENTENZA 28 AGOSTO 2007 N. 7

PAG.41

Ammissibilità del referendum abrogativo presentato, l’8 maggio 2007:

“Volete voi abrogare l’articolo 17 (contratto di lavoro temporaneo) della Legge 29 settembre 2005 n. 131, denominata legge per la promozione, il sostegno e lo sviluppo dell’occupazione e della formazione?”.

SENTENZA 28 AGOSTO 2007 N. 8

PAG.42

Ammissibilità del referendum abrogativo presentato l’8 maggio 2007:

“Volete voi abrogare l’articolo 18 (Rapporti di collaborazione coordinata e continuativa a progetto) della Legge 29 settembre 2005 n. 131, denominata legge per la promozione, il sostegno e lo sviluppo dell’occupazione e della formazione?”.

SENTENZA 28 AGOSTO 2007 N.9

PAG.43

Ammissibilità del referendum propositivo presentato l’8 maggio 2007:

“Volete voi che alle rispettive scadenze dei vigenti contratti collettivi di lavoro, le retribuzioni dei lavoratori dipendenti siano rivalutate al primo di gennaio di ogni anno di un importo non inferiore alla percentuale di inflazione rilevata nell’anno precedente dal Centro di Elaborazione Dati e Statistica dello Stato?”.

SENTENZA 28 AGOSTO 2007 N. 10

PAG.46

Ammissibilità del referendum propositivo presentato il 1° giugno 2007:

“Volete che l’elettore in occasione delle elezioni politiche possa manifestare una unica preferenza per i candidati appartenenti alla lista prescelta?”.



**COLLEGIO GARANTE
DELLA COSTITUZIONALITÀ DELLE NORME**

L'ATTIVITÀ DEL COLLEGIO GARANTE DAL 2003 AL 2018

PROCEDURE REFERENDARIE

INDICE

SENTENZA 16 NOVEMBRE 2007 N.11 **PAG.48**

Ammissibilità del referendum propositivo presentato il 1° agosto 2007:

«Volete che le Concessioni dello Stato che assegnano l'uso della tecnologia UMTS, attualmente in essere, siano sospese e revocate sulla base di quanto previsto dagli articoli delle relative convenzioni?».

ANNO 2010

SENTENZA 28 SETTEMBRE 2010 N.3 **PAG.49**

Ammissibilità del referendum abrogativo presentato in data 24 giugno 2010:

«Volete Voi che venga abrogata la legge 5 maggio 2010, n. 82 – ‘Modifica della legge 21 gennaio 2004 – Inalienabilità dei terreni di proprietà pubblica e disciplina delle permutate?»:

SENTENZA 15 NOVEMBRE 2010 N.4 **PAG.51**

Ammissibilità del referendum propositivo presentato il 21 luglio 2010:

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

ANNO 2011

SENTENZA 24 FEBBRAIO 2011 N.4 **PAG.54**

Accertamento delle condizioni di cui all’articolo 26 della Legge 28 novembre 1994 n. 101, 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?”.

ANNO 2012

SENTENZA 2 LUGLIO 2012 N. 3 **PAG.58**

Ammissibilità del referendum abrogativo presentato in data 28 febbraio 2012:

“Volete voi abrogare la legge 5 ottobre 2011 n. 158 recante Riforma del sistema previdenziale?”.



**COLLEGIO GARANTE
DELLA COSTITUZIONALITÀ DELLE NORME**

L'ATTIVITÀ DEL COLLEGIO GARANTE DAL 2003 AL 2018

PROCEDURE REFERENDARIE

INDICE

SENTENZA 19 LUGLIO 2012 N. 4

PAG.61

Ammissibilità del referendum propositivo presentato il 7 maggio 2012:

“La Repubblica favorisce l'integrazione politica, economica, culturale e sociale della popolazione residente sul proprio Territorio nell'Unione europea, condivide i principi e le finalità del Trattato istitutivo dell'Unione ed aspira ad acquisire la cittadinanza dell'Unione per i propri cittadini.

La Repubblica, giudicando il proprio ordinamento conforme ai requisiti fissati dal Trattato dell'Unione europea, avvia la procedura di adesione all'Unione europea.

Il Governo, in nome e per conto della Repubblica, è tenuto ad adempiere alle formalità di istruttoria e di negoziazione, previste dal Trattato dell'Unione, al fine di dare esecuzione in tempi ragionevolmente brevi al completamento della suddetta procedura per l'adesione.

La legge dovrà fissare un termine brevissimo entro il quale la domanda di adesione all'Unione europea dovrà essere inoltrata.

L'adesione della Repubblica all'Unione europea potrà essere perfezionata esclusivamente dopo essere stata approvata dai cittadini tramite referendum confermativo di iniziativa consiliare a norma dell'art. 29 della legge 28 novembre 1994, n. 101.

Volete Voi, cittadini, che sia adottata una legge contenente i sopra enunciati principi e criteri direttivi?».

SENTENZA 25 LUGLIO 2012 N. 6

PAG.64

Ammissibilità del referendum propositivo presentato in data 26 aprile 2012:

“Volete voi che, fino al rinnovo dei contratti collettivi di lavoro scaduti, le retribuzioni dei lavoratori dipendenti siano rivalutate al primo gennaio di ogni anno di un importo pari alla percentuale di inflazione rilevata nell'anno precedente dall'ufficio informatica, tecnologia, dati e statistica dello Stato?”.

SENTENZA 25 LUGLIO 2012 N. 7

PAG.66

Ammissibilità del referendum propositivo presentato il 7 maggio 2012:

«Volete voi che dalle prossime elezioni del Consiglio Grande e Generale, al fine di promuovere il rinnovamento nella composizione dell'Istituzione, il primo comma dell'art. 18 della Legge 31 gennaio 1996, n. 6 sia così modificato aggiungendo il seguente dispositivo:

- nel giorno delle elezioni, non aver mai ricoperto la carica di membro del Consiglio Grande e Generale, dalla sua prima nomina, per un periodo complessivo pari o superiore a quindici anni anche non consecutivi?».



**COLLEGIO GARANTE
DELLA COSTITUZIONALITÀ DELLE NORME**

L'ATTIVITÀ DEL COLLEGIO GARANTE DAL 2003 AL 2018

PROCEDURE REFERENDARIE

INDICE

ANNO 2013

SENTENZA 16 DICEMBRE 2013 N. 8 **PAG.69**

Ammissibilità del referendum abrogativo presentato in data 27 novembre 2013:

“Volete Voi abrogare il Decreto Legge 20 agosto 2013 n.118 così come ratificato con Decreto Legge 29 ottobre 2013 n.151 intitolato Modifiche e integrazioni alla Legge 6 dicembre 2011 n.191 “Riforma Previdenziale: Istituzione del Sistema Complementare”, con conseguente abrogazione del Regolamento attuativo dell’art. 22 della Legge 6 dicembre 2011 n.191, approvato dal Consiglio Grande e Generale nella seduta del 24 ottobre 2013, delibera n.33?”.

SENTENZA 16 DICEMBRE 2013 N. 9 **PAG.70**

Ammissibilità del referendum abrogativo presentato in data 27 novembre 2013:

“Volete che sia abrogata la Legge 29 ottobre 2013 n. 150 intitolata: “Legge per l’esercizio dell’attività libero professionale del personale sanitario medico e non medico ISS?”

SENTENZA 16 DICEMBRE 2013 N. 10 **PAG.71**

Ammissibilità del referendum abrogativo presentato in data 27 novembre 2013:

“Volete Voi che al comma 2 dell’art. 4, comma 2 dell’articolo 22 e comma 2 dell’art. 28 della Legge Qualificata 29 maggio 2013, n. 1 intitolata ‘Del Referendum e dell’iniziativa legislativa popolare sia cancellata la dizione e comunque non meno del 25% (venticinque per cento) degli elettori iscritti nelle liste elettorali”.

ANNO 2014

SENTENZA 3 FEBBRAIO 2014 N.1 **Pag.73**

Ammissibilità del referendum abrogativo presentato il 30 dicembre 2013

"Volete voi abrogare il Decreto-legge 29 ottobre 2013, n. 151, intitolato Modifiche e integrazioni alla legge 6 dicembre 2011, n. 191 'Riforma previdenziale: istituzione del sistema complementare', con conseguente abrogazione del Regolamento attuativo dell'art. 22 della Legge 6 dicembre 2011 n. 191?"

SENTENZA 3 FEBBRAIO 2014 N. 2 **PAG.74**

Ammissibilità del referendum abrogativo presentato il 30 dicembre 2013:

"Volete voi che al comma 2 dell'articolo 4, al comma 2 dell'art. 22 e al comma 2 dell'art. 28 della Legge Qualificata 29 maggio 2013, n. 1 intitolata "Del referendum e dell'iniziativa legislativa popolare" sia



**COLLEGIO GARANTE
DELLA COSTITUZIONALITÀ DELLE NORME**

L'ATTIVITÀ DEL COLLEGIO GARANTE DAL 2003 AL 2018

PROCEDURE REFERENDARIE

INDICE

cancellata la dizione 'e comunque non meno del 25% (venticinqueper cento) degli elettori iscritti nelle liste elettorali'”

SENTENZA 3 FEBBRAIO 2014 N. 3

PAG. 76

Ammissibilità del referendum abrogativo presentato il 30 dicembre 2013:

“Volete che sia abrogata la Legge 29 ottobre 2013, n.150 intitolata "Legge per l'esercizio dell'attività libero professionale del personale sanitario medico e non medico ISS"?”

ANNO 2015

SENTENZA 14 MAGGIO 2015 N. 2

PAG. 78

Ammissibilità del referendum propositivo presentato il 9 aprile 2015:

“Volete sia modificata la vigente Legge sul Referendum, prevedendo: a) che la proposta relativa ad ogni tipo di referendum sia approvata se ottiene la maggioranza semplice dei voti validamente espressi, eliminando il quorum del 25% dei voti validi previsti dall'attuale legge; b) che l'autenticità delle firme dei sottoscrittori della proposta referendaria possa essere dichiarata e certificata non solo dal Notaio o dall'Ufficiale di Stato Civile, ma anche congiuntamente o disgiuntamente da componenti del comitato promotore del referendum preventivamente indicati, sotto la loro responsabilità penale e civile?”;

SENTENZA 14 MAGGIO 2015 N. 3

PAG. 79

Ammissibilità del referendum propositivo presentato il 10 aprile 2015:

“Volete che l'approvvigionamento e la distribuzione dell'acqua, dell'energia elettrica e del gas sul territorio della Repubblica sia curata e gestita esclusivamente dallo Stato o direttamente o attraverso Aziende Autonome o società la cui proprietà sia dello Stato, con eventuale partecipazione comunque minoritaria e diffusa di cittadini sammarinesi o residenti in Repubblica?”.

SENTENZA 14 MAGGIO 2015 N. 4

PAG. 81

Ammissibilità del referendum propositivo presentato il 10 aprile 2015:

“Volete che le Farmacie sul territorio della Repubblica siano di esclusiva pertinenza e gestione dell'Istituto Sicurezza Sociale e che ne sia vietata la cessione, anche parziale, a soggetti privati?”.

SENTENZA 14 MAGGIO 2015 N. 5

PAG. 83

Ammissibilità del referendum propositivo presentato il 10 aprile 2015:



**COLLEGIO GARANTE
DELLA COSTITUZIONALITÀ DELLE NORME**

L'ATTIVITÀ DEL COLLEGIO GARANTE DAL 2003 AL 2018

PROCEDURE REFERENDARIE

INDICE

“Volete che il servizio postale e telegrafico della Repubblica sia curato e gestito esclusivamente dallo Stato o direttamente o attraverso apposito ente dello Stato o società, con eventuale partecipazione comunque minoritaria e diffusa di cittadini sammarinesi o residenti in Repubblica?”.

SENTENZA 14 MAGGIO 2015 N. 6 **PAG.84**

Ammissibilità del referendum propositivo presentato il 9 aprile 2015:

“Volete che ogni elettore possa manifestare un'unica preferenza per i candidati appartenenti alla lista prescelta?”.

SENTENZA 14 MAGGIO 2015 N. 7 **PAG.87**

Ammissibilità del referendum propositivo presentato il 9 aprile 2015:

“Volete voi ridurre il finanziamento pubblico a quei partiti politici e movimenti presenti in Consiglio Grande e Generale a 70.000 (settantamila) Euro annui che abbiano una rappresentanza consiliare necessaria alla formazione di un Gruppo?”.

SENTENZA 14 MAGGIO 2015 N. 8 **PAG.88**

Ammissibilità del referendum propositivo presentato il 10 aprile 2015:

"Volete voi che le retribuzioni del personale dipendente dello Stato, di Enti statali o comunque a partecipazione statale, Aziende autonome di Stato, Istituto per la sicurezza sociale, Tribunale unico, Banca centrale della Repubblica, comprese le posizioni apicali di tali Enti non superi Euro centomila annui lordi, comprese indennità e consulenze?"

SENTENZA 27 LUGLIO 2015 N. 9 **PAG.89**

Ammissibilità del referendum propositivo presentato l'8 luglio 2015:

“Volete che ogni elettore, sia il cittadino residente nella Repubblica di San Marino, sia il cittadino residente all'estero, in occasione delle elezioni politiche generali, possa manifestare un'unica preferenza per un unico candidato appartenete alla lista prescelta?”

SENTENZA 14 AGOSTO 2015 N. 10 **PAG.91**

Ammissibilità del referendum propositivo presentato il 4 luglio 2015:

“Volete voi che le porzioni di terreno situate a Rovereta di Falciano, via Fondo Ausa, identificate a Catasto dai seguenti Fogli e Numeri di Particella: Foglio di Mappa 1, n. 32; Foglio di Mappa 1, n. 1000; Foglio di Mappa 1, n. 51; Foglio di Mappa 1, nn. 998, 50, 573, 81, 592; Foglio di Mappa 1, n. 55; Foglio di Mappa 1, n. 452; Foglio di Mappa 1, n. 770; Foglio di Mappa 1, n. 995, mantengano per 10 anni la destinazione d'uso a 'Zone a Parco' come all'art. 30 della Legge 29 gennaio 1992, n. 7 'Piano Regolatore Generale'?”;



**COLLEGIO GARANTE
DELLA COSTITUZIONALITÀ DELLE NORME**

L'ATTIVITÀ DEL COLLEGIO GARANTE DAL 2003 AL 2018

PROCEDURE REFERENDARIE

INDICE

VERBALE 31 AGOSTO 2015

PAG.92

relativo alla verifica della regolarità delle firme raccolte ai fini dello svolgimento del referendum propositivo

“Volete sia modificata la vigente Legge sul Referendum, prevedendo:

- a) che la proposta relativa ad ogni tipo di referendum sia approvata se ottiene la maggioranza semplice dei voti validamente espressi, eliminando il quorum del 25% dei voti validi previsti dall'attuale legge;
- b) che l'autenticità delle firme dei sottoscrittori della proposta referendaria possa essere dichiarata e certificata non solo dal Notaio o dall'Ufficiale di Stato Civile, ma anche congiuntamente o disgiuntamente da componenti del comitato promotore del referendum preventivamente indicati, sotto la loro responsabilità penale e civile?”;

presentato il 9 aprile 2015 e dichiarato ammissibile dallo stesso Collegio con Sentenza n.2 del 14 maggio 2015

VERBALE 31 AGOSTO 2015

PAG.94

relativo alla verifica della regolarità delle firme raccolte ai fini dello svolgimento del referendum propositivo

"Volete che la retribuzione del personale dipendente dello Stato, di enti Statali o comunque a partecipazione statale, Aziende Autonome di Stato, istituto per la Sicurezza Sociale, Tribunale Unico, Banca Centrale della Repubblica, comprese le posizioni apicali di tali Enti, non superi Euro centomila annue lorde, comprese indennità e consulenze? "

presentato il 9 aprile 2015 e dichiarato ammissibile dallo stesso Collegio con Sentenza n.8 del 14 maggio 2015

SENTENZA 29 SETTEMBRE 2015 N. 11

PAG.96

Ricorsi presentati avverso ai verbali del Collegio in data 31 agosto 2015 relativi alla verifica delle ricevibilità delle firme raccolte sui referendum:

“Volete sia modificata la vigente Legge sul Referendum, prevedendo:

- a) che la proposta relativa ad ogni tipo di referendum sia approvata se ottiene la maggioranza semplice dei voti validamente espressi, eliminando il quorum del 25% dei voti validi previsti dall'attuale legge;
- b) che l'autenticità delle firme dei sottoscrittori della proposta referendaria possa essere dichiarata e certificata non solo dal Notaio o dall'Ufficiale di Stato Civile, ma anche congiuntamente o disgiuntamente da componenti del comitato promotore del referendum preventivamente indicati, sotto la loro responsabilità penale e civile?”;

e



**COLLEGIO GARANTE
DELLA COSTITUZIONALITÀ DELLE NORME**

L'ATTIVITÀ DEL COLLEGIO GARANTE DAL 2003 AL 2018

PROCEDURE REFERENDARIE

INDICE

"Volete che la retribuzione del personale dipendente dello Stato, di enti Statali o comunque a partecipazione statale, Aziende Autonome di Stato, istituto per la Sicurezza Sociale, Tribunale Unico, Banca Centrale della Repubblica, comprese le posizioni apicali di tali Enti, non superi Euro centomila annue lorde, comprese indennità e consulenze? "

VERBALE 10 NOVEMBRE 2015

PAG.97

relativo alla verifica della regolarità delle firme raccolte ai fini dello svolgimento del propositivo:

Volete voi che ogni elettore, sia il cittadino residente nella Repubblica di San Marino, sia il cittadino residente all'estero, in occasione delle elezioni politiche generali, possa manifestare un'unica preferenza per un unico candidato appartenente alla lista prescelta?"

presentato l'8 luglio 2015 e dichiarato ammissibile dallo stesso Collegio con Sentenza n.9 del 27 luglio 2015;

SENTENZA 10 NOVEMBRE 2015 N. 12

PAG.98

Ammissibilità del referendum abrogativo presentato il 9 ottobre 2015:

"Volete voi abrogare la Legge 7 agosto 2015 n.137, intitolata "Modifiche alla Legge 29 gennaio 1992 n.7 – Piano Regolatore Generale (P.R.G.) per l'attuazione di interventi di sviluppo economico?"

SENTENZA 24 NOVEMBRE 2015 N. 13

PAG.99

Ammissibilità del referendum propositivo presentato il 3 novembre 2015:

"Volete sia modificata la vigente Legge sul Referendum, prevedendo: a) che la proposta relativa ad ogni tipo di referendum sia approvata se ottiene la maggioranza semplice dei voti validamente espressi, eliminando il quorum del 25% dei voti validi previsti dall'attuale legge; b) che l'autenticità delle firme dei sottoscrittori della proposta referendaria possa essere dichiarata e certificata non solo dal Notaio o dall'Ufficiale di Stato Civile, ma anche congiuntamente o disgiuntamente da componenti del comitato promotore del referendum preventivamente indicati, sotto la loro responsabilità penale e civile?"

Ammissibilità del referendum propositivo presentato il 3 novembre 2015:

"Volete voi che la retribuzione del personale dipendente dello Stato, di Enti statali o comunque a partecipazione statale, Aziende autonome di Stato, Istituto per la sicurezza sociale, Tribunale unico, Banca centrale della Repubblica, comprese le posizioni apicali di tali Enti non superi Euro centomila annui lordi, comprese indennità e consulenze?"

SENTENZA 24 NOVEMBRE 2015 N. 14

PAG.100

Ammissibilità del referendum propositivo presentato il 3 novembre 2015:

"Volete voi che la retribuzione del personale dipendente dello Stato, di Enti statali o comunque a partecipazione statale, Aziende autonome di Stato, Istituto per la sicurezza sociale, Tribunale unico, Banca



COLLEGIO GARANTE
DELLA COSTITUZIONALITÀ DELLE NORME

L'ATTIVITÀ DEL COLLEGIO GARANTE DAL 2003 AL 2018

PROCEDURE REFERENDARIE

INDICE

centrale della Repubblica, comprese le posizioni apicali di tali Enti non superiori Euro centomila annui lordi, comprese indennità e consulenze?"

Anno 2016

VERBALE 1 MARZO 2016

PAG.101

relativo alla verifica della regolarità delle firme raccolte ai fini dello svolgimento del referendum abrogativo *"Volete voi abrogare la Legge 7 agosto 2015 n.137, intitolata 'Modifiche alla Legge 29 gennaio 1992 n.7 – Piano regolatore Generale (P.R.G.) per l'attuazione di interventi di sviluppo economico'?"* presentato il 7 ottobre 2015 e dichiarato ammissibile dallo stesso Collegio con Sentenza n.12 del 10 novembre 2015

VERBALE 1 MARZO 2016

PAG.102

relativo alla verifica della regolarità delle firme raccolte ai fini dello svolgimento del referendum propositivo:

"Volete sia modificata la vigente Legge sul Referendum, prevedendo:

- a) che la proposta relativa ad ogni tipo di referendum sia approvata se ottiene la maggioranza semplice dei voti validamente espressi, eliminando il quorum del 25% dei voti validi previsti dall'attuale legge;*
- b) che l'autenticità delle firme dei sottoscrittori della proposta referendaria possa essere dichiarata e certificata non solo dal Notaio o dall'Ufficiale di Stato Civile, ma anche congiuntamente o disgiuntamente da componenti del comitato promotore del referendum preventivamente indicati, sotto la loro responsabilità penale e civile?"*

presentato il 3 novembre 2015 e dichiarato ammissibile dallo stesso Collegio con Sentenza n.13 del 24 novembre 2015

VERBALE 1 MARZO 2016

PAG.103

relativo alla verifica della regolarità delle firme raccolte ai fini dello svolgimento del referendum propositivo:

"Volete che la retribuzione del personale dipendente dello Stato, di enti Statali o comunque a partecipazione statale, Aziende Autonome di Stato, istituto per la Sicurezza Sociale, Tribunale Unico, Banca Centrale della Repubblica, comprese le posizioni apicali di tali Enti, non superiori Euro centomila annue lorde, comprese indennità e consulenze?"



**COLLEGIO GARANTE
DELLA COSTITUZIONALITÀ DELLE NORME**

L'ATTIVITÀ DEL COLLEGIO GARANTE DAL 2003 AL 2018

PROCEDURE REFERENDARIE

INDICE

presentato il 3 novembre 2015 e dichiarato ammissibile dallo stesso Collegio con Sentenza n.14 del 24 novembre 2015

PARERE 12 LUGLIO 2016 N.1

PAG.103

Parere sulla proposta di Legge Qualificata adottata dal Congresso di Stato con delibera 28 giugno 2016 n.3, intitolata “Modifiche alla Legge 31 gennaio 1996 n.6 e successive modifiche – Disposizioni relative al voto di preferenza”, in attuazione del referendum propositivo approvato dagli elettori della Repubblica il 15 maggio 2016.

“Volete voi che ogni elettore, sia il cittadino residente nella Repubblica di San Marino, sia il cittadino residente all'estero, in occasione delle elezioni politiche generali, possa manifestare un'unica preferenza per un unico candidato appartenente alla lista prescelta?”.

PARERE 12 LUGLIO 2016 N.2

PAG.104

Parere secondo sulla proposta di Legge Qualificata adottata dal Congresso di Stato con delibera 28 giugno 2016 n.4, intitolata “Modifiche alla Legge Qualificata 29 maggio 2013 n.1 e successive modifiche – Disposizioni relative al superamento del quorum ed alle condizioni di ricevibilità del referendum di iniziativa popolare”, in attuazione del referendum propositivo approvato dagli elettori della Repubblica il 15 maggio 2016.

“Volete sia modificata la vigente Legge sul Referendum, prevedendo:

- a) che la proposta relativa ad ogni tipo di referendum sia approvata se ottiene la maggioranza semplice dei voti validamente espressi, eliminando il quorum del 25% dei voti validi previsti dall'attuale legge;
- b) che l'autenticità delle firme dei sottoscrittori della proposta referendaria possa essere dichiarata e certificata non solo dal Notaio o dall'Ufficiale di Stato Civile, ma anche congiuntamente o disgiuntamente da componenti del comitato promotore del referendum preventivamente indicati, sotto la loro responsabilità penale e civile?”.

PARERE 12 LUGLIO 2016 N.3

PAG.106

Parere sulla proposta di Legge Qualificata adottata dal Congresso di Stato con delibera 28 giugno 2016 n.4, intitolata “Tetto delle retribuzioni per i lavoratori dipendenti dello Stato, di Enti Statali o comunque a partecipazione statale”, in attuazione del referendum propositivo approvato dagli elettori della Repubblica il 15 maggio 2016.

“Volete che la retribuzione del personale dipendente dello Stato, di enti Statali o comunque a partecipazione statale, Aziende Autonome di Stato, istituto per la Sicurezza Sociale, Tribunale Unico, Banca Centrale della Repubblica, comprese le posizioni apicali di tali Enti, non superi Euro centomila annue lorde, comprese indennità e consulenze?”



**COLLEGIO GARANTE
DELLA COSTITUZIONALITÀ DELLE NORME**

L'ATTIVITÀ DEL COLLEGIO GARANTE DAL 2003 AL 2018

PROCEDURE REFERENDARIE

ANNO 2004

ORDINANZA 7 MAGGIO 2004 N.1

Oggetto

Ammissibilità del Referendum Abrogativo e del Referendum Propositivo presentati il 12 febbraio 2004:

“Volete che siano abrogati i commi 5 e 6 dell’art.1 della Legge 25 luglio 2000, n.67, che vieta e definisce il gioco d’azzardo?”;

e

“Volete che la Legge 25 luglio 2000 n.67 sia modificata, affidando ad un ente pubblico autonomo, i cui componenti siano nominati dal Consiglio Grande e Generale fra persone scelte al di fuori del Consiglio stesso e secondo criteri di appartenenza a categorie economiche e professionali, la titolarità, nell’ambito di una specifica legge quadro, dei diritti di concessione, regolamentazione e controllo dei giochi e concorsi nella Repubblica di San Marino?”.

Decisione

Il Collegio Garante assegna al comitato promotore il termine di 15 giorni per il deposito di apposita istanza di eventuale correzione materiale del quesito.

Il Collegio Garante dispone inoltre per entrambi i referendum citati in premessa l’interruzione del termine di cui all’ultimo comma della legge n.101/1994 che riprenderà a decorre ex novo dalla data di scadenza del termine sopra assegnato al comitato promotore, considerata la connessione tra le due proposte di referendum – abrogativo e propositivo – dichiarata dagli stessi promotori anche in sede di udienza pubblica

Estratto ordinanza

Il Collegio Garante ha rilevato che dal quesito referendario abrogativo (...) e dalla relazione illustrativa dello stesso emerge chiaramente la volontà dei promotori di “abrogare le norme che vietano e definiscono il gioco d’azzardo”. (...) Tuttavia il divieto e la definizione del gioco d’azzardo sono contenuti altresì nell’articolo 281, comma primo punto 3) e comma quarto del Codice Penale, dall’articolo 1 comma 5 della sopraddetta legge implicitamente richiamato con



**COLLEGIO GARANTE
DELLA COSTITUZIONALITÀ DELLE NORME**

L'ATTIVITÀ DEL COLLEGIO GARANTE DAL 2003 AL 2018

PROCEDURE REFERENDARIE

l'espressione "il gioco d'azzardo [...] rimane vietato in qualunque forma esercitato" e (...) non è precisato se il quesito abrogativo sopra indicato investa solo i commi 5 e 6 dell'articolo 1 della Legge 25 luglio 2000 n.67 ovvero anche la citata disposizione di cui all'articolo 281 del codice penale.

Collegio giudicante

Prof. Giorgio Lombardi - Presidente
Prof. Augusto Barbera – Membro effettivo
Prof. Angelo Piazza – Membro effettivo

SENTENZA 14 GIUGNO 2004 N.4

Oggetto

Ammissibilità del referendum abrogativo e del referendum propositivo presentati il 12 febbraio 2004

“Volete che siano abrogati i commi 5 e 6 dell'art.1 della Legge 25 luglio 2000, n.67, che vieta e definisce il gioco d'azzardo?”;

e

“Volete che la Legge 25 luglio 2000 n.67 sia modificata, affidando ad un ente pubblico autonomo, i cui componenti siano nominati dal Consiglio Grande e Generale fra persone scelte al di fuori del Consiglio stesso e secondo criteri di appartenenza a categorie economiche e professionali, la titolarità, nell'ambito di una specifica legge quadro, dei diritti di concessione, regolamentazione e controllo dei giochi e concorsi nella Repubblica di San Marino?”.

Decisione

Il Collegio dichiara non ammissibile il quesito abrogativo.
Il Collegio dichiara non ammissibile anche il quesito propositivo

Estratto sentenza

(...) per quanto concerne il quesito abrogativo (...) detto quesito referendario non concerne l'abrogazione di una legge di ratifica di Convenzione o Trattato internazionale [materia tra quelle escluse dalla consultazione referendaria ai sensi dell'articolo 3 della Legge 101/1994] bensì una



**COLLEGIO GARANTE
DELLA COSTITUZIONALITÀ DELLE NORME**

L'ATTIVITÀ DEL COLLEGIO GARANTE DAL 2003 AL 2018

PROCEDURE REFERENDARIE

norma della Legge n.67 del 2000 che disciplina “l’esercizio dei giochi, dei concorsi a premi, delle lotterie, del lotto dei giochi della sorte e dell’abilità e delle scommesse”. Va tuttavia considerato che la Convenzione Bilaterale con l’Italia del 29 aprile 1953 “Esecuzione dell’Accordo aggiuntivo alla Convenzione di amicizia fra la Repubblica di San Marino e la Repubblica Italiana del 31 marzo 1939, sottoscritto il 29 aprile 1953, e dell’Accordo sui tabacchi concluso mediante scambio di note il 30 gennaio 1954” (Decreto, promulgato e pubblicato con Decreto 10 agosto 1954 n.22) vincola la Repubblica di San Marino “a non permettere l’impianto e l’esercizio di case da gioco o di altri centri del genere, comunque denominati, nei quali si svolgono giuochi d’azzardo”. Come conseguenza dell’eventuale abrogazione degli articoli sottoposti a referendum abrogativo il gioco d’azzardo non sarebbe più, nel territorio della Repubblica, un illecito ma non ne deriverebbe necessariamente la istituzione di case da gioco, stante l’obbligo internazionale assunto dalla Repubblica stessa. (...)

(...) Gli organi della Repubblica, in caso di esito positivo della consultazione referendaria, si troverebbero in una posizione antinomica dovendo da un lato rispettare la volontà popolare e dall’altro dovendo rispettare i patti internazionali, cui essi sono tenuti in base all’articolo 1 della Dichiarazione dei Diritti (articolo 1 del Testo coordinato di cui al Decreto 8 luglio 2002 n.79). In base a tale norma infatti “La Repubblica di San Marino riconosce, come parte integrante del proprio ordinamento, le norme di diritto internazionale generalmente riconosciute”: fra esse, appunto, il principio, su cui si fonda, l’ordinamento internazionale, “pacta sunt servanda”.

Queste considerazioni hanno portato in altri ordinamenti ad escludere dalla ammissibilità quesiti referendari la cui approvazione porterebbe a disattendere obblighi internazionali. Ma questo Collegio ritiene di non potere giungere ad analoga conclusione in quanto valutazioni di questo tenore sono nettamente precluse dal quarto comma dell’articolo 12 della Legge 101/1994 laddove 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 dalla conseguente abrogazione della legge o della norma di legge oggetto del referendum”.

Stante tale divieto ne deriva che questo Collegio può solo limitarsi a verificare se il quesito riguardi direttamente la autorizzazione alla ratifica di Trattati internazionali. Poiché così non è, non riguardando il quesito l’abrogazione della legge di ratifica del Trattato in questione, il referendum potrebbe sotto questo profilo ritenersi ammissibile. Spetterebbe infatti ai cittadini elettori, nel pronunciarsi con il loro voto, valutare direttamente se rispettare l’obbligo internazionale assunto nei confronti della Repubblica Italiana rispondendo negativamente al quesito ovvero se impegnare gli organi di Governo, per effetto del loro voto positivo, a rinegoziare il patto del 1953, fermo restando che, in caso di indisponibilità del Governo Italiano, la Repubblica dovrebbe assumersi le conseguenti responsabilità previste dal diritto internazionale.



**COLLEGIO GARANTE
DELLA COSTITUZIONALITÀ DELLE NORME**

L'ATTIVITÀ DEL COLLEGIO GARANTE DAL 2003 AL 2018

PROCEDURE REFERENDARIE

(...) Il popolo sammarinese non può impedire – in forza del citato art.3 della citata Legge 101/1994 - che gli organi rappresentativi assumano o mantengano determinati obblighi internazionali procedendo alla abrogazione per referendum di leggi di ratifica di patti internazionali ma è sovrano sia nel richiedere, con un voto negativo, (...), che tali obblighi siano rispettati sia nell'opporli, con un voto positivo, (...) che tali obblighi vengano rispettati o che continuino ad esserlo per lungo tempo; in questo secondo caso impegnando i propri rappresentanti o a denunciare o a rinegoziare il patto stesso.(...)

Non appare rispettata invece l'altra condizione posta dall'ultimo comma dell'articolo 3 della Legge 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".

Non risulterà chiaro all'elettore infatti (...) se per effetto del proprio voto, eventualmente positivo, sarà abrogata o meno la normativa che "vieta e definisce il gioco d'azzardo" stante la vigenza dell'art.281 del Codice Penale, approvato con Legge 25 febbraio 1974 n.17, che definisce e punisce il gioco d'azzardo applicando le pene ivi previste sia per chi gioca d'azzardo sia per chi "tiene casa o circolo per giochi d'azzardo". Tale equivoco è rafforzato dal fatto che l'art.1.5 della Legge n.67 del 2002, sottoposta a quesito abrogativo, implicitamente richiama la norma penale con l'espressione "il gioco d'azzardo ... rimane vietato in qualunque forma esercitato". (...)

Per quanto concerne il quesito propositivo (...) non presuppone necessariamente la regolamentazione del gioco d'azzardo ma si limita a richiedere la regolamentazione, secondo certe modalità e prevedendo una apposita autorità regolatoria, dell'intera materia dei giochi e dei concorsi. Stretto è, tuttavia, nella intenzione espressa dai promotori, (...) la correlazione fra il referendum abrogativo e quello propositivo. Non solo il venir meno del referendum abrogativo, per inammissibilità, determina la rottura di tale connessione ma in ogni caso l'eventuale ammissione del solo referendum propositivo determinerebbe l'impossibilità per i cittadini di esprimere un voto pieno e consapevole sugli effetti del referendum stesso. Poiché in forza dell'art. 23 della Legge 101/1994 va applicata anche al referendum propositivo il citato articolo 3 della stessa legge sulla chiara ed inequivocabile espressione di voto dei cittadini il Collegio dichiara parimenti inammissibile anche questo quesito.

Collegio giudicante

Prof. Giorgio Lombardi - Presidente

Prof. Augusto Barbera - Membro effettivo- Relatore – Redattore

Prof. Angelo Piazza - Membro effettivo



**COLLEGIO GARANTE
DELLA COSTITUZIONALITÀ DELLE NORME**

L'ATTIVITÀ DEL COLLEGIO GARANTE DAL 2003 AL 2018

PROCEDURE REFERENDARIE

SENTENZA 21 LUGLIO 2004 N.6

Oggetto

Ammissibilità del referendum propositivo, presentato in data 24 marzo 2004:

“Volete voi che le convenzioni di cui all’art.45 della Legge 1995, n.87 (Testo Unico delle Leggi Urbanistiche ed Edilizie), debbano essere ratificate per la loro esecutività dal Consiglio Grande e Generale con il voto favorevole di almeno i due terzi dei suoi componenti?”

Decisione

Il Collegio dichiara non ammissibile il quesito referendario.

Estratto sentenza

(...)

La previsione di una competenza del Consiglio per la ratifica contrasta con l’articolo 3 della “Dichiarazione dei Diritti” (art.4 Legge n.36/2002) che prevede che al Consiglio stesso possano essere affidate funzioni di indirizzo politico, di legislazione e di controllo mentre le funzioni amministrative spettano al Congresso di Stato.

La ratifica, in quanto assunzione da parte dell’Autorità competente di un atto emanato da un soggetto provvisoriamente competente, deve ritenersi esercizio di una funzione di amministrazione attiva, nella forma della compartecipazione provvedimentale, non semplice esercizio di una funzione di controllo (a differenza della “presa d’atto” su cui ha deliberato questo Collegio nella Sentenza n.2 del 2004). Questa lesione del principio della separazione dei poteri appare peraltro aggravata dal fatto che in base all’articolo 10, ultimo comma, della Legge 28 giugno 1989, n.68 le deliberazioni del Consiglio sono tuttora escluse dal sindacato giurisdizionale. (...)

Collegio giudicante

Prof. Giorgio Lombardi - Presidente

Prof. Augusto Barbera - Membro effettivo- Relatore - Redattore

Prof. Giuseppe Ugo Rescigno - Membro supplente

SENTENZA 21 LUGLIO 2004 N.7

Oggetto

Ammissibilità del referendum propositivo, presentato in data 24 marzo 2004:



COLLEGIO GARANTE
DELLA COSTITUZIONALITÀ DELLE NORME

L'ATTIVITÀ DEL COLLEGIO GARANTE DAL 2003 AL 2018

PROCEDURE REFERENDARIE

“Volete voi che i trasferimenti a qualsiasi titolo di beni immobili di proprietà dello Stato vengano autorizzati in ultima istanza dal Consiglio Grande e Generale con il voto favorevole di almeno i due terzi dei suoi componenti?”

Decisione

Il Collegio Garante dichiara ammissibile il quesito referendario

Estratto sentenza

(...)

Esso esprime in maniera distinta ed in forma univoca i principi e i criteri direttivi sui quali il popolo è chiamato ad esprimersi, vale a dire l'ampliamento delle maggioranze necessarie per l'adozione di atti ritenuti dai promotori rilevanti in quanto sarebbero suscettibili di incidere su una corretta pianificazione del territorio.

Il quesito non tocca le materie escluse dai referendum abrogativi e non ha ad oggetto la limitazione di diritti fondamentali o la soppressione di organi o poteri fondamentali dello Stato, né è comunque suscettibile di ledere diritti e principi fondamentali dell'ordinamento sammarinese.

Infatti il *quorum* strutturale e funzionale richiesto per le deliberazioni amministrative del Consiglio Grande e Generale dall'articolo 44 del Regolamento del Consiglio stesso (approvato con Legge 11 marzo 1981 n.21 e successive modifiche) non appare coperto da specifici parametri costituzionali. Sebbene l'articolo 3 bis della Dichiarazione dei Diritti (art.4 Legge n.36/2002) preveda che si effettui a maggioranza semplice l'approvazione delle leggi ordinarie e la ratifica dei decreti - prevedendo una eccezione solo per le leggi costituzionali e le leggi qualificate - in nessuna delle norme di rango costituzionale il voto a maggioranza appare espressamente sancito come principio fondamentale, a differenza di quanto previsto in altri ordinamenti.

Anche qualora si volesse considerare tale principio tra i principi fondamentali esso non sarebbe violato dalla previsione con legge di una deroga per un numero limitato di deliberazioni.

Infatti la Rubrica X del Libro I delle “Leges Statutae”, pur fissando il principio della “*maior pars suffragiorum et balluctarum*”, non esclude una maggioranza più ampia (i due terzi dei presenti) nel caso in cui si debba procedere a determinate deliberazioni del Consiglio relative a introiti o spese.

Lo stesso articolo 44 del citato Regolamento prevede che le deliberazioni siano approvate “se ottiene il voto favorevole della maggioranza assoluta dei Consiglieri votanti, fatta eccezione per i casi in cui la legge prevede maggioranze qualificate”. A una legge siffatta mira il referendum propositivo in oggetto (...).



**COLLEGIO GARANTE
DELLA COSTITUZIONALITÀ DELLE NORME**

L'ATTIVITÀ DEL COLLEGIO GARANTE DAL 2003 AL 2018

PROCEDURE REFERENDARIE

Collegio giudicante

Prof. Giorgio Lombardi - Presidente

Prof. Augusto Barbera - Membro effettivo- Relatore - Redattore

Prof. Giuseppe Ugo Rescigno - Membro supplente

SENTENZA 21 LUGLIO 2004 N.8

Oggetto

Ammissibilità del referendum propositivo, presentato in data 24 marzo 2004

“Volete voi che gli immobili siti nel territorio della Repubblica possano essere intestati solamente a persone fisiche, eccezion fatta per: 1) gli immobili intestati all'Ecc.ma Camera; 2) gli immobili intestati ad Enti senza finalità di lucro i cui utili d'esercizio e patrimonio (in caso di scioglimento) per Statuto siano interamente destinati ad istituzioni, opere ed interventi di beneficenza, all'interno della comunità sammarinese; 3) gli immobili adibiti a sede di attività (produttive o di servizio) commerciali, artigianali o industriali esercitate in forma societaria, e strettamente, necessariamente e direttamente strumentali al relativo oggetto sociale?”

Decisione

Il Collegio Garante dichiara inammissibile il quesito referendario

Estratto sentenza

(...)

Il quarto comma dell'art. 22 [della Legge n.101/1994] prescrive: "E' inoltre richiesto per l'ammissibilità del Referendum propositivo o d'indirizzo che il quesito referendario esprima distintamente ed in forma univoca i principi ed i criteri direttivi sui quali è chiamato ad esprimersi il corpo elettorale."

La lettera b) del primo comma dell'art. 3 [della medesima legge] dice che il referendum è ammesso "purché la richiesta referendaria contenga 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 due punti sono legati e si condizionano a vicenda, ma per prima viene la questione se il quesito, così come è formulato, "esprime distintamente ed in forma univoca i principi ed i criteri direttivi sui quali è chiamato ad esprimersi il corpo elettorale", cosicché la proposta consenta "un pieno, consapevole e libero esercizio di sovranità".



**COLLEGIO GARANTE
DELLA COSTITUZIONALITÀ DELLE NORME**

L'ATTIVITÀ DEL COLLEGIO GARANTE DAL 2003 AL 2018

PROCEDURE REFERENDARIE

Non pare dubbio che la regola generale contenuta nel quesito sia chiara, piana ed evidente: in principio possono essere proprietari di immobili, qualunque ne sia il titolo per l'acquisizione, soltanto persone fisiche, (...).

Egualemente chiare ed evidenti appaiono le prime due eccezioni al principio: con la prima si conferma che lo Stato, attraverso l'Ecc.ma Camera, può essere titolare di proprietà immobiliari; con la seconda possono essere titolari di proprietà immobiliari quegli enti senza fini di lucro che presentano i requisiti analiticamente ed esaurientemente indicati nella proposta di referendum.

Non egualmente chiara ed evidente risulta la terza eccezione.

(...)

L'apparente chiarezza del quesito, per quanto riguarda la terza eccezione relativa alla necessaria titolarità degli immobili delle sole persone fisiche, si rivela un nido di problemi complessi, che sconvolgono le comuni pratiche relative all'iniziativa economica privata (...)

Un referendum come quello proposto, calato all'interno di una realtà economica che, in San Marino come in quasi tutto il mondo, è di mercato sul piano economico (e quindi anche in materia di proprietà immobiliare), entra in contraddizione violenta con il contesto e determina una serie a catena di contraddizioni che paradossalmente inceppano il sistema (e sono quindi controproducenti) senza raggiungere minimamente lo scopo principale perseguito. Se lo scopo dei promotori era, come sembra, quello di proseguire la lotta per raggiungere l'obiettivo perseguito col precedente referendum, bastava o proporre la soppressione dell'avverbio "esclusivamente" nella Legge n. 27/98, o proporre un ulteriore referendum propositivo che dicesse chiaramente che tutte le società che svolgono attività in materia di immobili, anche quando svolgono altre attività, debbono essere costituite con azioni o quote nominative (traendo dalla nominatività di tali azioni o quote anche tutte le conseguenze di ordine fiscale che ne possono discendere, se si vuole).

Collegio giudicante

Prof. Giorgio Lombardi - Presidente

Prof. Augusto Barbera - Membro Effettivo

Prof. Giuseppe Ugo Rescigno - Membro supplente – Relatore – Redattore

SENTENZA 8 NOVEMBRE 2004 N.9

Oggetto

Accertamento della conformità della Legge 5 novembre 2004, n.154 "Trasferimenti di proprietà di beni immobili dell'Ecc.ma Camera" ai principi e criteri direttivi del referendum propositivo,



**COLLEGIO GARANTE
DELLA COSTITUZIONALITÀ DELLE NORME**

L'ATTIVITÀ DEL COLLEGIO GARANTE DAL 2003 AL 2018

PROCEDURE REFERENDARIE

“Volete voi che i trasferimenti a qualsiasi titolo di beni immobili di proprietà dello Stato vengano autorizzati in ultima istanza dal Consiglio Grande e Generale con il voto favorevole di almeno i due terzi dei suoi componenti?” presentato in data 24 marzo 2004

Decisione

Il Collegio Garante accerta il rispetto delle condizioni previste dall'articolo 26 della Legge n. 101/1994 per l'interruzione della procedura referendaria in oggetto.

Estratto sentenza

(...)

L'articolo 2 della Legge 5 novembre 2004 n.154 prevede che “i trasferimenti di proprietà, a qualsiasi titolo, di beni immobili della Ecc.ma Camera devono essere autorizzati, in ultima istanza, dal Consiglio Grande e Generale con la maggioranza qualificata dei due terzi dei suoi componenti”. (...)

Tale norma accoglie “nella sostanza i principi ed i criteri direttivi richiesti dal Comitato Promotore del referendum” così come recita l'articolo 26 della Legge n.101/1994.

Collegio giudicante

Giorgio Lombardi - Presidente

Prof. Augusto Barbera - Membro effettivo

Prof. Giuseppe Ugo Rescigno - Membro supplente

ANNO 2005

ORDINANZA 17 FEBBRAIO 2005 N.1

Oggetto

Ammissibilità del referendum abrogativo presentato il 9 novembre 2004:

“Vuole abrogare la delibera congressuale n.8 del 12 gennaio 2004 per la “costituzione di un gruppo di lavoro con funzioni di coordinamento delle sedi di confronto preposte alla elaborazione progettuale delle tematiche individuate dal programma di governo?”.

Decisione

Il Collegio Garante dispone che il comitato promotore del referendum precisi gli esatti estremi della delibera, della cui abrogazione si tratta, in quanto la delibera acquisita– a fini di formazione



**COLLEGIO GARANTE
DELLA COSTITUZIONALITÀ DELLE NORME**

L'ATTIVITÀ DEL COLLEGIO GARANTE DAL 2003 AL 2018

PROCEDURE REFERENDARIE

del fascicolo processuale – dal Congresso di Stato porta estremi diversi da quelli citati nel quesito e cioè gli estremi di delibera n.8 adottata nella seduta del 19 gennaio 2004.

Collegio giudicante

Prof. Augusto Barbera – Vice Presidente

Prof. Angelo Piazza – Membro effettivo

Prof. Giuseppe Ugo Rescigno - Membro supplente

SENTENZA 12 MARZO 2005 N. 1

Oggetto

Ammissibilità del referendum propositivo presentato in data 9 novembre 2004:

“Vuole che l’elettore, in occasione delle elezioni politiche, possa manifestare la preferenza per un massimo di due candidati appartenenti alla lista prescelta?”.

Decisione

Il Collegio Garante dichiara ammissibile il quesito referendario

Estratto sentenza

(...)

Il quesito oggetto del presente giudizio esprime in maniera distinta ed in forma univoca i principi e i criteri direttivi sui quali il popolo è chiamato ad esprimersi.

(...)

Il quesito non rientra tra le materie espressamente escluse dalla Legge 101 del 1994. Né può ritenersi che l’eventuale limitazione a due delle preferenze sia da considerarsi una restrizione del diritto di voto del singolo elettore, atteso che il sistema delle preferenze - se esprimerne e quante esprimerne – appartiene alla tipologia dei sistemi elettorali a disposizione del legislatore nei sistemi liberaldemocratici.

(...)

Atteso che le leggi elettorali, la cui approvazione è prevista a maggioranza assoluta, sono da considerarsi “leggi qualificate”, questo Collegio deve porsi un problema più generale, fin qui non emerso, che vale sia per questo che per altri quesiti referendari. E’ ben vero che le vigenti leggi elettorali hanno tuttora natura di leggi ordinarie, essendo state approvate in data anteriore alla entrata in vigore della Legge 36 del 2002 che ha introdotta la figura delle leggi qualificate, ma il



**COLLEGIO GARANTE
DELLA COSTITUZIONALITÀ DELLE NORME**

L'ATTIVITÀ DEL COLLEGIO GARANTE DAL 2003 AL 2018

PROCEDURE REFERENDARIE

problema si pone egualmente perché all'eventuale approvazione del quesito propositivo dovrebbe fare seguito una legge necessariamente qualificata.

In base all'art. 2 della Legge 28 novembre 1994, n.101, i referendum, sia abrogativi che propositivi, possono essere attivati, i primi, nei confronti "di leggi, atti, norme anche consuetudinarie, comunque aventi forza di legge" e i secondi in riferimento a materie "da disciplinare con legge". Potrebbero ritenersi quindi ammissibili quesiti riferiti solo a leggi ordinarie o ad altri atti aventi forza di legge ordinaria escludendo le leggi costituzionali o le leggi qualificate?

Tale domanda trae origine da una duplice considerazione: a) dal fatto che le leggi costituzionali e le leggi qualificate sono dotate di un grado di resistenza passiva superiore alla legge ordinaria, la cui approvazione può avvenire a maggioranza semplice; b) dal fatto che sia le leggi costituzionali sia quelle qualificate possono essere sottoposte a referendum confermativo, il primo sempre obbligatorio nel caso in cui non sia stata raggiunta la maggioranza dei due terzi, le seconde (art.27 Legge 101/1994) solo su iniziativa popolare o per decisione dello stesso Consiglio Grande e Generale.

Una risposta affermativa a tale domanda può valere solo per i referendum abrogativi. Sottoporre infatti le leggi costituzionali o le leggi qualificate alla *vis abrogans* della decisione popolare, assunta con la stessa maggioranza prevista per le leggi ordinarie, farebbe venire meno ogni distinzione fra le fonti, che verrebbero tutte appiattite, sotto questo profilo, sulla legge ordinaria. E' ben vero che la Legge 101 del 1994 fa riferimento solo a "materie escluse" e non a tipologie di atti esclusi ma una interpretazione sistematica non può non salvaguardare il coerente dispiegamento delle varie fonti normative.

Diversa è la conclusione cui giungere per i referendum propositivi. Essi sono definiti "propositivi o di indirizzo" in quanto volti a indirizzare l'attività del legislatore; non hanno né effetto abrogativo né confermativo di decisioni già assunte dal legislatore stesso.

Tale indirizzo è certamente vincolante per il Congresso di Stato, il quale (art.25 della Legge 101/1994), in caso di approvazione della proposta referendaria, è tenuto, entro sei mesi, a redigere un progetto di legge volto a disciplinare, secondo "i principi e i criteri direttivi" approvati dal corpo elettorale, la materia che è stata oggetto del referendum. Detto progetto viene trasmesso a questo Collegio perché "esprima un parere" e qualora si ravvisi che il progetto non recepisce, sia pure parzialmente, detti principi e criteri direttivi, "oltre al parere" lo stesso indica eventualmente "gli emendamenti che il Congresso di Stato dovrà produrre". Il Congresso di Stato, apportati gli emendamenti, deposita il progetto di legge all'Ufficio di Presidenza del Consiglio Grande e Generale che lo inserisce nell'Ordine del Giorno della prima seduta utile. Nulla si dice su eventuali vincoli, in ordine ai contenuti e allo stesso obbligo a provvedere, per il Consiglio Grande e Generale. Dovendosi da ciò dedurre la piena discrezionalità del massimo organo rappresentativo nell'assumere o nel non assumere una decisione. Nè peraltro un tale vincolo



**COLLEGIO GARANTE
DELLA COSTITUZIONALITÀ DELLE NORME**

L'ATTIVITÀ DEL COLLEGIO GARANTE DAL 2003 AL 2018

PROCEDURE REFERENDARIE

avrebbe potuto essere assunto con legge ordinaria o – oggi - con legge qualificata. Vincoli sono invece previsti qualora il Consiglio Grande e Generale voglia evitare la consultazione referendaria facendo decadere il quesito: in tal caso deve approvare una legge “che accolga nella sostanza i principi e i criteri direttivi” contenuti nel quesito.

E' da ritenersi, quindi, che il referendum propositivo abbia le caratteristiche proprie dei referendum consultivi, più consueti nel panorama del diritto comparato, il cui grado di vincolo è lasciato alla ragionevole discrezionalità dell'organo (per lo più il Parlamento) che ha promosso la consultazione. Tali referendum, pur consentendo al popolo di esprimere il proprio orientamento, hanno una diversa valenza sia rispetto ai referendum abrogativi sia rispetto a quelli confermativi sia rispetto ai referendum approvativi collegati a leggi di iniziativa popolare, previsti in vari ordinamenti. La interessante originalità del referendum propositivo, previsto nell'ordinamento di San Marino e non consueto in altri ordinamenti, deriva dal fatto che si tratta, nella sostanza, di un referendum consultivo promosso dal basso, su iniziativa popolare e volto sia a modificare leggi esistenti sia a introdurre nuove discipline.

Pertanto, ad avviso del Collegio, quei motivi che inducono ad escludere le leggi qualificate dai referendum abrogativi non sussistono allorché si tratti di referendum propositivi. Infatti, una volta espresso l'indirizzo popolare, spetterà alla libera scelta dei Consiglieri, nel decidere sulla proposta del Congresso di Stato, consentire il conseguimento, o meno, della maggioranza assoluta.

Il quesito non tocca quindi atti o materie escluse dai referendum propositivi e non ha ad oggetto la limitazione di diritti fondamentali o la soppressione di organi o poteri fondamentali dello Stato, né è comunque suscettibile di ledere diritti e principi fondamentali dell'ordinamento sammarinese.

Collegio giudicante

Prof. Augusto Barbera - Presidente facente funzione- Relatore - Redattore

Prof. Angelo Piazza - Membro effettivo

Prof. Giuseppe Ugo Rescigno - Membro supplente

SENTENZA 12 MARZO 2005 N. 2

Oggetto

Ammissibilità del referendum propositivo presentato in data 9 novembre 2004:



**COLLEGIO GARANTE
DELLA COSTITUZIONALITÀ DELLE NORME**

L'ATTIVITÀ DEL COLLEGIO GARANTE DAL 2003 AL 2018

PROCEDURE REFERENDARIE

“Vuole che, in occasione delle elezioni politiche, le liste dei candidati possano formalizzare il proprio appiamento, istituito mediante il quale le liste dei candidati si vincolano in alleanza?”.

Decisione

Il Collegio Garante dichiara non ammissibile il quesito referendario.

Estratto sentenza

(...)

Il quesito tende a una riforma della legge elettorale per la elezione del Consiglio Grande e Generale - Legge 31 gennaio 1996 n. 6 e successive modificazioni - ed ha come finalità, a detta dei proponenti, l'introduzione di forme di appiamento fra liste concorrenti per l'elezione del Consiglio Grande e Generale.

Il quesito si limita ad esprimere un indirizzo favorevole a forme facoltative di appiamento. E' da premettere che ove si tratti di un vincolo meramente politico, tale facoltà non è preclusa dalla legislazione vigente. Nel quesito è tuttavia aggiunta l'espressione “formalizzare”, che risulta di non facile comprensione. Probabilmente il quesito intende riferirsi non solo a un rilievo formale di tali appiamenti nelle schede elettorali ma anche a forme di incentivazione degli stessi. Inoltre nel quesito viene usato il verbo “si vincolano”, cosicché alcuni elettori potrebbero essere indotti a credere che con il loro voto favorevole sarebbe possibile imporre vincoli di mandato ai singoli eletti.

Il problema è, dunque, quello di vedere quali sono gli effetti dell'appiamento stesso e sotto questo profilo il quesito non esprime in maniera distinta ed in forma univoca quali sono i principi e i criteri direttivi sui quali il popolo è chiamato ad esprimersi. Esso non indica gli effetti che dovrebbero discendere da tali appiamenti che potrebbero spaziare da incentivi minimi (ad esempio consentire a liste appiimate il superamento di una eventuale soglia di sbarramento) fino alla previsione di premi di maggioranza per le liste appiimate. Per potersi orientare, in senso favorevole o contrario, l'elettore deve essere messo nelle condizioni di conoscere, sia pure solo per grandi linee, quali saranno i possibili effetti del proprio voto.

Collegio giudicante

Prof. Augusto Barbera - Presidente facente funzione- Relatore-Redattore

Prof. Angelo Piazza - Membro effettivo

Prof. Giuseppe Ugo Rescigno - Membro supplente



**COLLEGIO GARANTE
DELLA COSTITUZIONALITÀ DELLE NORME**

L'ATTIVITÀ DEL COLLEGIO GARANTE DAL 2003 AL 2018

PROCEDURE REFERENDARIE

SENTENZA 12 MARZO 2005 N.3

Oggetto

Ammissibilità del referendum propositivo presentato in data 9 novembre 2004:

“Vuole che la Presidenza delle commissioni consiliari permanenti sia affidata a esponenti dei partiti di opposizione?”.

Decisione

Il Collegio Garante dichiara non ammissibile il quesito referendario

Estratto sentenza

(...)

Il quesito oggetto del presente giudizio esprime in maniera distinta ed in forma univoca i principi e i criteri direttivi sui quali il popolo è chiamato ad esprimersi.

Infatti il quesito tende a prevedere l'introduzione di norme nell'ordinamento vigente per assicurare che la presidenza delle commissioni consiliari permanenti sia affidata a esponenti dell'opposizione.

(...)

Il quesito non ha ad oggetto la limitazione di diritti fondamentali o la soppressione di organi o poteri fondamentali dello Stato, ma tocca l'autonomia organizzativa del Consiglio Grande e Generale. Tale autonomia è garantita dall'articolo 3, decimo comma, della Dichiarazione dei Diritti. In base a tale disposizione “L'organizzazione interna e le attribuzioni del Consiglio Grande e Generale sono disciplinate dal Regolamento Consiliare, adottato con la maggioranza assoluta dei suoi componenti. Ad esso è demandata l'articolazione del Consiglio in Commissioni. Il Regolamento Consiliare disciplina altresì il ruolo dei Gruppi e delle Rappresentanze Consiliari”. Nella prassi, trattandosi di Parlamento unicamerale, tale regolamento è approvato con legge ma viene qui in rilievo non l'aspetto formale ma il contenuto dello stesso, espressione del potere di autoorganizzazione del Consiglio Grande e Generale.

Tale autonomia organizzativa della massima sede della rappresentanza popolare appartiene ai principi fondamentali dell'ordinamento sammarinese e deve essere salvaguardata anche nei confronti degli istituti di democrazia diretta. Se così non fosse verrebbe alterato l'equilibrio fra istituti di democrazia diretta e istituti di democrazia rappresentativa su cui si fonda la sovranità popolare (art. 2 della Dichiarazione dei Diritti).

E' ben vero che questo Collegio, con la sentenza n.7/2004, ha consentito un referendum propositivo relativo alle maggioranze con cui il Consiglio Grande e Generale può approvare determinati provvedimenti, ma in quel caso, a differenza del presente, si trattava di disciplinare il



**COLLEGIO GARANTE
DELLA COSTITUZIONALITÀ DELLE NORME**

L'ATTIVITÀ DEL COLLEGIO GARANTE DAL 2003 AL 2018

PROCEDURE REFERENDARIE

procedimento di una determinata funzione amministrativa di competenza del Consiglio Grande e Generale senza interferire sul suo potere di auto-organizzazione.

Collegio giudicante

Prof. Augusto Barbera - Presidente facente funzione- Relatore-Redattore

Prof. Angelo Piazza - Membro effettivo

Prof. Giuseppe Ugo Rescigno - Membro supplente)

SENTENZA 12 MARZO 2005 N. 4

Oggetto

Ammissibilità del referendum propositivo presentato in data 9 novembre 2004:

“Vuole che una parte dei membri del Congresso di Stato, pur nominati dal Consiglio Grande e Generale, possano essere scelti al di fuori del Consiglio stesso?”.

Decisione

Il Collegio Garante dichiara ammissibile il quesito referendario

Estratto sentenza

(...)

Il quesito oggetto del presente giudizio esprime in forma chiara e univoca i principi e i criteri direttivi sui quali il popolo dovrebbe, secondo i proponenti, essere chiamato ad esprimersi.

Infatti il quesito tende a far sì che una parte dei membri del Congresso di Stato possano essere scelti dal Consiglio Grande e Generale anche al di fuori del Consiglio stesso, non necessariamente fra i propri componenti, evidentemente lasciando al legislatore, in caso di approvazione del quesito, la determinazione del numero dei componenti del Congresso di Stato da nominare in tal modo.

Contrariamente a quanto sostenuto nella relazione, il quesito coinvolge l'art. 4 della Legge 5 settembre 1997 n. 97 laddove prevede che “il Congresso di Stato è nominato dal Consiglio Grande e Generale tra i suoi membri”. La norma coinvolta è contenuta in legge ordinaria non essendo stata ancora applicata la novella alla Legge n. 59 del 1974, contenente la “Dichiarazione dei Diritti e dei Principi Fondamentali dell’Ordinamento Sammarinese”, introdotta dall’art. 3 della Legge n. 36 del 2002 che demanda la disciplina dell’organizzazione e del funzionamento del Congresso di Stato, ivi compresi i requisiti di eleggibilità, ad una legge qualificata.



**COLLEGIO GARANTE
DELLA COSTITUZIONALITÀ DELLE NORME**

L'ATTIVITÀ DEL COLLEGIO GARANTE DAL 2003 AL 2018

PROCEDURE REFERENDARIE

Tuttavia la norma che il Consiglio Grande e Generale dovrebbe introdurre in seguito all'eventuale approvazione del quesito, dovrebbe trovare inserimento in una legge qualificata, in riferimento alle quali questo Collegio – Sentenza n. 1 del 2005 - ha già ritenuto ammissibili quesiti propositivi.

Il quesito non è in ogni caso suscettibile di ledere diritti e principi fondamentali dell'ordinamento sammarinese in quanto dalla detta Dichiarazione dei Diritti non può trarsi alcun argomento che ostacoli la eventuale introduzione della riforma proposta. La forma di governo delineata, sia pure in modo non compiuto, nella Dichiarazione dei Diritti non appare compromessa dalla previsione che una parte dei componenti il Congresso di Stato possa essere formata da esterni al Consiglio Grande e Generale trattandosi di soluzione compatibile sia con un sistema parlamentare che con altre forme di governo.

Il quesito non tocca quindi atti o materie escluse dai referendum propositivi e non ha ad oggetto la limitazione di diritti fondamentali o la soppressione di organi o poteri fondamentali dello Stato.

Collegio giudicante

Prof. Augusto Barbera - Presidente facente funzione- Relatore-Redattore

Prof. Angelo Piazza - Membro effettivo

Prof. Giuseppe Ugo Rescigno - Membro supplente)

SENTENZA 12 MARZO 2005 N. 5

Oggetto

Ammissibilità del referendum propositivo presentato in data 9 novembre 2004:

“Vuole che i membri del Congresso di Stato, nominati in seno al Consiglio Grande e Generale, siano sostituiti temporaneamente e per la durata del loro mandato dai candidati che nella medesima lista seguono immediatamente per numero di voti ottenuti quelli già eletti?”.

Decisione

Il Collegio Garante dichiara non ammissibile il quesito referendario

Estratto sentenza

(...)

Il quesito oggetto del presente giudizio esprime in forma chiara e univoca i principi e i criteri direttivi sui quali il popolo dovrebbe, secondo i proponenti, essere chiamato ad esprimersi. Infatti



**COLLEGIO GARANTE
DELLA COSTITUZIONALITÀ DELLE NORME**

L'ATTIVITÀ DEL COLLEGIO GARANTE DAL 2003 AL 2018

PROCEDURE REFERENDARIE

il quesito tende a far sì che si introduca una sorta di membro supplente destinato a subentrare ai deputati eletti membri del Congresso di Stato. In tal modo, sia pure implicitamente ma in modo chiaro, si introduce una incompatibilità – sia pure temporanea - fra lo *status* di Consigliere e lo *status* di membro del Congresso di Stato.

Si tratta di una riforma incisiva volta a dare fino in fondo applicazione al principio della separazione dei poteri delineata dalla Dichiarazione dei Diritti ma la incompatibilità fra lo status di Consigliere e quello di componente del Congresso di Stato appartiene alla disciplina della forma di governo, già abbozzata nell'art. 3 della “Dichiarazione dei Diritti”, che non è suscettibile di essere oggetto di referendum abrogativi o propositivi ma solo di progetti di legge di iniziativa popolare e di eventuale referendum confermativo. Infatti ai sensi dell'art.22, comma tre, della Legge n.101/1994 “è comunque inammissibile il referendum propositivo o d'indirizzo quando i principi e i criteri direttivi sui quali è chiamato ad esprimersi il corpo elettorale possono condurre all'introduzione di norme in contrasto con i principi generali dell'ordinamento sammarinese di cui alla Legge 8 luglio 1974 n.59”.

Nel delineare la forma di governo, sia pure in modo ancora non compiuto, la Dichiarazione dei Diritti prevede la compatibilità fra i due mandati: così si trae dall'art. 3 laddove prevede che i “Consiglieri sono eletti a suffragio universale e diretto per la durata della legislatura” e che il “loro mandato ha termine con lo scioglimento del Consiglio o per le cause di cui al comma precedente”. La nomina di un supplente non farebbe perdere il diritto a rioccupare il seggio nel Consiglio Grande e Generale una volta cessato il mandato di governo ma determinerebbe comunque una interruzione non prevista da una legge costituzionale.

E' ben vero che le “cause di eleggibilità, di decadenza, il regime delle incompatibilità dei consiglieri” sono espressamente demandate dal medesimo articolo alla legge elettorale ma deve ritenersi che tali cause di incompatibilità, proprio perché demandate alla legge elettorale, riguardino i possibili conflitti di interesse sopravvenuti mentre l'incompatibilità fra un incarico rappresentativo e un incarico di governo riguarda la forma di governo.

Collegio giudicante

Prof. Augusto Barbera - Presidente facente funzione- Relatore-Redattore

Prof. Angelo Piazza - Membro effettivo

Prof. Giuseppe Ugo Rescigno - Membro supplente

SENTENZA 12 MARZO 2005 N. 6



**COLLEGIO GARANTE
DELLA COSTITUZIONALITÀ DELLE NORME**

L'ATTIVITÀ DEL COLLEGIO GARANTE DAL 2003 AL 2018

PROCEDURE REFERENDARIE

Oggetto

Ammissibilità del referendum propositivo presentato in data 9 novembre 2004:

“Vuole che i Capitani Reggenti, per l'intera durata del loro mandato, siano sostituiti nel loro posto in Consiglio Grande e Generale dai candidati che nella medesima lista seguono immediatamente per numero di voti ottenuti quelli già eletti?”.

Decisione

Il Collegio Garante della dichiara non ammissibile il quesito referendario

Estratto sentenza

(...)

Il quesito oggetto del presente giudizio esprime in forma chiara e univoca i principi e i criteri direttivi sui quali il popolo dovrebbe, secondo i proponenti, essere chiamato ad esprimersi. Infatti il quesito tende a far sì che si introduca una sorta di membro supplente destinato a subentrare ai Capitani Reggenti per l'intera durata del loro mandato. In tal modo, sia pure implicitamente ma in modo chiaro, si introduce una incompatibilità fra lo status di Consigliere e lo status di Capitano Reggente.

Così formulato il quesito lede l'art. 3, terzo comma, della Dichiarazione dei Diritti e dei Principi Fondamentali dell'Ordinamento Sammarinese, così come modificato dall'art. 3 della Legge n. 36 del 2002, laddove prevede che “i Capitani Reggenti presiedono il Consiglio Grande e Generale” e quindi ne afferma implicitamente lo *status* permanente di componente del Consiglio. Solo in pochi Paesi, per lo più a regime presidenziale, si registra, infatti, l'affidamento della Presidenza di un ramo del Parlamento a soggetti che di esso non facciano parte.

A ciò si aggiunga che i “Consiglieri sono eletti a suffragio universale e diretto per la durata della legislatura” e che il “loro mandato ha termine con lo scioglimento del Consiglio o per le cause di cui al comma precedente”. E' ben vero che fra queste cause sono indicate “le cause di eleggibilità, di decadenza, il regime delle incompatibilità dei consiglieri” espressamente demandate dal medesimo comma alla legge elettorale, ma ad avviso di questo Collegio, come già affermato nella sentenza n.5/2005, deve ritenersi che tali cause di incompatibilità, proprio perché demandate alla legge elettorale, riguardino i possibili conflitti di interesse sopravvenuti.

La incompatibilità fra lo *status* di Consigliere e quello di Capitano Reggente appartiene alla disciplina della forma di governo, già delineata nella “Dichiarazione dei Diritti”, che in quanto tale non può essere oggetto di referendum abrogativi o propositivi ma solo di progetti di legge di iniziativa popolare e di eventuali referendum confermativi, come già ritenuto nella sopra citata sentenza n.5/2005.



COLLEGIO GARANTE
DELLA COSTITUZIONALITÀ DELLE NORME

L'ATTIVITÀ DEL COLLEGIO GARANTE DAL 2003 AL 2018

PROCEDURE REFERENDARIE

Collegio giudicante

Prof. Augusto Barbera - Presidente facente funzione- Relatore-Redattore

Prof. Angelo Piazza - Membro effettivo

Prof. Giuseppe Ugo Rescigno - Membro supplente

SENTENZA 12 MARZO 2005 N. 7

Oggetto

Ammissibilità del referendum propositivo presentato in data 9 novembre 2004:

“Vuole riformare il secondo comma dell’art. 24 della legge 28/11/1994 n. 101 “Nuove norme in materia di referendum e di iniziativa legislativa popolare” secondo la seguente dicitura:”La proposta sottoposta a referendum propositivo o di indirizzo è approvata se ottiene la maggioranza dei voti validamente espressi e comunque se ha partecipato alla votazione non meno del 40% degli iscritti alle liste elettorali?”.

Decisione

Il Collegio Garante dichiara ammissibile il quesito referendario

Estratto parte motiva

(...)

Esso esprime in maniera distinta ed in forma univoca i principi e i criteri direttivi sui quali il popolo è chiamato ad esprimersi.

Infatti il quesito tende alla modifica dell’art. 24 della Legge 28 novembre 1994 n. 101 “Nuove norme in materia di referendum e di iniziativa legislativa popolare” laddove prevede che la proposta sottoposta a referendum propositivo o di indirizzo è approvata se ottiene la maggioranza dei voti validamente espressi, e comunque non meno del 32% del voto degli elettori iscritti nelle liste elettorali.

Tale norma, facendo riferimento agli elettori iscritti nelle liste elettorali, ivi compresi quindi quelli che per i motivi più vari non partecipano al voto, presuppone una soglia di voti favorevoli al quesito ritenuta dai proponenti “troppo alta” mentre appare preferibile agli stessi proponenti fare riferimento, per l’approvazione della proposta, alla maggioranza favorevole dei voti espressi purché abbiano partecipato alla votazione non meno del 40% degli iscritti alle liste elettorali.

Il quesito, pur teso a stabilire indirizzi per la riforma di una legge che, ai sensi dell’art. 3 bis della “Dichiarazione dei Diritti”, può essere modificata solo attraverso una legge qualificata, non tocca, per i motivi indicati da questo Collegio nella Sentenza n. 1 del 2005, atti o materie escluse dai



**COLLEGIO GARANTE
DELLA COSTITUZIONALITÀ DELLE NORME**

L'ATTIVITÀ DEL COLLEGIO GARANTE DAL 2003 AL 2018

PROCEDURE REFERENDARIE

referendum propositivi. Inoltre esso non ha ad oggetto la limitazione di diritti fondamentali o la soppressione di organi o poteri fondamentali dello Stato, né è comunque suscettibile di ledere diritti e principi fondamentali dell'ordinamento sammarinese.

Collegio giudicante

Prof. Augusto Barbera - Presidente facente funzione- Relatore-Redattore

Prof. Angelo Piazza - Membro effettivo

Prof. Giuseppe Ugo Rescigno - Membro supplente

SENTENZA 12 MARZO 2005 N. 8

Oggetto

Ammissibilità del referendum propositivo presentato in data 9 novembre 2004:

“Vuole riformare il secondo comma dell'art 31 della legge 28/11/1994 n. 101 “Nuove norme in materia di referendum e di iniziativa legislativa popolare” secondo la seguente dicitura:”La proposta sottoposta a referendum confermativo è approvata se ottiene la maggioranza dei voti validamente espressi e comunque se ha partecipato alla votazione non meno del 40% degli iscritti alle liste elettorali?”.

Decisione

Il Collegio Garante dichiara ammissibile il quesito referendario

Estratto sentenza

(...)

Il quesito oggetto del presente giudizio (...) esprime nel testo, a parte un riferimento impreciso nella relazione, in maniera distinta ed in forma univoca i principi e i criteri direttivi sui quali il popolo è chiamato ad esprimersi.

Infatti il quesito tende alla modifica dell'art. 31 della Legge 28 novembre 1994 n. 101 “Nuove norme in materia di referendum e di iniziativa legislativa popolare” laddove prevede che la proposta sottoposta a referendum confermativo è approvata se ottiene la maggioranza dei voti validamente espressi e comunque non meno del 32% del voto degli elettori iscritti nelle liste elettorali.

Tale norma, secondo i proponenti, facendo riferimento agli elettori iscritti nelle liste elettorali, ivi compresi quindi quelli che, per i motivi più vari, non partecipano al voto, presuppone una soglia di voti favorevoli al quesito “troppo alta” mentre appare preferibile agli stessi proponenti fare



**COLLEGIO GARANTE
DELLA COSTITUZIONALITÀ DELLE NORME**

L'ATTIVITÀ DEL COLLEGIO GARANTE DAL 2003 AL 2018

PROCEDURE REFERENDARIE

riferimento, per l'approvazione della proposta, alla maggioranza favorevole dei voti espressi purché abbiano partecipato alla votazione non meno del 40% degli iscritti alle liste elettorali.

Il quesito, pur teso a stabilire indirizzi per la riforma di una legge che, ai sensi dell'art. 3 bis della "Dichiarazione dei Diritti" può essere modificata solo attraverso una legge qualificata, non tocca, per i motivi indicati da questo Collegio nella Sentenza n. 1 del 2005, atti o materie escluse dai referendum propositivi. Inoltre non ha ad oggetto la limitazione di diritti fondamentali o la soppressione di organi o poteri fondamentali dello Stato, né è comunque suscettibile di ledere diritti e principi fondamentali dell'ordinamento sammarinese.

Collegio giudicante

Prof. Augusto Barbera - Presidente facente funzione- Relatore-Redattore

Prof. Angelo Piazza - Membro effettivo

Prof. Giuseppe Ugo Rescigno - Membro supplente

SENTENZA 12 MARZO 2005 N. 9

Oggetto

Ammissibilità del referendum abrogativo presentato in data 9 novembre 2004:

"Vuole abrogare la Legge 25 maggio 2004 n.69 "Disciplina in materia di autorizzazione alla realizzazione, all'esercizio ed all'accreditamento delle strutture sanitarie e socio – sanitarie pubbliche e private" che istituisce l'Authority sanitaria?".

Decisione

Il Collegio Garante dichiara inammissibile il quesito referendario

Estratto sentenza

(...)

Il referendum è inammissibile ai sensi della lettera b) del primo comma dell'art. 3 della Legge n. 101/1994

Detta norma chiarisce che il referendum è ammesso "purché la richiesta referendaria contenga 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".

Da tale norma si evince che il quesito referendario, da porre all'attenzione degli elettori, debba essere formulato in termini semplici e chiari, idonei a fornire sicure garanzie di coerenza, univocità e completezza.



COLLEGIO GARANTE
DELLA COSTITUZIONALITÀ DELLE NORME

L'ATTIVITÀ DEL COLLEGIO GARANTE DAL 2003 AL 2018

PROCEDURE REFERENDARIE

Una formulazione esatta, precisa ed inequivocabile costituisce, infatti, presupposto ineludibile per l'ammissibilità del referendum; contrariamente, si inciderebbe di fatto sulla libera espressione del voto stesso.

La proposta referendaria di cui si parla, tuttavia, non risponde a tale requisito.

Nel quesito abrogativo sottoposto al vaglio del Collegio si chiede l'abrogazione della Legge 25 maggio 2004, n. 69 *"Disciplina in materia di autorizzazione alla realizzazione, all'esercizio ed all'accreditamento delle strutture sanitarie e socio – sanitarie pubbliche e private"* aggiungendo, poi, che tale legge istituisce l'Authority Sanitaria.

La legge in esame contiene disposizioni diverse, relative all'autorizzazione ed accreditamento di strutture sanitarie, e anche norme sull'istituzione e funzionamento dell'Authority anzidetta.

Dalla formulazione del quesito, in realtà, risulta dubbia quale sia la finalità effettiva della richiesta del Comitato Promotore. Se cioè si intende riferirla all'abrogazione della Legge 25 maggio 2004, n. 69 nella sua interezza oppure, più semplicemente, il rimando è limitato all'istituzione, prevista dall'art. 5 della Legge n. 69/2004, dell'Authority Sanitaria, quale organismo tecnico amministrativo.

Il quesito non è pertanto chiaro ed univoco.

Se lo scopo dei promotori era quello di abrogare l'intera legge non avrebbero dovuto esservi nel quesito le parole finali *"... che istituisce l'Authority Sanitaria"*. Se, al contrario, la finalità della proposta referendaria era di sopprimere l'organismo dell'Authority si doveva esplicitare questa intenzione con una formulazione sicuramente più diretta, atta a non dar luogo a dubbi interpretativi, facendo riferimento alle disposizioni che, nell'ambito della legge, riguardano tale organo.

L'equivocità della formulazione del quesito non viene, peraltro neppure scongiurata dalla relazione illustrativa che si riferisce contestualmente e alla legge nella sua completezza e all'organismo dell'Authority che viene dalla stessa istituito.

(...)

Collegio giudicante

Prof. Augusto Barbera – Presidente facente funzioni

Prof. Angelo Piazza – Membro effettivo – Relatore - Redattore

Prof. Giuseppe Ugo Rescigno – Membro supplente

SENTENZA 12 MARZO 2005 N. 10

Oggetto

Ammissibilità del referendum abrogativo presentato in data 9 novembre 2004:



**COLLEGIO GARANTE
DELLA COSTITUZIONALITÀ DELLE NORME**

L'ATTIVITÀ DEL COLLEGIO GARANTE DAL 2003 AL 2018

PROCEDURE REFERENDARIE

“Vuole abrogare la delibera Congressuale n.8 del 12 gennaio 2004 per la “Costituzione di un gruppo di lavoro con funzioni di coordinamento delle Sedi di Confronto preposte alla elaborazione progettuale delle tematiche individuate dal programma di Governo?”.

Decisione

Il Collegio Garante dichiara inammissibile il quesito referendario

Estratto sentenza

(...)

Anzitutto, va chiarito che la richiesta referendaria, nella sua formulazione originaria, presentava una erronea dicitura della data della delibera congressuale oggetto della stessa. Infatti, il riferimento temporale, così come richiamato dal quesito referendario, non corrispondeva a quello effettivo.

Pertanto, a seguito di una preliminare osservazione, il Collegio con Ordinanza in data 17 febbraio 2005 n.1 ha rivolto al Comitato Promotore formale richiesta al fine di chiarire, in termini esatti, gli estremi della delibera congressuale a cui doversi riferire.

A seguito di tale sollecito, il Comitato Promotore, con sua nota in pari data, ha precisato che la Delibera Congressuale richiamata è quella del 19 gennaio 2004, n. 8.

Pur avendo chiarito questo aspetto strettamente formale, il Collegio, tuttavia, rileva che la richiesta referendaria entra in evidente contrasto con l'art. 2 della Legge n. 101/1994.

L'articolo in parola, infatti, statuisce che “È indetto referendum abrogativo qualora si voglia procedere all'abrogazione, totale o parziale, di leggi, atti, norme anche consuetudinarie, comunque aventi forza di legge”.

Si stabilisce, quindi, che la qualificazione degli atti su cui è consentita la consultazione referendaria comprende la legge ordinaria, gli atti o norme, anche consuetudinarie, aventi comunque forza di legge.

Il quesito referendario oggetto di disamina, invece, fa riferimento all'abrogazione della Delibera Congressuale n. 8 del 19 gennaio 2004 che ha costituito un Gruppo di Lavoro con funzioni di coordinamento delle Sedi di Confronto preposte all'elaborazione progettuale delle tematiche individuate dal programma di Governo.

In tale delibera si dispone la costituzione di tale organismo, prendendo atto dell'Accordo per l'attuazione delle priorità del Governo Straordinario, approvato dal Consiglio Grande e Generale con delibera n. 1 del 12 dicembre 2003.

Pertanto, il Congresso di Stato ha dato adempimento, attraverso lo strumento tecnico della delibera congressuale, a quanto già approvato precedentemente nella delibera del Consiglio Grande e Generale.



**COLLEGIO GARANTE
DELLA COSTITUZIONALITÀ DELLE NORME**

L'ATTIVITÀ DEL COLLEGIO GARANTE DAL 2003 AL 2018

PROCEDURE REFERENDARIE

La delibera congressuale deve considerarsi, quindi, a tutti gli effetti, quale atto di autoorganizzazione del Congresso di Stato, un atto perciò interno e strumentale all'attività dello stesso.

È, quindi, atto non assimilabile né a legge, né ad atto avente forza di legge.

Il carattere non legislativo e la validità squisitamente interna delle delibere si deducono, ancora, dalle modalità di pubblicazione previste per tale categoria di atti.

Infatti, la pubblicazione della delibera congressuale in esame è avvenuta sul Bollettino Informativo degli Atti del Governo, il quale non è lo strumento di pubblicazione della legge e degli atti aventi forza di legge.

Tali caratteri consentono di sostenere che trattasi di atto sottratto a referendum abrogativo, non sussistendo le condizioni imprescindibili previste dalla Legge n. 101/1994.

Collegio giudicante

Prof. Augusto Barbera – Presidente facente funzioni

Prof. Angelo Piazza – Membro effettivo - Relatore - Redattore

Prof. Giuseppe Ugo Rescigno – Membro supplente

SENTENZA 21 GIUGNO 2005 N.14

Oggetto

Ammissibilità del referendum abrogativo, presentato in data 5 maggio 2005:

“Vuole abrogare la parte dell’articolo 3.1 della Legge 25 luglio 2000 n. 67, “Disciplina per l’esercizio dei giochi, dei concorsi a premi, delle lotterie, del lotto, dei giochi della sorte e dell’abilità e delle scommesse”, che recita <o delegarle ai soggetti abilitati di cui al successivo articolo 5 con le modalità e le condizioni ivi descritte>?”.

Decisione

Il Collegio Garante dichiara ammissibile il quesito referendario

Estratto sentenza

(...)

Il quesito abrogativo tende ad escludere una della due possibilità indicate da detta disposizione, vale a dire la “delega” a soggetti abilitati. Abrogando l’art. 3.1 ne deriverebbe che l’organizzazione di detti giochi deve essere riservata direttamente alla Pubblica Amministrazione, fatta salva la



**COLLEGIO GARANTE
DELLA COSTITUZIONALITÀ DELLE NORME**

L'ATTIVITÀ DEL COLLEGIO GARANTE DAL 2003 AL 2018

PROCEDURE REFERENDARIE

gestione ed organizzazione “in modo occasionale e non in forma stabile” dei giochi previsti dal successivo art. 4 che dovranno essere autorizzati dall'apposito Comitato di controllo e vigilanza. E' ben vero che il quesito non tocca gli articoli 5 e 6 della medesima legge ma le norme in essi contenute, in caso di approvazione del quesito referendario, dovrebbero ritenersi caducati per implicita antinomia con la eventuale decisione abrogativa referendaria.

Il quesito abrogativo proposto, pertanto, non riguarda materie che l'articolo 3 della citata Legge 101/1994 esclude dalla consultazione. Non concerne leggi di ratifica di convenzioni e trattati internazionali né riguarda leggi o atti aventi forza di legge “con contenuto specifico” in materia di tasse, imposte e tributi, di bilancio, di amnistia ed indulto, nè prevede la soppressione di organi, organismi e poteri fondamentali.

Il quesito inoltre, qualora approvato, non inciderebbe su diritti e principi fondamentali dell'ordinamento sammarinese in quanto si limita ad escludere una delle due forme di organizzazione e gestione di giochi già previste dal legislatore. A differenza di quanto sarebbe potuto accadere con i quesiti, abrogativo e propositivo fra loro collegati, dichiarati inammissibili da questo Collegio con la Sentenza n. 4 del 2004, il quesito sottoposto agli elettori si presenta chiaro ed univoco. (...)

Collegio giudicante

Prof. Giorgio Lombardi - Presidente

Prof. Augusto Barbera - Membro effettivo-Relatore –Redattore

Prof. Angelo Piazza - Membro effettivo

SENTENZA 21 GIUGNO 2005 N.15

Oggetto

Ammissibilità del referendum propositivo presentato in data 5 maggio 2005:

“Volete che non sia concesso ad altri soggetti all'infuori della Pubblica Amministrazione di svolgere l'attività appartenente alla categoria A (tombola, bingo e similari) e alla categoria E (scommesse) di cui all'articolo 1 del Decreto 19 novembre 2001 n. 113?”.

Decisione

Il Collegio Garante dichiara ammissibile il quesito referendario

Estratto sentenza

(...)



**COLLEGIO GARANTE
DELLA COSTITUZIONALITÀ DELLE NORME**

L'ATTIVITÀ DEL COLLEGIO GARANTE DAL 2003 AL 2018

PROCEDURE REFERENDARIE

Il quesito referendario non verte (...) su alcuna delle materie per le quali è esclusa l'ammissibilità del Referendum abrogativo (tasse, imposte e tributi, bilancio, amnistia e indulto, ratifica di convenzioni e trattati internazionali) né ha ad oggetto limitazioni all'esercizio del diritto di voto, del diritto al lavoro e della libera circolazione e stabilimento delle persone ed, in generale, non viola né limita i diritti fondamentali dell'uomo. Esso non ha ad oggetto la soppressione di organi e poteri fondamentali dello Stato né i principi ed i criteri direttivi su cui i cittadini sono chiamati ad esprimersi possono condurre all'introduzione di norme in contrasto con i principi generali dell'ordinamento sammarinese di cui alla Legge 8 luglio 1974 n. 59 "Dichiarazione dei Diritti dei Cittadini e dei Principi Fondamentali dell'Ordinamento Sammarinese".

Il quesito referendario, infine, esprime distintamente ed in forma univoca i principi ed i criteri direttivi sui quali il corpo elettorale è chiamato ad esprimersi. (...)

Collegio giudicante

Prof. Giorgio Lombardi - Presidente

Prof. Angelo Piazza - Membro effettivo – Relatore - Redattore

Prof. Augusto Barbera - Membro effettivo

SENTENZA 21 GIUGNO 2005 N.16

Oggetto

Ammissibilità del referendum propositivo, presentato in data 5 maggio 2005:

"Volete che l'organizzazione e lo svolgimento dei giochi della sorte, del bingo e del Keno siano esercitati esclusivamente in luoghi aperti al pubblico di proprietà dell'Eccellentissima Camera, previa autorizzazione del Consiglio Grande e Generale espressa con il voto favorevole di almeno i 2/3 dei propri membri?".

Decisione

Il Collegio Garante dichiara non ammissibile il quesito referendario

Estratto sentenza

(...)

Esso manifesta in maniera distinta ed in forma univoca i principi e i criteri direttivi sui quali il popolo è chiamato ad esprimersi.

Il quesito non tocca le materie escluse dai referendum abrogativi e non ha ad oggetto la limitazione di diritti fondamentali o la soppressione di organi o poteri fondamentali dello Stato, ma è tuttavia suscettibile di ledere principi fondamentali dell'ordinamento sammarinese, per



COLLEGIO GARANTE
DELLA COSTITUZIONALITÀ DELLE NORME

L'ATTIVITÀ DEL COLLEGIO GARANTE DAL 2003 AL 2018

PROCEDURE REFERENDARIE

quanto concerne il *quorum* richiesto per il voto di autorizzazione da parte del Consiglio Grande e Generale.

E' pur vero che il *quorum* strutturale e funzionale richiesto per le deliberazioni amministrative del Consiglio Grande e Generale dall'articolo 44 del Regolamento del Consiglio stesso (approvato con Legge 11 marzo 1981 n.21 e successive modifiche) non appare coperto da specifici parametri costituzionali. Sebbene l'articolo 3 bis della Dichiarazione dei Diritti (art.4 Legge n.36/2002) preveda che si effettui a maggioranza semplice l'approvazione delle leggi ordinarie e la ratifica dei decreti - prevedendo una eccezione solo per le leggi costituzionali e le leggi qualificate - in nessuna delle norme di rango costituzionale introdotte recentemente nell'ordinamento sammarinese il voto a maggioranza appare espressamente sancito come principio fondamentale, a differenza di quanto previsto in altri ordinamenti. Vale tuttavia osservare che il tema relativo alle maggioranze attiene a quella che comunemente si chiama *materia costituzionale* e stabilisce così i principi che la regolano, imprimendo loro una qualificazione costituzionalmente rilevante.

A questo proposito assume efficacia integrativa dei principi costituzionali la Rubrica X delle "Leges Statutae". Vale dunque il principio del Diritto Comune relativo allo *ius terrae* in quanto l'espressione del voto è assoggettata alla seguente regola: "*Statuimus, et ordinamus, quod in nostro magno, et generali Consilio sexaginta virorum non possit aliquid per suffragia, et balluctas pertractari, si in eo numerus saltem quadraginta Consiliariorum non intervenerit, ut etiam supra dictum fuit. Et si in eodem Consilio in sufficienti numero congregato, tractaretur de gratis indulgendis, impensis imponendis, vel de proventibus Communis Terrae nostrae praedictae in quacumque summa, et pro quacumque occasione erogandis (quod ad praefatum generale Consilium tantum spectare volumus), nihil agatur, nisi quod propositum fuerit per suffragia, et balluctas duarum partium ex tribus illorum Consiliariorum, qui in Consilio praedicto praesentes erunt, obtineatur.*

In ceteris autem in dicto Consilio pertractandis, id obtentum esse volumus, quod per maiorem partem suffragiorum, et balluctarum illorum Consiliariorum, qui in Consilio adfuerint, obtinebitur, et in casu aequalitatis semper ad eadem suffragia, et balluctas recurratur. Et quid contra formam praedictam propositum, actumve fuerit, aut determinatum, vel resolutum, inane sit, et nullius roboris, vel momenti, et pro infecto habeatur".

(Stabiliamo ed ordiniamo, che non si possa trattare per suffragi e ballotte alcuna cosa nel nostro Grande e Generale Consiglio dei Sessanta, se in esso non sia intervenuto almeno un numero di quaranta Consiglieri, come è stato detto di sopra. E se nello stesso

Consiglio in numero sufficiente adunato, si trattasse di grazie, d'imporre tasse o di erogazioni e di spese del comune della prefata nostra Terra in qualunque somma e per qualunque occasione (il che vogliamo che appartenga soltanto all'anzidetto Consiglio generale) nulla s'intenda deliberato, se il partito proposto non si vinca per voti e ballotte de' due terzi di quei Consiglieri che nella predetta seduta saranno presenti.



COLLEGIO GARANTE
DELLA COSTITUZIONALITÀ DELLE NORME

L'ATTIVITÀ DEL COLLEGIO GARANTE DAL 2003 AL 2018

PROCEDURE REFERENDARIE

Nelle altre cose poi da trattarsi nel detto Consiglio vogliamo che sia ottenuto ciò, che si otterrà per maggioranza di suffragi e ballotte di quei Consiglieri che saranno in Consiglio, ed in caso di parità, sempre agli stessi voti e ballotte si ricorra. E qualunque cosa contro alla predetta forma sia stata proposta o fatta, o stabilita, o risolta, sia inutile, e di nessun valore, o momento, e si abbia come non fatta).

Appare chiaro che il principio fondamentale è quello che per alcuni oggetti (quelli del primo comma della Rubrica X del Libro I delle *Leges Statutae*) è prevista una maggioranza qualificata che è appunto quella di cui al quesito referendario, ma tra queste materie rientrano soltanto le seguenti: “grazie, tasse, erogazione e spese di qualunque somma e per qualunque occasione”.

E' evidente che l'autorizzazione all'esercizio di giochi in locali di proprietà dell'Ecc.ma Camera, o pubblici o aperti al pubblico, non rientra in nessuna delle ipotesi sopra menzionate.

Invece per tutte le altre ipotesi non rientranti nelle materie sopra indicate il secondo comma della citata Rubrica X non solo prevede la maggioranza semplice ma prescrive altresì che “qualunque cosa” contro alla predetta forma sia stata proposta o fatta, o stabilita, o risolta, sia sanzionata da nullità.

E' dunque evidente che il quesito oggetto del citato referendum propositivo si appalesa in contrasto insanabile con la Rubrica X delle *Leges Statutae*. Si è dunque in presenza di una doppia riserva a) il quorum dei due terzi è riservato alle materie relative a grazie, tasse, erogazioni, spese di qualunque somma e per qualunque occasione; b) la maggioranza semplice per tutti gli altri casi. Dimostrando in tal modo che solo nell'ipotesi sub a) la deliberazione è affidata a un tipo di voto che coinvolge le minoranze.

Quanto sopra risulta tra l'altro già determinato dalla sentenza di questo Collegio n.7 del 21 luglio 2004, la quale aveva stabilito nel referendum propositivo ammesso da questo Collegio Garante la previsione di una maggioranza dei due terzi trattandosi di casi in cui si doveva procedere con delibera del Consiglio Grande e Generale avente ad oggetto “introiti o spese”.

(...)

Lo stesso articolo 44 del Regolamento del Consiglio Grande e Generale (“Legge 11 marzo 1981 n.21” e successive modifiche) prevede che la deliberazione sia approvata “se ottiene il voto favorevole della maggioranza assoluta dei Consiglieri votanti, fatta eccezione per i casi in cui la legge prevede maggioranze qualificate”. Nel caso di specie si versa nella situazione opposta dove infatti non è prevista l'eccezione alla maggioranza semplice. (...)

Collegio giudicante

Prof. Giorgio Lombardi - Presidente - Relatore - Redattore

Prof. Augusto Barbera - Membro effettivo

Prof. Angelo Piazza - Membro effettivo



COLLEGIO GARANTE
DELLA COSTITUZIONALITÀ DELLE NORME

L'ATTIVITÀ DEL COLLEGIO GARANTE DAL 2003 AL 2018

PROCEDURE REFERENDARIE

SENTENZA 13 DICEMBRE 2005 N.19

Oggetto

Accertamento delle condizioni di cui all'articolo 19 della Legge 28 novembre 1994 n.101, in seguito all'approvazione della Legge 2 dicembre 2005 n.173 "Modifiche all'articolo 3 della Legge 25 luglio 2000 n.67 e nuove disposizioni in materia di svolgimento delle attività di cui alla stessa Legge n.67/2000" in relazione al quesito abrogativo "Vuole abrogare la parte dell'articolo 3.1 della Legge 25 luglio 2000 n.67 (Disciplina per l'esercizio dei giochi, dei concorsi a premi, delle lotterie, del lotto, dei giochi della sorte e dell'abilità e delle scommesse) che recita <o delegarle ai soggetti abilitati di cui al successivo articolo 5 con le modalità e le condizioni ivi descritte>?"

Decisione

Il Collegio Garante accerta il rispetto delle condizioni previste dall'articolo 19 della Legge 28 novembre 1994 n.101 per la interruzione della consultazione referendaria relativa al quesito abrogativo di cui in epigrafe, indetta con Decreto 31 ottobre 2005 n.150.

Estratto sentenza

(...) Ad avviso di questo Collegio è accertato in modo chiaro che la Legge 2 dicembre 2005 n.173 "Modifiche all'articolo 3 della Legge 25 luglio 2000 n.67 e nuove disposizioni in materia di svolgimento delle attività di cui alla stessa Legge n.67/2000" modifica il primo comma dell'articolo 3 della Legge 25 luglio 2000 n.67 (Disciplina per l'esercizio dei giochi, dei concorsi a premi, delle lotterie, del lotto, dei giochi della sorte e dell'abilità e delle scommesse) abrogando la norma prevista nel quesito abrogativo di modo che la nuova formulazione dell'articolo 3 risulta adesso la seguente "L'organizzazione o la gestione di giochi, concorsi a premi, lotterie, lotto, giochi della sorte ed abilità e scommesse sono riservate alla Pubblica Amministrazione che potrà provvedervi direttamente".

La normativa di risulta potrebbe apparire di non agevole lettura poiché, mentre viene abrogata l'espressione "delegare a soggetti abilitati", rimane in vita l'espressione "potrà". Ma tale difficoltà di lettura non preclude un giudizio positivo di questo Collegio, volto a verificare se siano state accolte "nella sostanza le richieste del Comitato Promotore", per due motivazioni: in primo luogo perché si tratta del medesimo testo che comunque risulterebbe dall'esito referendario e, in secondo luogo, perché in ogni caso, per effetto del combinato disposto degli articoli 2 e 3, la volontà abrogatrice della precedente disciplina da parte della legge *de qua* è chiara.

Per effetto della nuova disciplina la Pubblica Amministrazione sarà infatti tenuta a provvedere all'organizzazione e alla gestione dei giochi ivi considerati e non potranno realizzarsi a vantaggio di soggetti privati le altre forme di "delega" autorizzate dalla legislazione abrogata, vale a dire non potranno essere rilasciate o rinnovate concessioni a soggetti privati. Non essendo stato previsto



COLLEGIO GARANTE
DELLA COSTITUZIONALITÀ DELLE NORME

L'ATTIVITÀ DEL COLLEGIO GARANTE DAL 2003 AL 2018

PROCEDURE REFERENDARIE

un effetto retroattivo – né tale effetto sarebbe conseguito dalla consultazione referendaria - tale norma si applicherà dalla data di entrata in vigore della legge *de qua*, fermi restando i rapporti in atto fino alla loro scadenza.

Collegio giudicante

Prof. Avv. Augusto Barbera - Presidente
Prof. Angelo Piazza - membro effettivo
Prof. Carlo Bottari - Membro supplente

SENTENZA 13 DICEMBRE 2005 N.20

Oggetto

Accertamento della conformità della Legge 2 dicembre 2005 n.173 “Modifiche all’articolo 3 della Legge 25 luglio 2000 n.67 e nuove disposizioni in materia di svolgimento delle attività di cui alla stessa Legge n.67/2000” in relazione ai principi e criteri direttivi del referendum propositivo “Volete che non sia concesso ad altri soggetti all’infuori della Pubblica Amministrazione di svolgere l’attività appartenente alla categoria A (tombola, bingo e similari) e alla categoria E (scommesse) di cui all’articolo 1 del Decreto 19 novembre 2001, n.113” presentato in data 5 maggio 2005 e indetto per il 29 gennaio 2006 con Decreto 31 ottobre 2005 n.150.

Decisione

Il Collegio Garante accerta il rispetto delle condizioni previste dall’art.26 della Legge 28 novembre 1994 n.101 per la interruzione della consultazione in ordine al referendum in epigrafe, indetta con Decreto 31 ottobre 2005 n.150.

Estratto sentenza

(...)

E’ accertato che la Legge 2 dicembre 2005 n 173 “Modifiche all’articolo 3 della Legge 25 luglio 2000 n.67” e nuove disposizioni in materia di svolgimento delle attività di cui alla stessa Legge n.67/2000” recepisce integralmente, all’articolo 2, il contenuto del quesito propositivo disponendo che “non è concesso ad altri soggetti all’infuori della Pubblica Amministrazione di svolgere l’attività appartenente alla categoria A (tombola, bingo e similari) e alla categoria E (scommesse) di cui all’articolo 1 del Decreto 19 novembre 2001 n.113”.

Il quesito appare quindi accolto, alla lettera, dalla legge *de qua*. E’ da rilevare tuttavia che l’articolo 3 della medesima legge specifica che “con successiva legge saranno definiti forme e modi con cui la Pubblica Amministrazione potrà svolgere l’attività di cui al precedente articolo 2”.



**COLLEGIO GARANTE
DELLA COSTITUZIONALITÀ DELLE NORME**

L'ATTIVITÀ DEL COLLEGIO GARANTE DAL 2003 AL 2018

PROCEDURE REFERENDARIE

Questo rinvio ad apposita legge successiva pone il problema della compatibilità dei suoi contenuti con gli indirizzi del quesito referendario, trasfusi nell'articolo 2 della Legge n.173/2005. Il problema potrebbe nascere dalla considerazione che, ove si fosse svolta la consultazione referendaria con esito positivo per la richiesta del Comitato Promotore, la compatibilità fra la legge successiva e gli indirizzi emersi dalla consultazione avrebbero dovuto costituire oggetto di controllo da parte di questo Collegio. Questo Collegio, invece, può oggi solo prendere atto che il legislatore recepisce integralmente l'indirizzo contenuto nel quesito referendario ma non può svolgere la valutazione prevista dall'art.25 della Legge n.101 del 1994 volta a verificare se il progetto che recepisce gli indirizzi referendari recepisca "i principi ed i criteri direttivi determinati dal referendum".

Tale considerazione, tuttavia, non può fare venire meno i presupposti perché sia dichiarata l'interruzione delle procedure per lo svolgimento della consultazione referendaria indetta per il 29 gennaio. La presenza dell'art.2, che fa proprio il contenuto del quesito propositivo, è requisito sufficiente per l'interruzione delle procedure referendarie ma il rinvio, nell'art.3, ad una legge successiva che recepisca gli indirizzi del quesito porta questo Collegio a sottolineare che detta legge dovrà mantenersi in coerenza con gli indirizzi contenuti nel quesito referendario.

La peculiare funzione direttiva del quesito referendario si trasferisce, infatti, nei contenuti dell'art.2 della legge *de qua*. Ne discende che la successiva legge cui il legislatore rinvia non potrà considerarsi libera nel fine e nella scelta dei mezzi. Con ciò non si vuole delineare una posizione atipica nel sistema delle fonti, per maggiore forza attiva, della norma di cui all'art.2 ma solo ipotizzare un eccesso di potere legislativo delle norme che eventualmente si discostassero dai principi contenuti nell'art.2.

Ne deriva l'ulteriore conseguenza che l'eventuale scostamento da detti indirizzi potrebbe essere valutato da questo Collegio nell'esercizio del sindacato di legittimità costituzionale, ove promosso nelle forme prescritte dalla legislazione vigente, sia esso il sindacato incidentale o il ricorso diretto da parte dei soggetti legittimati, compresa, in base all'art.16 della Dichiarazione dei Diritti, la stessa frazione di elettori che ha sottoscritto il referendum propositivo.

Collegio giudicante

Prof. Avv. Augusto Barbera - Presidente

Prof. Angelo Piazza - Membro effettivo

Prof. Carlo Bottari - Membro supplente



**COLLEGIO GARANTE
DELLA COSTITUZIONALITÀ DELLE NORME**

L'ATTIVITÀ DEL COLLEGIO GARANTE DAL 2003 AL 2018

PROCEDURE REFERENDARIE

ANNO 2006

SENTENZA 3 GENNAIO 2006 N. 1

Oggetto

Ammissibilità dei referendum confermativi presentati il 28 dicembre 2005:

- “Volete che sia confermata e che pertanto entri in vigore la Legge 14 dicembre 2005 n. 182 di revisione costituzionale “Abrogazione del comma quarto dell’articolo 3 della Legge 8 luglio 1974 n. 59 (Dichiarazione dei Diritti dei Cittadini e dei principi Fondamentali dell’Ordinamento Sammarinese)” così come modificato dall’articolo 3 della Legge 26 febbraio 2002 n. 36?”;
- “Volete che sia confermata e che pertanto entri in vigore la Legge 15 dicembre 2005 n. 183 “Legge Costituzionale sul Congresso di Stato”?”;
- “Volete che sia confermata e che pertanto entri in vigore la Legge 15 dicembre 2005 n. 184 “Legge Qualificata sul Congresso di Stato”?”;
- “Volete che sia confermata e che pertanto entri in vigore la Legge 15 dicembre 2005 n. 185 “Legge Costituzionale sui Capitani Reggenti”?”;
- “Volete che sia confermata e che pertanto entri in vigore la Legge 16 dicembre 2005 n. 186 “Legge Qualificata sui Capitani Reggenti”?”.

Decisione

Il Collegio Garante dichiara non ammissibili le richieste di referendum.

Estratto sentenza

(...)

La richieste, sebbene distinte, per la loro omogeneità possono essere decise con un’unica sentenza.

Il punto preliminare da affrontare riguarda la regolarità della presentazione delle richieste depositate dai promotori. Tale presentazione è avvenuta in data 27 dicembre, prima ancora che le leggi in questione fossero promulgate a cura dei Capitani Reggenti, promulgazione avvenuta due giorni dopo. In base all’art. 27 della Legge 28 novembre 1994 n. 101, la procedura referendaria è instaurata dalla richiesta scritta presentata alla Reggenza e depositata presso l’Ufficio Segreteria Istituzionale prima della entrata in vigore della legge da almeno tre cittadini elettori costituiti in comitato promotore del Referendum. Il che comporta che il periodo utile per la presentazione delle richieste di referendum intercorre fra la data della promulgazione e il quindicesimo giorno dalla pubblicazione della legge, termine per l’entrata in vigore della legge stessa.



**COLLEGIO GARANTE
DELLA COSTITUZIONALITÀ DELLE NORME**

L'ATTIVITÀ DEL COLLEGIO GARANTE DAL 2003 AL 2018

PROCEDURE REFERENDARIE

Il deposito delle istanze è dunque irregolare e le stesse potrebbero considerarsi irricevibili, ma trattasi di una irregolarità formale che questo Collegio ritiene comunque sanabile. Le irregolarità, infatti, possono considerarsi sanabili, di norma, allorché non tocchino rilevanti interessi pubblici o privati fissati in norme imperative di legge o allorché la irricevibilità non sia espressamente fissata dalla legge, come negli articoli 5 e 6 della citata Legge n.101 del 1994.

Passando al merito della richiesta, occorre preliminarmente precisare che, nel caso di referendum confermativi, questo Collegio è chiamato a intervenire per due volte. La prima volta in base all'art.27, V comma, della Legge n.101 del 1994, per pronunciarsi "solamente sulla ammissibilità della richiesta in relazione alla materia consentita"; la seconda volta, in base all'art.28 della medesima legge, dopo che sia intervenuta la raccolta delle firme necessarie, al fine di accertare "le condizioni di ricevibilità e le residue condizioni di ammissibilità del referendum confermativo", vale a dire la regolare raccolta delle sottoscrizioni e le eventuali condizioni di ammissibilità non rilevate nel primo esame.

Il primo passaggio è di particolare rilevanza in quanto un pronunciamento favorevole del Collegio determina un ragionevole affidamento, nei promotori e negli eventuali sottoscrittori, circa la ammissibilità dei quesiti e apre la strada conseguentemente alla raccolta delle firme. Ne deriva che in questa prima fase il Collegio non può limitarsi a verificare solo lo stretto riferimento delle richieste referendarie alle materie consentite – come sembrerebbe a una prima lettura della disposizione - ma deve compiere una valutazione complessiva delle richieste stesse. (...).

Quali le materie consentite? In base all'art.27 della Legge n.101/1994 è ammesso referendum confermativo, su iniziativa popolare, per "le leggi che riguardano gli organi, organismi e i poteri fondamentali dello Stato di cui all'art.3 della Legge 8 luglio 1974 n.59". Non c'è dubbio che tutti e cinque i quesiti proposti riguardano gli organi e i poteri dello Stato previsti dalla citata legge (che per brevità questo Collegio definisce "Dichiarazione dei Diritti"). Sotto questo profilo non sussisterebbe nessun problema. Il problema sorge, invece, nell'interpretazione dell'art.3 bis e dell'art.17 della Dichiarazione dei Diritti (come novellata, rispettivamente, dagli articoli 4 e 8 della Legge n.36 del 2002), vale a dire nella interpretazione di disposizioni approvate successivamente alla legge generale sui referendum (la citata Legge n.101 del 1994) quindi di una legge cronologicamente successiva e soprattutto di maggior livello nella gerarchia delle fonti. Queste disposizioni prevedono, all'art.3 bis, che le leggi costituzionali debbano essere "approvate con la maggioranza dei due terzi dei componenti del Consiglio Grande e Generale. Se approvate con la maggioranza assoluta sono sottoposte a referendum confermativo entro novanta giorni dalla loro approvazione" e all'art.17 che "Qualora le leggi di revisione delle disposizioni della presente dichiarazione siano state approvate dal Consiglio Grande e Generale con la maggioranza assoluta dovranno essere sottoposte a referendum confermativo entro novanta giorni dalla loro approvazione".



**COLLEGIO GARANTE
DELLA COSTITUZIONALITÀ DELLE NORME**

L'ATTIVITÀ DEL COLLEGIO GARANTE DAL 2003 AL 2018

PROCEDURE REFERENDARIE

Queste norme hanno indubbiamente introdotto un nuovo tipo di referendum, che possiamo definire “necessario”, riferito alle sole leggi costituzionali che non abbiano raggiunto la maggioranza dei due terzi. Che si tratti di un nuovo tipo di referendum lo dimostra la prassi sin qui seguita, atteso che, dopo l'approvazione della Legge Costituzionale 25 febbraio 2004 n. 27 (Istituzione del Collegio di Controllo della Finanza Pubblica) con una maggioranza inferiore ai due terzi, l'entrata in vigore della stessa fu *ope iuris* sospesa (come detto espressamente nella formula di promulgazione) e con successivo Decreto n.32 del 2 marzo 2004 fu indetto un referendum confermativo (poi non svolto per intervenuta caducazione della legge).

Questa innovazione normativa, assai importante per l'ordinamento di San Marino, non ha tuttavia portato a una riscrittura della legge generale sui referendum, che risale, come detto, al 1994, ad un'epoca anteriore alla nuova sistemazione delle fonti [neanche la successiva legge qualificata n.1/2013 ha disciplinato il caso]. La domanda è allora la seguente: questa nuova disciplina del referendum confermativo corregge quella parte della legge generale sui referendum (Legge 28 novembre 1994 n.101) che agli art.27 e 29 prevede due tipi di referendum confermativo, uno di iniziativa popolare l'altro di iniziativa consiliare? In riferimento alle leggi costituzionali il nuovo tipo di referendum si aggiunge o sostituisce la precedente disciplina?

La risposta non è resa più facile dalla lettura della Relazione illustrativa al progetto che avrebbe portato alla approvazione della citata Legge n.36/2002, relazione che si limita ad affermare la volontà di introdurre due nuove fonti del diritto, la legge costituzionale e la legge qualificata. Ma il problema da affrontare non può essere eluso da questo Collegio che già con la Sentenza n.1 del 2005 ha dovuto porsi il problema della compatibilità della disciplina generale dei referendum con il nuovo sistema delle fonti.

Il punto è rilevante per la decisione di questo Collegio in quanto le cinque leggi *de quibus* sono state tutte approvate con la maggioranza dei due terzi i componenti del Consiglio e precisamente con 48 voti la Legge Costituzionale n.182, con 43 voti la Legge Costituzionale n.183, con 40 voti la Legge Qualificata n.184, con 40 voti la Legge Costituzionale n.185 e con 40 voti la Legge Qualificata n.186.

Dalla nuova sistemazione delle fonti si trae l'implicito intendimento del legislatore – ad avviso di questo Collegio - di sottrarre le leggi di revisione costituzionale e le leggi costituzionali alla disciplina prevista dalla legge generale sui referendum (la citata Legge n.101 del 1994) per tutte le leggi fin qui accomunate dalla generica indicazione di leggi “che riguardano... gli organi dello Stato”. In breve: la Legge n.36 del 2002, introducendo la categoria delle leggi costituzionali e prevedendo specifiche norme sulla loro “referendabilità”, ha derogato alla disciplina dei referendum confermativi previsti dalla Legge n.101 del 1994 escludendo la proponibilità di referendum confermativi nei confronti di dette leggi allorché sia stata raggiunta la maggioranza dei due terzi. Per ciò che riguarda le sole leggi costituzionali ai referendum confermativi di iniziativa popolare o di iniziativa consiliare si sostituisce un referendum necessario attivo *ope*



COLLEGIO GARANTE
DELLA COSTITUZIONALITÀ DELLE NORME

L'ATTIVITÀ DEL COLLEGIO GARANTE DAL 2003 AL 2018

PROCEDURE REFERENDARIE

legis allorchè non sia stata raggiunta la maggioranza dei due terzi. Specificando ulteriormente può essere affermato che il legislatore del 2002 non ha voluto introdurre una nuova disciplina dei referendum, ma ha voluto dare un assetto, nel sistema delle fonti, alle leggi costituzionali, prevedendo una disciplina specifica sulla loro “referendabilità” e di conseguenza sottraendole alle disposizioni generali sui referendum.

Nulla ha invece previsto il legislatore per quanto riguarda i referendum confermativi riferiti alle leggi qualificate. La riforma del 2002 ha bensì previsto una particolare maggioranza per la approvazione di dette leggi, ma non ha introdotto una disciplina specifica per quanto riguarda il loro trattamento rispetto alle eventuali iniziative referendarie. Nella citata Sentenza n.1 del 2005 questo Collegio ha già ritenuto che il nuovo sistema delle fonti esclude implicitamente che si possano promuovere referendum abrogativi nei confronti delle leggi qualificate (mentre sono possibili referendum propositivi) in quanto non pare possibile che la resistenza passiva di queste fonti possa essere, come avviene per le leggi ordinarie, travolta da un atto referendario, ma non sussistono ragioni sistematiche che escludano i referendum confermativi nei loro confronti. Diversa rispetto ai referendum abrogativi è infatti la natura dei referendum confermativi chiamati, o su iniziativa popolare o consiliare, a integrare la volontà del Consiglio Grande e Generale e non ad opporsi alla stessa.

Ne dovrebbe derivare, in via di principio, la inammissibilità dei quesiti per ciò che riguarda le leggi costituzionali e l'ammissibilità per ciò che concerne le leggi qualificate.

Nel caso di specie, tuttavia, il Collegio si trova di fronte a una richiesta da parte del comitato referendario che, con formula comune che accompagna i quesiti, chiede il referendum sulle singole leggi “*in quanto ritengono il summenzionato provvedimento, unitariamente considerato agli altri approvati nell'ambito della cosiddetta “riforma istituzionale”, non idoneo a perseguire in generale la finalità della separazione dei poteri non cogliendo gli obiettivi contenuti nella Dichiarazione dei Diritti soprattutto per quanto concerne i poteri del Congresso di Stato*”. Di questa intenzione occorre tenere conto giacché, mentre in altri ordinamenti l'intenzione dei promotori non ha rilevanza, nell'ordinamento di San Marino ha invece una significativa rilevanza atteso che per tutti i referendum, compresi quelli confermativi (in tal senso l'art.27, IV comma, della Legge n.101/1994), è richiesto, a pena di irricevibilità, il deposito di una relazione illustrativa.

Ed infatti i provvedimenti in questione, sebbene divisi in cinque testi normativi, sono espressione di un disegno comune. Le due leggi qualificate contengono norme che sono di diretta attuazione ed integrazione delle leggi costituzionali, in particolare per ciò che concerne il Congresso di Stato e i Capitani Reggenti, ed anzi non sempre è facile comprendere la suddivisione delle varie disposizioni nei vari testi. Hanno quindi ragione i promotori - ad avviso del Collegio - nel ritenere che in realtà il legislatore ha perseguito un comune disegno di riforma, sia pure articolato in cinque diversi testi, e correttamente essi hanno utilizzato la medesima formula illustrativa per



**COLLEGIO GARANTE
DELLA COSTITUZIONALITÀ DELLE NORME**

L'ATTIVITÀ DEL COLLEGIO GARANTE DAL 2003 AL 2018

PROCEDURE REFERENDARIE

accompagnare le cinque richieste di referendum come del resto ribadito nel corso dell'odierna udienza pubblica. (...)

A ciò si aggiunga che molte disposizioni delle leggi qualificate hanno carattere attuativo e integrativo rispetto a disposizioni delle leggi costituzionali, quasi anelli di una comune catena normativa, per cui la sospensione della loro entrata in vigore per effetto di un'eventuale referendum confermativo, o la loro eventuale caducazione, renderebbe inoperanti molte disposizioni delle leggi costituzionali. Questo dato non porterebbe ad escludere, in linea di principio, la proponibilità di referendum confermativi nei confronti di leggi qualificate, il cui compito è di inserirsi in uno spazio fra leggi costituzionali e leggi ordinarie, ma esso sta a sottolineare la unitarietà e inscindibilità del disegno di riforma istituzionale portato avanti dal legislatore.

Il Collegio Garante ben potrebbe ammettere i quesiti referendari per le due sole leggi qualificate. Nessuna norma ostacolerebbe, in linea di principio, tale decisione. Nè tanto meno ha alcun rilievo giuridico la circostanza che anche esse siano state approvate con la maggioranza dei due terzi venendo in rilievo solo la natura giuridica dell'atto astrattamente considerato. Non ritiene questo Collegio, peraltro, che si possa applicare nell'ordinamento di San Marino la categoria, propria di altri ordinamenti, delle leggi "costituzionalmente necessarie" escluse per ciò stesso da consultazioni referendarie. Le leggi qualificate sono, per definizione, nell'ordinamento di San Marino, tutte costituzionalmente necessarie in quanto esse "disciplinano il funzionamento degli organi costituzionali nonché gli istituti di democrazia diretta" (art.3 bis della Dichiarazione dei Diritti).

E' un altro il compito cui Collegio deve assolvere anche in questa sede: assicurare la piena libertà e consapevolezza del voto dell'elettore (e in questo caso anche dei cittadini chiamati, preliminarmente, a sottoscrivere i referendum) che deve essere messo di fronte a proposte "chiare ed inequivocabili", ben individuate, che consentano di esprimersi "in forma univoca". E' vero che tale valutazione da parte di questo Collegio è prevista in modo espresso solo per i referendum abrogativi e per quelli di indirizzo dagli articoli 3, punto b, e 22, IV comma, della Legge n.101 del 1994, ma non è altrettanto espressamente prevista per quelli confermativi. Se ne comprende la ragione, atteso che confermare un testo o respingerlo è di per sé operazione chiara ed inequivocabile, ma nel caso di specie la situazione è diversa perchè i testi normativi sono fra loro legati da un unico disegno che dà luogo ad una complessa catena normativa.

Ove si dovesse spezzare la catena normativa rappresentata dall'intreccio fra le tre leggi costituzionali e le due leggi qualificate e fosse consentita una consultazione popolare solo sulle leggi qualificate, l'elettore potrebbe essere indotto a confermare o respingere un testo normativo convinto di confermare o respingere una determinata soluzione organizzativa relativa a questo o quel potere del Congresso di Stato o dei Capitani Reggenti. (...)



**COLLEGIO GARANTE
DELLA COSTITUZIONALITÀ DELLE NORME**

L'ATTIVITÀ DEL COLLEGIO GARANTE DAL 2003 AL 2018

PROCEDURE REFERENDARIE

Qualora si ammettesse il referendum per le sole leggi qualificate non solo si estrapolerebbero quesiti che il Comitato inserisce in un solo contesto, ma non si consentirebbe all'elettore di esprimersi in modo chiaro, semplice ed univoco avendo consapevolezza di quali sono gli effetti del proprio voto, sia esso positivo o negativo.

Anche in questa circostanza – come già con la Sentenza n.1 del 2005 - questo Collegio considera la propria decisione inevitabile, resa necessaria dalla scadenza *de qua*, ma auspica che quanto prima il legislatore possa intervenire con una soluzione definitiva ed organica sul rapporto fra sistema delle fonti e poteri di democrazia diretta, trattandosi di materia di grande rilievo che attiene alle forme e ai limiti della sovranità popolare, su cui si fonda, nello spirito dell'Arengo, la stessa libertà repubblicana di San Marino. (...)

Collegio giudicante

Prof. Avv. Augusto Barbera - Presidente – Relatore – Redattore

Prof. Avv. Giorgio Lombardi - Membro effettivo

Prof. Avv. Angelo Piazza - Membro effettivo

SENTENZA 7 LUGLIO 2006 N. 3

Oggetto

Ammissibilità del referendum abrogativo presentato in data 14 marzo 2006:

“Volete voi abrogare la Legge 8 novembre 2005 n. 158 Legge Quadro in materia di previdenza complementare?”.

Decisione

Il Collegio Garante dichiara ammissibile la richiesta di referendum

Estratto sentenza

(...)

La legge sottoposta alla richiesta referendaria intende dare vita ad un sistema di previdenza complementare mediante la costituzione di un apposito fondo di previdenza complementare per ogni categoria di lavoratori dipendenti ed altresì per categorie di lavoratori autonomi e liberi professionisti. L'adesione al sistema è obbligatoria, fatta salvi i lavoratori a maggiore anzianità anagrafica e contributiva, demandando alla contrattazione collettiva la misura della contribuzione obbligatoria entro un tetto stabilito dalla legge stessa. Tale sistema si basa sul principio della capitalizzazione e la conseguente correlazione fra contributi versati e prestazioni



**COLLEGIO GARANTE
DELLA COSTITUZIONALITÀ DELLE NORME**

L'ATTIVITÀ DEL COLLEGIO GARANTE DAL 2003 AL 2018

PROCEDURE REFERENDARIE

pensionistiche complementari, in ogni caso da effettuarsi nella forma della rendita. Adeguate misure fiscali, demandate ad apposite leggi, dovrebbero favorire tali forme di previdenza integrativa rispetto alle forme di previdenza liberamente scelte sul mercato. La gestione del fondo sarà disciplinata da una futura normativa sulla base dei principi indicati dalla legge *de qua* (affidamento a gestori finanziari e assicurativi sammarinesi ma con possibilità di deleghe a gestori non sammarinesi; investimento dei fondi nei mercati finanziari; deposito dei fondi presso banche depositarie e così via) mentre la vigilanza sul sistema sarà affidata all'Istituto per la Sicurezza Sociale.

Queste ed altre norme sono contenute in un solo articolo che racchiude una normativa-quadro, demandando la disciplina dettagliata ad altra legge da approvarsi entro 12 mesi dall'entrata in vigore della legge *de qua*.

Il quesito abrogativo è, ad avviso di questo Collegio, ammissibile ai sensi della citata Legge 101 del 1994. Esso infatti non ha ad oggetto la soppressione di diritti e principi fondamentali dell'ordinamento sammarinese; non ha ad oggetto la soppressione di organi, organismi e poteri fondamentali dello Stato; non concerne forme di amnistia ed indulto né concerne convenzioni o trattati internazionali.

Pur tendendo la previdenza complementare ad alleggerire la futura incidenza sulla spesa pubblica della ordinaria spesa pensionistica, la legge in questione non possiede un "*contenuto specifico*" "*in materia di tasse, imposte e tributi, di bilancio*", materie escluse dalla iniziativa referendaria. L'incidenza sul bilancio dello Stato è, infatti, indiretta e proiettata nel futuro.

Inoltre la richiesta referendaria, riguardando una legge che ha un oggetto puntuale e ben delimitato, contiene una "*esatta, chiara ed inequivocabile formulazione*" tale da consentire "*un pieno, consapevole e libero esercizio di sovranità*". Gli elettori infatti sono messi in condizione di scegliere in modo inequivoco e consapevole fra il rifiuto della legge o l'introduzione, nei termini delineati nella legge in questione, di forme di previdenza complementare.

Collegio giudicante

Prof. Avv. Augusto Barbera - Presidente - Relatore-Redattore

Prof. Avv. Carlo Bottari - Membro supplente

Prof. Avv. Giuseppe Ugo Rescigno - Membro supplente

SENTENZA 7 LUGLIO 2006 N. 4

Oggetto

Ammissibilità del referendum abrogativo presentato in data 14 marzo 2006:



COLLEGIO GARANTE
DELLA COSTITUZIONALITÀ DELLE NORME

L'ATTIVITÀ DEL COLLEGIO GARANTE DAL 2003 AL 2018

PROCEDURE REFERENDARIE

“Volete voi abrogare la Legge 29 settembre 2005 n. 131 Legge per la promozione, il sostegno e lo sviluppo dell’occupazione e della formazione?”.

Decisione

Il Collegio Garante dichiara non ammissibile la richiesta di referendum

Estratto sentenza

(...)

La legge *de qua* racchiude una disciplina analitica per la promozione, il sostegno e lo sviluppo dell’occupazione e della formazione professionale mirando insieme a due obiettivi: “rendere effettivo il diritto al lavoro” e assicurare il “sostegno della competitività delle imprese”.

Gli interventi riguardano quattro diversi settori: a) la riorganizzazione delle amministrazioni preposte alla gestione del mercato del lavoro; b) una nuova disciplina delle norme sul collocamento; c) la previsione di incentivi per la occupazione e la previsione di nuove tipologie contrattuali a contenuto formativo; d) l’introduzione di nuove norme per la disciplina del rapporto di lavoro e la introduzione di nuove tipologie contrattuali.

(...).

Si tratta di una normativa che, pur riguardano un medesimo campo di intervento, riguarda discipline fra loro diverse. La *materia* appare unica, una nuova regolamentazione del mercato del lavoro, ma diversi, e non tra loro non omogenei, sono gli *oggetti* presi in considerazione. L’intento dei promotori, quale illustrato nella relazione che accompagna la iniziativa, depositata ai sensi dell’art.5, terzo comma, della Legge 101/1994, è quello di giungere all’abrogazione “della normativa nel suo insieme” in quanto “rende complessivamente meno tutelato il lavoratore o l’aspirante tale”.

Indubbiamente un referendum abrogativo può riguardare una intera legge ma questo Collegio deve verificare che l’iniziativa referendaria contenga - come imposto dall’art. 3 della Legge 101/1994 - “*l’esatta, chiara ed inequivocabile formulazione*” tale da consentire “*un pieno, consapevole e libero esercizio di sovranità*”.

La presenza di oggetti così diversi nella legge *de qua* non consente all’elettore una piena libertà di scelta. Gli elettori infatti non sono messi in condizione di scegliere in modo inequivoco fra ciascuno dei punti prima indicati o il rifiuto di ciascuno di essi. (...).

Una diversa iniziativa referendaria che avesse previsto una pluralità di quesiti riferiti ai quattro diversi oggetti della legge avrebbe consentito una libera ed inequivoca espressione della volontà degli elettori. Per queste ragioni questo Collegio ritiene non ammissibile la richiesta referendaria in questione.



**COLLEGIO GARANTE
DELLA COSTITUZIONALITÀ DELLE NORME**

L'ATTIVITÀ DEL COLLEGIO GARANTE DAL 2003 AL 2018

PROCEDURE REFERENDARIE

Collegio giudicante

Prof. Avv. Augusto Barbera - Presidente – Relatore - Redattore

Prof. Avv. Carlo Bottari - Membro supplente

Prof. Avv. Giuseppe Ugo Rescigno - Membro supplente

Anno 2007

SENTENZA 13 GENNAIO 2007 N. 1

Oggetto

Accertamento delle condizioni di cui all'articolo 19 della Legge 28 novembre 1994 n. 101, in seguito all'approvazione della Legge 11 gennaio 2007 n. 3 "Abrogazione della Legge 8 novembre 2005 n. 158 "Legge - quadro in materia di previdenza complementare" in relazione al quesito abrogativo "Volete voi abrogare la Legge 8 novembre 2005 n. 158 'Legge - quadro in materia di previdenza complementare?'".

Decisione

Il Collegio Garante accerta il rispetto delle condizioni previste dall'articolo 19 della Legge 28 novembre 1994 n. 101 per la interruzione, a far data dall'entrata in vigore della Legge 11 gennaio 2007 n.3, della consultazione referendaria relativa al quesito abrogativo di cui in epigrafe, indetta con Decreto Reggenziale 21 novembre 2006 n. 121.

Estratto sentenza

(...)

Con il quesito abrogativo di cui in premessa i promotori intendono procedere alla abrogazione della Legge 8 novembre 2005 n. 158, relativa alla instaurazione nella Repubblica di San Marino di un regime di previdenza complementare. Il quesito era stato dichiarato ammissibile da questo Collegio con la Sentenza 7 luglio 2006 n. 3 in quanto, tra l'altro, aveva ad oggetto una "*esatta, chiara ed inequivocabile formulazione*" essendo volto alla mera abrogazione di una legge di un solo articolo che intendeva introdurre nella Repubblica di San Marino un sistema di previdenza complementare, demandando la formulazione della normativa ad altra legge da approvarsi successivamente.

In maniera altrettanto chiara ed inequivocabile, ad avviso di questo Collegio, la Legge 11 gennaio 2007 n. 3 soddisfa l'intento racchiuso nel quesito referendario in quanto procede alla abrogazione totale della legge sottoposta alla consultazione referendaria. Ciò rende agevole



**COLLEGIO GARANTE
DELLA COSTITUZIONALITÀ DELLE NORME**

L'ATTIVITÀ DEL COLLEGIO GARANTE DAL 2003 AL 2018

PROCEDURE REFERENDARIE

accertare il verificarsi delle condizioni di cui all'articolo 19 della Legge 28 novembre 1994 n. 101 (...).

Collegio giudicante

Prof. Avv. Augusto Barbera – Presidente

Prof. Giorgio Lombardi - Membro effettivo

Prof. Giuseppe Ugo Rescigno - Membro supplente

SENTENZA 28 AGOSTO 2007 N. 7

Oggetto

Ammissibilità del referendum abrogativo presentato, l'8 maggio 2007:

“Volete voi abrogare l'articolo 17 (contratto di lavoro temporaneo) della Legge 29 settembre 2005 n. 131, denominata legge per la promozione, il sostegno e lo sviluppo dell'occupazione e della formazione?”.

Decisione

Il Collegio Garante dichiara ammissibile il quesito referendario

Estratto sentenza

(...)

Il quesito propone l'abrogazione dell'art. 17 della Legge n. 131 del 2005 “Legge per la promozione, il sostegno e lo sviluppo dell'occupazione e della formazione”. Le disposizioni ivi contenute prevedono il contratto di “fornitura di lavoro temporaneo”. In base a detto contratto un'impresa - denominata “impresa fornitrice” - pone uno o più lavoratori - denominati “prestatori di lavoro temporaneo” - a disposizione di un'impresa che ne utilizzi la prestazione lavorativa - denominata “impresa utilizzatrice” - per il soddisfacimento di esigenze di carattere temporaneo. Il medesimo articolo prevede anche i casi in cui detto istituto contrattuale possa essere attivato, nonché le condizioni per lo svolgimento dei relativi rapporti contrattuali.

Detto quesito non riguarda le materie escluse dai referendum abrogativi (tasse, imposte, tributi, bilancio, amnistia e indulto, ratifica di convenzioni e trattati internazionali); non ha ad oggetto la soppressione di organi e poteri fondamentali dello Stato e non incide su principi e diritti fondamentali dell'ordinamento.



COLLEGIO GARANTE
DELLA COSTITUZIONALITÀ DELLE NORME

L'ATTIVITÀ DEL COLLEGIO GARANTE DAL 2003 AL 2018

PROCEDURE REFERENDARIE

Il quesito è chiaro e puntuale e riguarda un preciso istituto della legge sul mercato del lavoro tale da consentire un pieno, libero e consapevole esercizio della sovranità popolare. Non ricorrono, quindi, da quest'ultimo punto di vista, le motivazioni che avevano indotto questo Collegio, con la Sentenza n. 4 del 2006, a dichiarare inammissibile un quesito abrogativo dell'intera Legge n.131/2005, perché, a differenza di quanto previsto dal quesito *de qua*, pur riguardando la medesima *materia*, diversi e non omogenei erano gli *oggetti* che si volevano sottoporre a consultazione, tali da non rendere consapevole e libero l'esercizio del voto.

Collegio giudicante

Prof. Augusto Barbera – Presidente – Relatore - Redattore

Prof. Giuseppe Ugo Rescigno – Membro supplente

Dott. Maurizio Millo – Membro supplente

SENTENZA 28 AGOSTO 2007 N. 8

Oggetto

Ammissibilità del referendum abrogativo presentato l'8 maggio 2007:

“Volete voi abrogare l'articolo 18 (Rapporti di collaborazione coordinata e continuativa a progetto) della Legge 29 settembre 2005 n. 131, denominata legge per la promozione, il sostegno e lo sviluppo dell'occupazione e della formazione?”.

Decisione

Il Collegio Garante dichiara ammissibile il quesito referendario.

Estratto sentenza

(...)

Con detta proposta i promotori intendono abrogare l'art. 18 della Legge n. 131 del 2005. Tale legge “Legge per la promozione, il sostegno e lo sviluppo dell'occupazione e della formazione” detta norme per una nuova regolamentazione del mercato del lavoro, all'interno delle quali detto articolo prevede i contratti di collaborazione coordinata e continuativa a progetto. Tali contratti, di natura personale e senza vincolo di subordinazione, riguardano situazioni al di fuori del normale ciclo lavorativo aziendale e sono espressamente disciplinati, in quanto a condizioni di attivazione, durata e controlli, dal medesimo articolo 18 e da un regolamento applicativo.

Detto quesito non riguarda le materie che in base all'art. 3 della Legge n.101 del 1994 non possono essere sottoposte a referendum abrogativo (tasse, imposte, tributi, bilancio, amnistia e



COLLEGIO GARANTE
DELLA COSTITUZIONALITÀ DELLE NORME

L'ATTIVITÀ DEL COLLEGIO GARANTE DAL 2003 AL 2018

PROCEDURE REFERENDARIE

indulto, ratifica di convenzioni e trattati internazionali); non ha ad oggetto la soppressione di organi e poteri fondamentali dello Stato e non incide su principi e diritti fondamentali dell'ordinamento.

Ad avviso di questo Collegio il quesito è inoltre chiaro e puntuale riguardando un preciso istituto della Legge n. 131 del 2005, dotato di sufficiente autonomia. La formulazione è tale da consentire un pieno, libero e consapevole esercizio della sovranità popolare. Non ricorrono quindi, da quest'ultimo punto di vista, le motivazioni che avevano indotto questo Collegio, con la Sentenza n.4 del 2006, a dichiarare inammissibile un quesito abrogativo dell'intera Legge n.131/2005 perché, a differenza di quanto previsto dal quesito *de qua*, diversi e non omogenei erano gli *oggetti* che si volevano sottoporre a consultazione, pur riguardando la medesima *materia*, tali da non rendere consapevole e libero l'esercizio del voto.

Collegio giudicante

Prof. Augusto Barbera – Presidente – Relatore - Redattore

Prof. Giuseppe Ugo Rescigno – Membro supplente

Dott. Maurizio Millo – Membro supplente

SENTENZA 28 AGOSTO 2007 N.9

Oggetto

Ammissibilità del referendum propositivo presentato l'8 maggio 2007:

“Volete voi che alle rispettive scadenze dei vigenti contratti collettivi di lavoro, le retribuzioni dei lavoratori dipendenti siano rivalutate al primo di gennaio di ogni anno di un importo non inferiore alla percentuale di inflazione rilevata nell'anno precedente dal Centro di Elaborazione Dati e Statistica dello Stato?”.

Decisione

Il Collegio Garante dichiara ammissibile il quesito referendario.

Estratto sentenza

(...)

L'intento dei promotori è quello di introdurre forme di adeguamento automatico delle retribuzioni dei lavoratori dipendenti calcolato annualmente sulla base della variazione dell'indice dei prezzi. In pratica si tenta di ripristinare normative relative alla c.d. scala mobile che sono state superate con la disciplina introdotta dal Decreto 27 maggio 1992 n. 37 “Norme che



COLLEGIO GARANTE
DELLA COSTITUZIONALITÀ DELLE NORME

L'ATTIVITÀ DEL COLLEGIO GARANTE DAL 2003 AL 2018

PROCEDURE REFERENDARIE

regolamentano il sistema di adeguamento delle retribuzioni dei lavoratori dipendenti e dei pensionati”, che ha introdotto altre forme di adeguamento dei redditi da lavoro alla variazione della inflazione.

(...)

Al fine di valutare l'ammissibilità del quesito in oggetto è da ricordare che i quesiti propositivi o di indirizzo sono ammessi dalla Legge n.101/1994 purché non tocchino le materie escluse dai referendum abrogativi, vale a dire la materia delle tasse, delle imposte, dei tributi, del bilancio, la ratifica di convenzioni e trattati internazionali, i provvedimenti di amnistia ed indulto. E'altresi previsto che non siano ammissibili allorché abbiano ad oggetto la soppressione di organi o poteri fondamentali dello Stato o allorché i principi e i criteri direttivi sui quali è chiamato ad esprimersi il corpo elettorale possano condurre all'approvazione di norme in contrasto con i principi generali dell'ordinamento sammarinese di cui alla “Dichiarazione dei Diritti” o allorché, in particolare, abbiano ad oggetto limitazioni all'esercizio del diritto di voto, del diritto al lavoro, del diritto di libera circolazione e stabilimento, e in generale dei diritti dell'uomo.

Perché il quesito sia ammissibile è comunque necessario che esso esprima, distintamente e in forma univoca, i principi e i criteri direttivi sui quali è chiamato ad esprimersi il corpo elettorale. E ciò sia al fine di consentire una libera e consapevole espressione del voto popolare sia, trattandosi di un referendum di indirizzo, al fine di indicare agli organi costituzionali competenti in che direzione si sia effettivamente espresso il corpo elettorale.

Sotto questo ultimo profilo, ad avviso di questo Collegio, il quesito è chiaro ed univoco riferendosi espressamente ai lavoratori dipendenti privati e pubblici (non ai lavoratori pensionati per i quali - come confermato in udienza dal Comitato Promotore - viene mantenuto il regime normativo oggi vigente) e prevedendo il riferimento alle variazioni del tasso di inflazione accertato dal Centro di elaborazione dati e statistiche dello Stato.

Quanto alle materie escluse è da ritenere che il quesito in questione non si ponga in contraddizione con la libertà contrattuale implicitamente tutelata dall'art. 10 della Dichiarazione dei Diritti, laddove garantisce la libertà di iniziativa e di impresa. L'indirizzo previsto nel quesito *de qua* non comprime detta libertà ma si limita a prevedere una forma di adeguamento automatico al costo della vita che ha come base i contratti già stipulati dalle opposte rappresentanze sindacali e per i quali è da ritenersi vengano in ogni caso mantenute le possibilità di rinegoziazione previste nella prassi contrattuale. In ogni caso la libertà contrattuale potrebbe trovare il proprio limite in norme imperative di legge.

Si pone invece, in riferimento alle retribuzioni dei pubblici dipendenti, il problema dell'incidenza di tale quesito nella materia del “bilancio”. Non è agevole l'interpretazione dell'espressione “*leggi con contenuto specifico (...) in materia di bilancio*” che la Legge n.101 del 1994 esclude possano essere sottoposte a referendum abrogativo o propositivo. Infatti l'espressione “contenuto specifico” è suscettibile almeno di due opposte interpretazioni: o può essere riferita alla legge di



**COLLEGIO GARANTE
DELLA COSTITUZIONALITÀ DELLE NORME**

L'ATTIVITÀ DEL COLLEGIO GARANTE DAL 2003 AL 2018

PROCEDURE REFERENDARIE

approvazione del bilancio, in quanto tale, come oggetto essa stessa, di referendum, ovvero può riferirsi a qualunque decisione che incida sul bilancio comportando una spesa o una diminuzione di entrate (ovviamente di entrate non tributarie essendo detta materia comunque esclusa dalle consultazioni referendarie).

(...)

Poiché l'esercizio dei poteri di democrazia diretta costituisce un principio di valore costituzionale, al pari del principio della democrazia rappresentativa (art.2 della Dichiarazione dei Diritti), vanno superate, ad avviso del Collegio, entrambe le interpretazioni, cercando una sintesi fra le stesse. Ove si dovesse ritenere che non sono possibili referendum che comportino una qualsivoglia incidenza sul bilancio, si introdurrebbe una eccessiva restrizione ai poteri di democrazia diretta, non giustificata dal tenore della legge. Ove invece si dovesse ritenere che l'unica eccezione alla promozione di consultazioni referendarie sarebbe data dalla intangibilità della sola legge di approvazione del bilancio, si dilaterrebbero i poteri di democrazia diretta a scapito dei compiti propri del Consiglio Grande e Generale, cui spetta la rappresentanza popolare e, quindi, la cura degli interessi generali.

La interpretazione più attendibile, ad avviso di questo Collegio, può fare riferimento alla intangibilità degli equilibri di bilancio. Il Collegio si rende conto che l'espressione in questione non ha, secondo i principi della contabilità pubblica, un significato univoco ma, ai fini che qui interessano, può ritenersi che gli equilibri di bilancio siano assicurati allorché si possa fare fronte ad una spesa "di parte corrente" modificando la distribuzione della stessa fra i vari capitoli di bilancio senza ricorrere né ad un aumento della pressione tributaria né all'indebitamento. Tali equilibri, peraltro, si collegano a quei principi che reggono i bilanci annuali e pluriennali di uno Stato e sono comuni a tutti gli Stati che - e fra essi dal settembre 1992 la Repubblica di San Marino - hanno accettato i vincoli derivanti dalla partecipazione al Fondo Monetario Internazionale. Di questi principi è peraltro espressione l'ultimo comma dell'art.3 bis della Dichiarazione dei Diritti laddove prevede l'equilibrio fra entrate e "la creazione o l'aumento di nuove spese".

Ciò premesso, ad avviso di questo Collegio, possono essere ammessi quesiti referendari che, pur comportando una spesa o una diminuzione di entrata (non tributaria), non incidono sugli equilibri di bilancio mentre non sono ammissibili quesiti che compromettono tali equilibri. Già questo Collegio, con Sentenza n. 3 del 7 luglio 2006, nell'ammettere un referendum abrogativo in materia di previdenza complementare, ebbe a precisare che per poter escludere la legittimità di un quesito referendario l'incidenza sul bilancio dello Stato deve essere "specifica" e non "indiretta e proiettata nel futuro".

Nel caso sottoposto a questo Collegio l'approvazione del quesito, riguardando anche l'adattamento automatico delle retribuzioni dei dipendenti pubblici, potrebbe determinare una incidenza diretta sul bilancio dello Stato. Tale incidenza, in regime normale, può essere poco



**COLLEGIO GARANTE
DELLA COSTITUZIONALITÀ DELLE NORME**

L'ATTIVITÀ DEL COLLEGIO GARANTE DAL 2003 AL 2018

PROCEDURE REFERENDARIE

significativa in quanto l'adattamento automatico potrebbe assorbire le altre forme di adeguamento retributivo normalmente previste, negli anni, per i pubblici dipendenti. Tale incidenza potrebbe invece divenire rilevante, determinando possibili squilibri di bilancio, in regime di alta inflazione (come si è avuta negli anni ottanta con una doppia cifra). In tali casi gli automatismi retributivi determinano significativi aumenti di spesa pubblica mentre gli aumenti dei prezzi e dei conseguenti redditi individuali e di impresa dovuti al processo inflattivo non si traducono immediatamente in un aumento del gettito tributario nella parte entrata del bilancio.

Per le ragioni appena dette, ad avviso di questo Collegio, le possibili incidenze sul bilancio dello Stato per effetto dell'adozione di automatismi retributivi per i pubblici dipendenti, non possono portare, di per sé, alla esclusione dell'ammissibilità del quesito. Questa esclusione, peraltro, porterebbe ad una non improbabile riproposizione del quesito con riferimento ai soli dipendenti privati creando così le premesse per un disparità fra dipendenti pubblici e privati.

Tuttavia, qualora la consultazione dovesse avere successo, tali possibili incidenze sugli equilibri di Bilancio potrebbero essere tenute presenti dal Congresso di Stato nel predisporre la normativa che accolga *"nella sostanza"* (secondo la formulazione dell'art. 26 della Legge n.101/1994) i principi e i criteri direttivi proposti con il referendum propositivo. In quella sede potrebbero essere previste misure per evitare che, in regime di crisi inflazionistica, o in caso di altri eventi eccezionali con analoghi effetti sugli equilibri di Bilancio, l'adeguamento automatico delle retribuzioni dei dipendenti pubblici possa scattare in assenza dei necessari stanziamenti o comunque in modo tale da alterare i detti equilibri di Bilancio. (...).

Sulla base di queste considerazioni il Collegio ritiene ammissibile il quesito di cui in epigrafe.

Collegio giudicante

Prof. Augusto Barbera – Presidente – Relatore - Redattore

Prof. Giuseppe Ugo Rescigno – Membro supplente

Dott. Maurizio Millo – Membro supplente

SENTENZA 28 AGOSTO 2007 N. 10

Oggetto

Ammissibilità del referendum propositivo presentato il 1° giugno 2007:

“Volete che l'elettore in occasione delle elezioni politiche possa manifestare una unica preferenza per i candidati appartenenti alla lista prescelta?”.



COLLEGIO GARANTE
DELLA COSTITUZIONALITÀ DELLE NORME

L'ATTIVITÀ DEL COLLEGIO GARANTE DAL 2003 AL 2018

PROCEDURE REFERENDARIE

Decisione

Il Collegio Garante dichiara ammissibile il quesito referendario

Estratto sentenza

(...)

Ad avviso del Collegio il quesito oggetto del presente giudizio esprime in maniera distinta ed in forma univoca i principi e i criteri direttivi sui quali il corpo elettorale è chiamato ad esprimersi. Infatti il quesito tende a ridurre ad una le preferenze esprimibili dall'elettore attualmente previste nel numero massimo di tre dall'art. 36, comma 2, della Legge 31 gennaio 1996 n. 6 così come modificato dall'articolo 16 della Legge Qualificata 11 maggio 2007 n. 1

Ad avviso del Collegio, inoltre, va ribadito in questa occasione che il quesito non rientra tra le materie espressamente escluse dalla Legge 101 del 1994. E' da ricordare, infatti, a questo proposito, che altre volte questo tema è stato oggetto di attenzione da parte degli organi preposti al controllo di ammissibilità.

(...)

Con la Sentenza n. 1 del 2005 questo Collegio aveva dichiarato ammissibile analogo quesito che tendeva a ridurre a due il numero delle preferenze esprimibili (anche questa consultazione, svoltasi il 3 luglio 2005, era stata inficiata dal mancato raggiungimento del *quorum*).

Come già questo Collegio ha avuto modo di affermare, in questa ultima Sentenza, la riduzione del numero delle preferenze esprimibili non è da considerarsi una restrizione del diritto di voto del singolo elettore, atteso che il sistema delle preferenze - se esprimerne e quante esprimerne - appartiene alla tipologia dei sistemi elettorali a disposizione del legislatore nei sistemi liberal-democratici.

Con la citata Sentenza n. 1 del 2005 questo Collegio si è anche posto il problema dell'ammissibilità di referendum di indirizzo per le "leggi qualificate", alla cui categoria appartengono ormai le leggi elettorali. La risposta, a differenza di quanto previsto per i referendum abrogativi, è stata positiva e viene in questa sede confermata.

Né si può ritenere che non sia stata rispettata la norma di cui all'art. 18 della Legge n.101/1994 in base alla quale "la proposta di referendum respinta dagli elettori non può essere riproposta se non dopo tre anni dalla precedente". Da un lato, infatti, identico quesito è stato proposto - come già sopra indicato - più di tre anni fa; dall'altro, senza entrare nel merito della questione se una proposta non accolta per il mancato raggiungimento del *quorum* possa ritenersi "respinta", questo Collegio constata che l'oggetto del presente quesito propositivo (che prevede la riduzione ad una delle preferenze esprimibili) è diverso rispetto a quello oggetto della consultazione svoltasi nel 2005 (che prevedeva la riduzione a due delle preferenze esprimibili).

Il quesito non tocca quindi atti o materie escluse dai referendum propositivi e non ha ad oggetto la limitazione di diritti fondamentali o la soppressione di organi o poteri fondamentali dello



**COLLEGIO GARANTE
DELLA COSTITUZIONALITÀ DELLE NORME**

L'ATTIVITÀ DEL COLLEGIO GARANTE DAL 2003 AL 2018

PROCEDURE REFERENDARIE

Stato, né è comunque suscettibile di ledere diritti e principi fondamentali dell'ordinamento sammarinese.

Collegio giudicante

Prof. Augusto Barbera – Presidente – Relatore - Redattore

Prof. Giuseppe Ugo Rescigno – Membro supplente

Dott. Maurizio Millo – Membro supplente

SENTENZA 16 NOVEMBRE 2007 N.11

Oggetto

Ammissibilità del referendum propositivo presentato il 1° agosto 2007:

“Volete che le Concessioni dello Stato che assegnano l'uso della tecnologia UMTS, attualmente in essere, siano sospese e revocate sulla base di quanto previsto dagli articoli delle relative convenzioni?”.

Decisione

Il Collegio Garante dichiara inammissibile il quesito referendario

Estratto sentenza

(...)

Nell'udienza del 3 ottobre il Collegio Garante ha constatato l'assenza dell'avvocato nominato dal Comitato Promotore; ha evidenziato che l'articolo 9, comma 1, della Legge Qualificata n.55/2006 prescrive che per ogni ricorso e per la partecipazione ai procedimenti dinanzi al Collegio Garante le parti devono farsi rappresentare ed assistere da avvocati iscritti all'Albo degli Avvocati e Notai della Repubblica (...).

Tuttavia, anziché decidere direttamente in camera di consiglio, il Collegio Garante ha ritenuto opportuno garantire il diritto di intervento in pubblica udienza del Comitato Promotore e pertanto, già nella suddetta udienza, ha rinviato la questione ad una udienza successiva precisando che, nel frattempo, tutti i termini dovevano ritenersi necessariamente sospesi.

Il Presidente del Collegio, quindi, (...) ha fissato (...) la nuova udienza.

(...)



**COLLEGIO GARANTE
DELLA COSTITUZIONALITÀ DELLE NORME**

L'ATTIVITÀ DEL COLLEGIO GARANTE DAL 2003 AL 2018

PROCEDURE REFERENDARIE

Per intendere la portata giuridica del quesito referendario proposto è necessario descrivere quanto più completamente possibile il quadro normativo e amministrativo pertinente al caso.

(...)

Il quesito così come sta scritto non solo non propone in alcun modo una nuova legge, ma chiede espressamente la sospensione e la revoca delle concessioni che assegnano l'uso della tecnologia UMTS "sulla base di quanto previsto dagli articoli delle relative convenzioni": si chiede cioè chiaramente la sospensione e la revoca (...) delle concessioni, ma sulla base delle relative convenzioni. Quindi non si chiede una revoca o sospensione con legge ma una sospensione e revoca sulla base delle convenzioni già stipulate, cioè sulla base e per le ragioni già previste dall'atto amministrativo che si intende sospendere o revocare, e quindi con un nuovo atto amministrativo di sospensione o revoca.

Anche nel caso in cui questo Collegio, per venire incontro alle aspettative dei proponenti, volesse riformulare il quesito (cosa che in realtà è preclusa) intendendolo come proposta di una legge che sospenda o revochi d'autorità le concessioni in atto, oppure, in alternativa, intendendolo come proposta di abrogazione delle leggi che stanno a fondamento delle concessioni, sta di fatto che il quesito che per legge deve essere stampato, e successivamente votato dagli elettori, rimarrebbe quello presentato dal Comitato Promotore. La lettera di questo quesito non consentirebbe in alcun modo di essere compreso dagli elettori nei due significati alternativi sopra ipotizzati. Qualunque lettore capirebbe che si chiede la revoca e la sospensione delle concessioni, e cioè di atti amministrativi, sulla base di quanto previsto dalle relative convenzioni.

(...)

Questi motivi sono sufficienti per dichiarare inammissibile la richiesta di referendum propositivo proposto.

Collegio giudicante

Prof. Augusto Barbera – Presidente

Prof. Giorgio Lombardi – Membro effettivo

Prof. Giuseppe Ugo Rescigno – Membro supplente –Relatore - Redattore

ANNO 2010

SENTENZA 28 SETTEMBRE 2010 N.3

Oggetto

Ammissibilità del referendum abrogativo presentato in data 24 giugno 2010:



COLLEGIO GARANTE
DELLA COSTITUZIONALITÀ DELLE NORME

L'ATTIVITÀ DEL COLLEGIO GARANTE DAL 2003 AL 2018

PROCEDURE REFERENDARIE

«Volete Voi che venga abrogata la legge 5 maggio 2010, n. 82 – ‘Modifica della legge 21 gennaio 2004 – Inalienabilità dei terreni di proprietà pubblica e disciplina delle permutate?»:

Decisione

Il Collegio Garante dichiara ammissibile il quesito referendario.

Estratto sentenza

(...)

La richiesta referendaria ha ad oggetto la L. 82/2010 che si compone di due articoli: l'articolo 1 sostituisce integralmente l'articolo 1 della L. 21 gennaio 2004, n. 6, mentre l'articolo 2 disciplina l'entrata in vigore della legge.

Il nucleo dispositivo della «novella» legislativa sta nella previsione del terzo comma dell'articolo 1: *«In deroga a quanto previsto dall'articolo 2 della Legge 5 novembre 2004 n.154, i trasferimenti di proprietà a qualsiasi titolo, di terreni ad uso artigianale, industriale e servizi - questi ultimi connessi ad attività industriali ed artigianali - sono autorizzati, in ultima istanza, dal Consiglio Grande e Generale, con la maggioranza assoluta dei suoi componenti».*

(...)

Lo scopo perseguito dal Comitato Promotore del referendum è, infatti, quello di eliminare la deroga al principio sancito dall'articolo 2 della L. 5 novembre 2004, n. 154, per cui *«I trasferimenti di proprietà, a qualsiasi titolo, di beni immobili dell'Ecc.ma Camera devono essere autorizzati, in ultima istanza, dal Consiglio Grande e Generale con la maggioranza qualificata dei due terzi dei suoi componenti».*

In proposito, si deve ricordare che con sentenza 21 luglio 2004, n. 7, questo Collegio Garante aveva ammesso il referendum propositivo promosso in data 24 marzo 2004 (...), tendente all'introduzione di una disposizione di analogo tenore, ravvisando che *«il quorum strutturale e funzionale richiesto per le deliberazioni amministrative del Consiglio Grande e Generale dall'art. 44 del regolamento del Consiglio stesso [...] non appare coperto da specifici parametri costituzionali».*

L'approvazione della L. 154/2004 aveva poi determinato l'interruzione della procedura referendaria, ai sensi dell'art. 26 della L. 104/1994, in considerazione del fatto che la disciplina introdotta aveva accolto *«nella sostanza i principi ed i criteri direttivi richiesti dal Comitato Promotore del referendum»* (cfr. sentenza Collegio Garante Costituzionalità Norme, 8 novembre 2004, n. 9).

In sostanza, il nuovo quesito presenta il carattere della chiarezza e dell'univocità, perseguendo la medesima finalità della precedente iniziativa referendaria di carattere propositivo, ossia l'espansione senza limiti del ricordato principio generale per cui le alienazioni di beni immobili



**COLLEGIO GARANTE
DELLA COSTITUZIONALITÀ DELLE NORME**

L'ATTIVITÀ DEL COLLEGIO GARANTE DAL 2003 AL 2018

PROCEDURE REFERENDARIE

dell'Ecc.ma Camera devono essere deliberate dal Consiglio Grande e Generale con la rigorosa maggioranza dei due terzi.

Collegio giudicante

Prof. Augusto Barbera - Presidente

Prof. Carlo Bottari - Membro effettivo – Relatore – Redattore

Avv. Giovanni Nicolini - Membro supplente

SENTENZA 15 NOVEMBRE 2010 N.4

Oggetto

Ammissibilità del referendum propositivo presentato il 21 luglio 2010:

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

Decisione

Il Collegio Garante 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.

Estratto sentenza

(...)

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



**COLLEGIO GARANTE
DELLA COSTITUZIONALITÀ DELLE NORME**

L'ATTIVITÀ DEL COLLEGIO GARANTE DAL 2003 AL 2018

PROCEDURE REFERENDARIE

referendum debba seguire, sempre e necessariamente, una iniziativa legislativa ma che questa sia necessaria solo nell'ipotesi in cui questo sia, appunto, l'obbiettivo 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 obbiettivo . 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.

(...)

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"* (...)

(...) 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



COLLEGIO GARANTE
DELLA COSTITUZIONALITÀ DELLE NORME

L'ATTIVITÀ DEL COLLEGIO GARANTE DAL 2003 AL 2018

PROCEDURE REFERENDARIE

“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 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*



**COLLEGIO GARANTE
DELLA COSTITUZIONALITÀ DELLE NORME**

L'ATTIVITÀ DEL COLLEGIO GARANTE DAL 2003 AL 2018

PROCEDURE REFERENDARIE

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.

Collegio giudicante

Prof. Augusto Barbera - Presidente – Relatore - Redattore

Prof. Carlo Bottari - Membro effettivo

Prof. Angelo Piazza - Membro effettivo

ANNO 2011

SENTENZA 24 FEBBRAIO 2011 N.4

Oggetto

Accertamento delle condizioni di cui all'articolo 26 della Legge 28 novembre 1994 n. 101, 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?".

Decisione

Il Collegio Garante 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.



COLLEGIO GARANTE
DELLA COSTITUZIONALITÀ DELLE NORME

L'ATTIVITÀ DEL COLLEGIO GARANTE DAL 2003 AL 2018

PROCEDURE REFERENDARIE

Estratto sentenza

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*”.

(...)

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.



COLLEGIO GARANTE
DELLA COSTITUZIONALITÀ DELLE NORME

L'ATTIVITÀ DEL COLLEGIO GARANTE DAL 2003 AL 2018

PROCEDURE REFERENDARIE

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 investire una più complessa *attività legislativa* e può anche investire l'attività politica e amministrativa degli organi costituzionali della Repubblica (...).

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, (...), 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 8...) 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*" 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 maggiore integrazione potrebbe comportare solo un approfondimento e un ulteriore sviluppo dell'Accordo di Cooperazione e



COLLEGIO GARANTE
DELLA COSTITUZIONALITÀ DELLE NORME

L'ATTIVITÀ DEL COLLEGIO GARANTE DAL 2003 AL 2018

PROCEDURE REFERENDARIE

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. (...).

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 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”*.

Collegio giudicante

Prof. Avv. Augusto Barbera - Presidente

Prof. Angelo Piazza - Membro Effettivo – Redattore

Prof. Carlo Bottari - Membro Effettivo



COLLEGIO GARANTE
DELLA COSTITUZIONALITÀ DELLE NORME

L'ATTIVITÀ DEL COLLEGIO GARANTE DAL 2003 AL 2018

PROCEDURE REFERENDARIE

ANNO 2012

SENTENZA 2 LUGLIO 2012 N. 3

Oggetto

Ammissibilità del referendum abrogativo presentato in data 28 febbraio 2012:

“Volete voi abrogare la legge 5 ottobre 2011 n. 158 recante Riforma del sistema previdenziale?”.

Decisione

Il Collegio Garante dichiara non ammissibile la richiesta di referendum

Estratto sentenza

(...)

La legge sottoposta alla richiesta referendaria ha inteso dare vita ad una riforma del sistema previdenziale della Repubblica al fine di assicurare "maggiore autonomia e autosufficienza al Fondo Pensioni istituito con Legge 11 febbraio 1983, n 15 e successive modifiche" mantenendo "l'obiettivo di assicurare le tutele previdenziali vigenti nella Repubblica e di salvaguardarne gli interessi generali" e "tenendo conto della sostenibilità economica dell'intero sistema previdenziale e dei valori di solidarietà che ispirano il sistema di sicurezza sociale sammarinese" (art. 1).

Tali obiettivi vengono perseguiti attraverso una pluralità di misure (...)

La legge oggetto dell'iniziativa referendaria *de qua* presenta, pertanto, il carattere di un intervento articolato e complesso su di una pluralità di oggetti riguardanti la materia pensionistica.

Sul piano della tecnica redazionale va inoltre menzionata la circostanza che la legge n. 158 del 2011 non è rivolta a sostituire la congerie di atti normativi preesistenti (ciò che semmai rinvia all'adottando testo unico di cui all'art. 31), ma si propone quale parziale novella della legislazione in vigore mediante espresse modificazioni, integrazioni, deroghe e/o abrogazioni, di disposizioni contenute in diverse fonti, (...).

I promotori, nella relazione illustrativa e nell'udienza pubblica, non contestano l'impianto generale del sistema previdenziale vigente nella Repubblica (c.d. "sistema a ripartizione") né, conseguentemente, la finalità di consolidamento dello stesso propria della legge (della quale semmai rilevano che "ha fallito completamente l'obiettivo... di mettere in sicurezza il sistema previdenziale).



COLLEGIO GARANTE
DELLA COSTITUZIONALITÀ DELLE NORME

L'ATTIVITÀ DEL COLLEGIO GARANTE DAL 2003 AL 2018

PROCEDURE REFERENDARIE

Essi contestano viceversa alcune delle modalità mediante le quali è stato perseguito l'obiettivo di contenere l'impatto che l'incremento delle aspettative di vita è destinato ad avere sulla sostenibilità economica del sistema.

(...)

Ai fini dell'ammissibilità della richiesta referendaria l'art. 3 della legge 28 novembre 1994, n. 101, prevede un serie di requisiti indicati nelle lett. a) e b) del menzionato articolo.

In particolare *sub a)* impone, tra l'altro, che sia "escluso il Referendum abrogativo su leggi o atti aventi forza di legge con contenuto specifico in materia di tasse, imposte e tributi, di bilancio, di amnistia e indulto, nonché di ratifica di convenzioni e trattati internazionali".

Tale risulta essere il caso della normativa in oggetto, quanto meno con riferimento ad alcune delle sue disposizioni e in particolare all'art. 24, il quale prevede l'applicazione di una "ritenuta fiscale di solidarietà progressiva per scaglioni" sulle pensioni ordinarie di importo superiore a € 1.500,00.

E' evidente che la natura di tale ritenuta non può essere altra che quella di un prelievo di natura tributaria. A prescindere, infatti, dalla questione generale se ai contributi previdenziali possa riconoscersi (soprattutto in un sistema a ripartizione) natura tributaria, non vi è dubbio che, nel caso di specie la prestazione imposta grava su pensioni già in essere ed è pertanto priva di qualsiasi carattere "contributivo" a fini della maturazione dei futuri diritti di quiescenza del singolo.

Da escludere è altresì l'ammissibilità del quesito con riguardo all'art. 19, comma 1, il quale stabilisce che "nell'ambito dei bilanci di previsione per gli esercizi finanziari a partire dal 2012 al 2016, sarà previsto un apposito stanziamento da definirsi in sede di approvazione della Legge di Bilancio di pertinenza di ciascun esercizio, le cui risorse sono destinate al sostegno del sistema di previdenza complementare". A prescindere dagli effetti di una simile previsione in capo al legislatore futuro, non può esservi, infatti, dubbio che di per sè la disposizione *de qua* sia rivolta ad imporre un certo contenuto (quantomeno relativamente all'*an*) alla futura legge di Bilancio, la quale dovrà appunto definire espressamente "un apposito stanziamento". Cosicché, delle due l'una, o si tratta di una previsione senza alcuna rilevanza giuridica, ma contenente un mero auspicio rivolto al futuro legislatore di bilancio, ciò che renderebbe la richiesta di referendum inammissibile in quanto priva di contenuto, ovvero si tratta di una disposizione comunque efficace e rivolta, pertanto, a prefigurare vincoli ricadenti sulla legge di Bilancio, e allora essa rientrerebbe nella materia sottratta all'iniziativa abrogatrice dei cittadini ai sensi l'art. 3 della legge 28 novembre 1994, n. 101.

E' ben vero infatti che la materia previdenziale non rientra di per sè in quelle sottratte al referendum allorché l'incidenza sul bilancio della spesa previdenziale sia "indiretta" e "proiettata nel futuro" (sent. n. 3 del 2006). Nel caso specifico, però, la previsione *de qua* è letteralmente



**COLLEGIO GARANTE
DELLA COSTITUZIONALITÀ DELLE NORME**

L'ATTIVITÀ DEL COLLEGIO GARANTE DAL 2003 AL 2018

PROCEDURE REFERENDARIE

rivolta invece a determinare direttamente e formalmente il contenuto della predetta legge, impingendo, dunque, per definizione, nella materia che la riguarda.

Si deve, poi, aggiungere che l'inammissibilità della richiesta risulta anche giusta la previsione di cui all'lett. *b*) del menzionato art. 3 della legge 28 novembre 1994, n. 101, a mente del quale essa deve contenere "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".

Ora è ben vero - come già ricordato nella sentenza 7 luglio 2006, n. 4, - che "indubbiamente un referendum abrogativo può riguardare una intera legge", come nel caso di specie, ma ciò non esonera questo Collegio dall'accertare comunque il rispetto il requisito dell' "*l'esatta, chiara ed inequivocabile formulazione*" del quesito, tale da consentire "*un pieno, consapevole e libero esercizio di sovranità*" .

Sotto questo profilo, come già si è detto, la legge oggetto del referendum si presenta - anche formalmente e strutturalmente - come articolata in una pluralità di oggetti distinti, disciplinati, non a caso, con la tecnica delle novelle alle diverse leggi particolari in cui è contenuta la disciplina degli stessi.

(...)

La presenza di oggetti così diversi nella legge, tutti congiuntamente sottoposti ad un unico quesito, non consente pertanto all'elettore una piena libertà di scelta, tra le soluzioni normative che, ipoteticamente, volesse conservare e quelle che volesse effettivamente abrogare.

Si aggiunga, infine, che l'obiettivo della "esatta, chiara e inequivocabile formulazione" può essere minato anche dalla contraddittorietà tra le finalità denunciate dal comitato e la formulazione del quesito stesso. I promotori, infatti, da un lato dichiarano la propria preferenza per l'allungamento dell'età pensionabile e dall'altro, però, colpiscono - insieme alle altre - anche quelle disposizioni della legge che, seppur timidamente (nella loro opinione), si muovono in quella direzione.

Una tale scelta appare pregiudicare il "pieno, consapevole e libero esercizio di sovranità". Infatti, votando per l'abrogazione di tali disposizioni, gli elettori determinerebbero, loro malgrado, un risultato opposto a quello auspicato, provocando, cioè, nei fatti una riduzione e non un allungamento dell'età pensionabile.

Collegio giudicante

Prof. Avv. Angelo Piazza - Presidente

Prof. Giovanni Guzzetta - Membro effettivo - Relatore-Redattore

Avv. Giovanni Nicolini - Membro supplente



COLLEGIO GARANTE
DELLA COSTITUZIONALITÀ DELLE NORME

L'ATTIVITÀ DEL COLLEGIO GARANTE DAL 2003 AL 2018

PROCEDURE REFERENDARIE

SENTENZA 19 LUGLIO 2012 N. 4

Oggetto

Ammissibilità del referendum propositivo presentato il 7 maggio 2012:

“La Repubblica favorisce l'integrazione politica, economica, culturale e sociale della popolazione residente sul proprio Territorio nell'Unione europea, condivide i principi e le finalità del Trattato istitutivo dell'Unione ed aspira ad acquisire la cittadinanza dell'Unione per i propri cittadini.

La Repubblica, giudicando il proprio ordinamento conforme ai requisiti fissati dal Trattato dell'Unione europea, avvia la procedura di adesione all'Unione europea.

Il Governo, in nome e per conto della Repubblica, è tenuto ad adempiere alle formalità di istruttoria e di negoziazione, previste dal Trattato dell'Unione, al fine di dare esecuzione in tempi ragionevolmente brevi al completamento della suddetta procedura per l'adesione.

La legge dovrà fissare un termine brevissimo entro il quale la domanda di adesione all'Unione europea dovrà essere inoltrata.

L'adesione della Repubblica all'Unione europea potrà essere perfezionata esclusivamente dopo essere stata approvata dai cittadini tramite referendum confermativo di iniziativa consiliare a norma dell'art. 29 della legge 28 novembre 1994, n. 101.

Volete Voi, cittadini, che sia adottata una legge contenente i sopra enunciati principi e criteri direttivi?».

Decisione

Il Collegio Garante dichiara ammissibile il referendum propositivo

Estratto sentenza

(...)

Il Comitato promotore ha presentato una proposta di referendum propositivo o d'indirizzo ai sensi degli articoli 2 e 22 della L. 101/1994. La sua ammissibilità deve essere valutata in base alle disposizioni della L. 101/1994 (articoli 3, 22, 23 anche con riferimento all'art. 29 che disciplina il referendum confermativo di iniziativa consiliare) interpretati alla luce dell'articolo 2 della Dichiarazione dei Diritti («*La sovranità della Repubblica risiede nel popolo, che la esercita nelle forme statutarie della democrazia rappresentativa. La legge disciplinerà l'Arengo e gli altri istituti di democrazia diretta*») e della giurisprudenza di questo Collegio, il quale ha avuto più volte modo di affermare che «*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*



**COLLEGIO GARANTE
DELLA COSTITUZIONALITÀ DELLE NORME**

L'ATTIVITÀ DEL COLLEGIO GARANTE DAL 2003 AL 2018

PROCEDURE REFERENDARIE

ordinaria. Nessun dubbio sulla legittimità di tali divieti ma essi sono da considerarsi di *stretta interpretazione*» (sent. n. 4/2010).

Il referendum propositivo consiste in un quesito contenente «i principi e i criteri direttivi ai quali occorrerà attenersi nel disciplinare con legge la materia oggetto di referendum da sottoporsi all'approvazione del Consiglio Grande e Generale» (art. 2 comma 2 della L. 101/1994). Il modello riecheggia la delegazione legislativa di altri ordinamenti, con la particolarità che il delegante, in caso di approvazione del quesito, è il corpo elettorale; i destinatari della delega sono prima di tutto il Congresso di Stato e poi il Consiglio Grande e Generale; il termine è fissato direttamente dalla legge (art. 25 L. 101/1994), con l'ulteriore particolarità che oggetto della delega è una puntuale iniziativa legislativa redatta in articoli, la quale deve rispettare principi e criteri direttivi del quesito referendario (al punto che la legge prevede il parere obbligatorio di questo Collegio sul rispetto di quei principi e criteri), mentre resta al Consiglio Grande e Generale la responsabilità politico-costituzionale definitiva di approvarla (la legge obbligandolo solo ad «inserirli nell'ordine del giorno della prima seduta utile»).

I limiti al referendum propositivo si ricavano dall'art. 22 della L. 101/1994, il quale rinvia, in parte, all'art. 3 (che contiene i limiti di materia al referendum abrogativo). Sono questi: (a) il referendum non deve avere ad oggetto la soppressione di organi, organismi e poteri fondamentali dello Stato quali indicati dall'art. 3 DdD; (b) non deve avere ad oggetto tasse, imposte e tributi, il bilancio, l'amnistia e l'indulto, la ratifica di convenzioni e trattati internazionali; (c) non deve avere ad oggetto limitazioni dell'esercizio del diritto di voto, del diritto al lavoro e della libera circolazione e stabilimento delle persone, e in generale contenuti che portino alla violazione o limitazione dei diritti dell'uomo; (d) non deve condurre all'introduzione di norme in contrasto con i principi generali dell'ordinamento sammarinese di cui alla Legge 8 luglio 1974, n. 59, la Dichiarazione dei Diritti.

Limiti attinenti alla formulazione del quesito sono poi previsti dall'u. c. dell'art. 22 L. 101/1994: il quesito deve esprimere «distintamente ed in forma univoca i principi e i criteri direttivi sui quali è chiamato ad esprimersi il corpo elettorale».

Il quesito presentato dal Comitato promotore non viola alcuno dei limiti appena riportati.

Questo referendum propositivo non attenta in alcun modo alla pienezza di attribuzioni costituzionali degli organi indicati dall'art. 3 DdD, tanto meno ne propone la soppressione. Perfino in caso di adesione completata, dopo il Trattato di Lisbona, l'ordinamento Ue prevede rafforzate forme di coinvolgimento dei Parlamenti nazionali, dunque domani - eventualmente - del Consiglio Grande e Generale (v. art. 12 TUE).

Non ha ad oggetto specifiche tasse, imposte, tributi, bilancio, amnistia e indulto, ratifica di convenzioni e trattati internazionali. Ha certamente ad oggetto l'avvio della procedura di adesione all'Unione europea, mediante presentazione della relativa domanda al Consiglio europeo, ex art. 49 del Trattato sull'Unione Europea («Ogni Stato europeo che rispetti i valori di



COLLEGIO GARANTE
DELLA COSTITUZIONALITÀ DELLE NORME

L'ATTIVITÀ DEL COLLEGIO GARANTE DAL 2003 AL 2018

PROCEDURE REFERENDARIE

cui all'articolo 2 e si impegni a promuoverli può domandare di diventare membro dell'Unione»). Ma come in altra occasione questo Collegio ha già affermato, il limite di cui all'art. 3 della L. 101/1994 ha a che vedere con la ratifica di *specifici* accordi *già negoziati e sottoscritti* al fine precipuo di non esporre la Repubblica a responsabilità di diritto internazionale nei confronti di paesi terzi. In questo caso, invece, oggetto del referendum è solo la decisione di *avviare* la procedura di adesione (...).

Questo referendum propositivo, inoltre, non ha come possibili conseguenze limitazioni dell'esercizio del diritto di voto, del diritto al lavoro e della libera circolazione e stabilimento delle persone, e in generale contenuti che portino alla violazione o limitazione dei diritti dell'uomo: se mai, al contrario, un'eventuale adesione all'Ue porterebbe a un'espansione di tali diritti (...). Il referendum non porterebbe poi mai, in alcun caso, «all'introduzione di norme in contrasto con i principi generali dell'ordinamento sammarinese», quali si ricavano dal Preambolo e dall'art. 1 e seguenti della Dichiarazione dei Diritti.

Infine, il referendum propositivo richiesto esprime «in forma univoca» i principi e criteri cui il Governo e il Consiglio Grande e Generale dovrebbero, ove il referendum fosse approvato, uniformarsi con legge: senza cioè proposizioni ambigue o di incerta interpretazione. La prima frase contiene una serie di enunciazioni generali favorevoli all'integrazione europea della Repubblica, che dei Trattati europei, si dice, condivide principi e finalità; la seconda frase, coerentemente, contiene la scelta di procedere alla domanda di adesione all'Ue; la terza dà mandato al Congresso di Stato di compiere tutti i passi necessari in tale direzione (domanda di adesione), e di farlo «in tempi ragionevolmente brevi»; la quarta frase chiede che la legge fissi un termine «brevissimo» ai fini della presentazione della domanda di adesione; la quinta ed ultima, chiede che la legge proposta includa un articolo che preveda il referendum confermativo d'iniziativa consiliare prima di firmare il trattato di adesione precedentemente negoziato, ai sensi dell'art. 29 della L. 101/1994. Tale referendum è «ammesso per ogni materia, fatta eccezione per le leggi riguardanti materie fiscali, finanziarie, amnistia e indulto», con - in ogni caso - significativa esclusione dell'assunzione di impegni internazionali. Del tutto coerente e legittimo, pertanto, che il referendum propositivo sottoponga al corpo elettorale quest'ulteriore contenuto specificativo delle modalità da seguire nel procedere alla proposta domanda di adesione all'Ue.

Collegio giudicante

Prof. Angelo Piazza - Presidente

Prof. Carlo Fusaro - Membro effettivo, Relatore, Redattore

Avv. Giovanni Nicolini - Membro supplente



COLLEGIO GARANTE
DELLA COSTITUZIONALITÀ DELLE NORME

L'ATTIVITÀ DEL COLLEGIO GARANTE DAL 2003 AL 2018

PROCEDURE REFERENDARIE

SENTENZA 25 LUGLIO 2012 N. 6

Oggetto

Ammissibilità del referendum propositivo presentato in data 26 aprile 2012:

“Volete voi che, fino al rinnovo dei contratti collettivi di lavoro scaduti, le retribuzioni dei lavoratori dipendenti siano rivalutate al primo gennaio di ogni anno di un importo pari alla percentuale di inflazione rilevata nell’anno precedente dall’ufficio informatica, tecnologia, dati e statistica dello Stato?”.

Decisione

Il Collegio Garante dichiara ammissibile la richiesta di referendum.

Estratto sentenza

(...)

Il quesito referendario mira ad introdurre un meccanismo di indicizzazione salariale che operi in caso di mancato rinnovo della stipulazione del contratto collettivo di lavoro e, comunque, nelle more di tale rinnovo consentendo l’adeguamento, in modo automatico, della retribuzione di tutti i lavoratori dipendenti, sia del settore privato che pubblico.

L’intento dichiarato dai promotori è quello di assicurare ai lavoratori l’equa retribuzione stabilita dall’art. 9 della Legge 8 luglio 1974 n. 59 “*Dichiarazione dei diritti e dei principi fondamentali dell’Ordinamento Sammarinese*”, secondo cui “...la legge assicura al lavoratore l’equa retribuzione...”.

La previsione nell’ordinamento sammarinese trova attuazione attraverso lo strumento normativo del contratto collettivo di lavoro, cui l’art. 8 della Legge 17 febbraio 1961 n. 7 attribuisce “efficacia di legge”. Poiché il contratto collettivo, efficace *erga omnes*, è soggetto a periodico rinnovo, qualora non venga rinnovato o nelle more di tale rinnovo, si pone il problema di assicurare l’equa retribuzione dei lavoratori.

(...)

Il quesito referendario è, dunque, finalizzato a prevedere un meccanismo atto a garantire l’attuazione del principio costituzionale nelle ipotesi in cui esso non sia operante in mancanza di accordo sul rinnovo, o nelle more, tale da consentire l’adeguamento, in modo automatico, delle retribuzioni di tutti i dipendenti, sia del settore pubblico che privato, alla variazione dei tassi di inflazione.

Al fine di valutare l’ammissibilità del quesito in esame occorre considerare che il referendum propositivo o d’indirizzo è ammesso, ai sensi dell’art. 22 della L.28 novembre 1994, n. 101, per le stesse materie per le quali è ammissibile il referendum abrogativo. Quest’ultimo, secondo quanto previsto dall’art. 3 della medesima legge, è ammesso purché non abbia ad oggetto la soppressione



**COLLEGIO GARANTE
DELLA COSTITUZIONALITÀ DELLE NORME**

L'ATTIVITÀ DEL COLLEGIO GARANTE DAL 2003 AL 2018

PROCEDURE REFERENDARIE

di organi o poteri fondamentali dello Stato e di diritti e principi fondamentali dell'ordinamento sammarinese e non verta su 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.

E', altresì, prevista la non ammissibilità del referendum qualora abbia ad oggetto limitazioni all'esercizio del diritto di voto, del diritto al lavoro e della libera circolazione e stabilimento delle persone ed in generale di violazione o limitazione dei diritti dell'uomo o quando i principi ed i criteri direttivi sui quali è chiamato ad esprimersi il corpo elettorale possano condurre all'introduzione di norme in contrasto con i principi generali dell'ordinamento sammarinese.

Il quesito referendario non si pone, ad avviso del Collegio, in contrasto con i richiamati diritti fondamentali dell'uomo e principi generali dell'ordinamento sammarinese.

Il meccanismo di indicizzazione salariale è residuale e temporaneo, proponendosi di salvaguardare il potere d'acquisto delle retribuzioni ed il principio dell'equa retribuzione nel periodo che intercorre tra la scadenza del contratto collettivo ed il suo rinnovo. Esso non comprime l'autonomia collettiva né si pone in contrasto con il principio di libertà contrattuale, che resta lo strumento principale di attuazione del principio dell'equa retribuzione, quale meccanismo atto a colmare il vuoto nelle more della sua stipulazione o del rinnovo dell'accordo collettivo.

E', invece, da considerare, con riferimento alla retribuzione dei pubblici dipendenti, il problema dell'incidenza del quesito sulla materia del bilancio.

Come visto, l'art. 3 della L. n. 101/1994 esclude il referendum su leggi o atti aventi forza di legge con contenuto specifico in materia di bilancio.

La questione è stata già affrontata da questo Collegio Garante della Costituzionalità delle Norme che è pervenuto all'affermazione del principio secondo cui "*possono essere ammessi quesiti referendari che, pur comportando una spesa o una diminuzione di entrata (non tributaria), non incidono sugli equilibri di bilancio mentre non sono ammissibili quesiti che compromettono tali equilibri*" (Sentenza 28 agosto 2007, n. 9). Incidenza che, al fine di escludere la legittimità del quesito referendario, deve essere "*specifica*" e non "*indiretta e proiettata nel futuro*" (sentenza n. 3 del 7 luglio 2006). (...)

Da tali principi non ritiene il Collegio di doversi discostare nel caso in esame, con la necessaria precisazione, come puntualizzato nella precedente pronuncia, che "*qualora la consultazione dovesse avere successo, le possibili incidenze sugli equilibri di Bilancio potrebbero essere tenute presenti dal Congresso di Stato nel predisporre la normativa che accolga "nella sostanza" (secondo la formulazione dell'art. 26 della Legge n.101/1994) i principi e i criteri direttivi proposti con il referendum propositivo.* (...)



**COLLEGIO GARANTE
DELLA COSTITUZIONALITÀ DELLE NORME**

L'ATTIVITÀ DEL COLLEGIO GARANTE DAL 2003 AL 2018

PROCEDURE REFERENDARIE

Da ultimo, occorre considerare che, secondo quanto statuito dall'art. 22, comma 4, della L. n. 101/1994, il quesito deve esprimere distintamente ed in maniera univoca i principi ed i criteri direttivi sui quali è chiamato ad esprimersi il corpo elettorale.

Ad avviso di questo Collegio, il quesito in esame è chiaro ed univoco in quanto fa espresso riferimento al meccanismo di indicizzazione delle retribuzioni dei lavoratori dipendenti, indicando, in maniera specifica, tempi e modalità della rivalutazione: al primo gennaio di ciascun anno e fino al rinnovo dei contratti di lavoro scaduti secondo la percentuale di inflazione rilevata dall'Ufficio informatica, tecnologia, dati e statistica dello Stato.

Sulla base di queste considerazioni il Collegio ritiene ammissibile il quesito di cui in epigrafe.

Collegio giudicante

Prof. Angelo Piazza - Presidente – Relatore - Redattore

Prof. Giovanni Guzzetta - Membro effettivo

Prof. Carlo Fusaro - Membro effettivo

SENTENZA 25 LUGLIO 2012 N. 7

Oggetto

Ammissibilità del referendum propositivo presentato il 7 maggio 2012:

«Volete voi che dalle prossime elezioni del Consiglio Grande e Generale, al fine di promuovere il rinnovamento nella composizione dell'Istituzione, il primo comma dell'art. 18 della Legge 31 gennaio 1996, n. 6 sia così modificato aggiungendo il seguente dispositivo:

- nel giorno delle elezioni, non aver mai ricoperto la carica di membro del Consiglio Grande e Generale, dalla sua prima nomina, per un periodo complessivo pari o superiore a quindici anni anche non consecutivi?».».

Decisione

Il Collegio Garante dichiara non ammissibile il referendum propositivo

Estratto sentenza

(...)

Il quesito presentato dal Comitato promotore ha come oggetto l'introduzione di un limite all'elettorato passivo per le elezioni del Consiglio Grande e Generale. Si tratta di un limite di carattere assoluto in quanto l'ineleggibilità, per coloro che aspirino a ricoprire la carica di



**COLLEGIO GARANTE
DELLA COSTITUZIONALITÀ DELLE NORME**

L'ATTIVITÀ DEL COLLEGIO GARANTE DAL 2003 AL 2018

PROCEDURE REFERENDARIE

componente di tale organo, è fissata inderogabilmente nella circostanza che non ne siano già stati membri per un periodo complessivo "pari o superiore a quindici anni anche non consecutivi". Una volta consumatosi tale periodo temporale, l'ineleggibilità acquista pertanto carattere definitivo.

I promotori non hanno dunque scelto la strada di una ineleggibilità post-funzionale temporalmente limitata (una *non immediata* rieleggibilità, dopo un certo numero di mandati o anni di mandato), ma intendono rendere il diritto non più esercitabile in nessun tempo allorché si sia raggiunto un tetto temporale complessivo.

A ben vedere, dunque, più che di una condizione di esercizio del diritto di elettorato passivo ci troviamo di fronte ad una vera e propria condizione di estinzione del medesimo.

Si tratta dunque di verificare, ai fini dell'ammissibilità del quesito, se la previsione dell'estinzione del diritto a seguito del suo legittimo godimento protrattosi per un certo numero di anni sia compatibile con i limiti previsti dall'ordinamento sammarinese per il promuovimento del referendum in oggetto.

Viene, in particolare, in rilievo, in una simile fattispecie il limite di cui all'art. 22 l. 101/1994 a termini del quale è "inammissibile il Referendum propositivo o d'indirizzo quando i principi e i criteri direttivi sui quali è chiamato ad esprimersi il corpo elettorale possono condurre all'introduzione di norme in contrasto con i principi generali dell'ordinamento sammarinese di cui alla Legge 8 luglio 1974 n. 59".

Il quesito appare violare il suddetto limite da un duplice punto di vista.

Sotto un primo profilo esso confligge con i principi ricavabili dagli artt. 2 e 7 DdD, i quali com'è noto riconoscono, da un lato, che la sovranità della Repubblica risiede nel popolo, che la esercita (anche) mediante la democrazia rappresentativa; dall'altro, che ogni cittadino, all'età e alle condizioni stabilite dalla legge, ha il diritto di elettorato (attivo e) passivo.

Il modello democratico-rappresentativo, fondato sul suffragio universale, sulla sovranità popolare e sulla riconducibilità ai governati delle scelte dei governanti, impone che le limitazioni dei diritti di elettorato attivo e passivo, in quanto idonee ad alterare l'accesso al circuito decisionale da parte dei titolari della sovranità, siano determinate alla stregua dei principi di ragionevolezza e proporzionalità, nei limiti dello stretto necessario.

Per questo motivo il rinvio alla legge per la determinazione delle condizioni per il godimento dell'elettorato attivo e passivo non può essere considerato una pura e semplice norma in bianco, ma presuppone dei limiti alla discrezionalità del legislatore.

Prevedere che l'esercizio legittimo del mandato rappresentativo, e dunque l'applicazione del modello democratico, possa, solo per il trascorrere di un certo tempo, condurre alla perdita definitiva del medesimo diritto implica una delicata operazione di contemperamento tra l'esigenza di garantire a tutti il diritto al voto ed all'accesso ai pubblici uffici rappresentativi e



**COLLEGIO GARANTE
DELLA COSTITUZIONALITÀ DELLE NORME**

L'ATTIVITÀ DEL COLLEGIO GARANTE DAL 2003 AL 2018

PROCEDURE REFERENDARIE

l'interesse a inserire dispositivi idonei a favorire le condizioni per la competizione e il ricambio politico.

E' evidente che un simile temperamento, che involge valutazioni sulla portata dei principi apicali dell'ordinamento sammarinese, non può consistere in un scelta disponibile da parte del legislatore ordinario, ma richiederebbe un'espressa previsione proprio nella Carta che contiene la Dichiarazione dei diritti dei cittadini e dei principi fondamentali dell'ordinamento sammarinese.

Non è un caso, del resto, che nessuna delle cause di ineleggibilità attualmente previste dal legislatore preveda la perdita definitiva dell'elettorato passivo per fatto lecito del titolare legato al suo esercizio legittimo e costituzionalmente tutelato.

(...)

Sotto un secondo profilo il referendum *de quo* si pone in contrasto con il limite del rispetto dei principi generali di cui alla DdD, allorché esso collide con la previsione di cui all'art. 1 comma 3 della stessa, per la quale "l'ordinamento sammarinese riconosce, garantisce ed attua i diritti e le libertà fondamentali enunciate nella Convenzione Europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali".

A questo proposito va infatti ricordata la sentenza della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo *Mathieu-Mohin and Clerfayt v. Belgium* del 2 marzo 1987 (nello stesso senso anche, tra le altre, *Hirst v. Regno Unito* del 6 ottobre 2005). In tale decisione si statuisce che, in applicazione dell'art. 3 del primo Protocollo della Convenzione, sul diritto a libere elezioni ("le Alte Parti Contraenti si impegnano ad organizzare, ad intervalli ragionevoli, libere elezioni a scrutinio segreto, in condizioni tali da assicurare la libera espressione dell'opinione del popolo sulla scelta del corpo legislativo"), le limitazioni al diritto all'elettorato attivo e passivo, pur non essendo astrattamente escluse, non debbano essere tali da intaccare il contenuto essenziale del diritto, che debbano essere previste nel perseguimento di un obiettivo legittimo e che non debbano essere sproporzionate (...).

Per quanto precede, la previsione di una ineleggibilità definitiva per il Consiglio Grande e Generale appare in contrasto con il principio generale dell'ordinamento sammarinese che impone il rispetto della CEDU così come interpretata dalla giurisprudenza della Corte europea.

E', infatti, evidente che la misura proposta dal comitato referendario, nel perseguire l'obiettivo politico di favorire il ricambio nella rappresentanza, finisce per comprimere sproporzionatamente la libertà di voto degli elettori (inevitabilmente ristretta allorché si pongano limiti all'eleggibilità dei potenziali candidati) e il diritto all'elettorato passivo, là dove impone come conseguenza dell'esercizio legittimo del mandato protrattosi per un quindicennio la definitiva esclusione dall'accesso a quel pubblico ufficio.

Né, infine, a tal proposito, le conclusioni raggiunte sono revocate in dubbio dal richiamo, contenuto nella relazione illustrativa presentata dai promotori, alla disciplina dei Membri del Congresso di Stato, là dove l'art. 1, comma 6, della l. qualificata sul Congresso di Stato (15



**COLLEGIO GARANTE
DELLA COSTITUZIONALITÀ DELLE NORME**

L'ATTIVITÀ DEL COLLEGIO GARANTE DAL 2003 AL 2018

PROCEDURE REFERENDARIE

dicembre 2005 n.184) prevede che "l'incarico di Segretario di Stato non può superare il massimo di dieci anni consecutivi e la successiva nomina non può avvenire se non trascorsi cinque anni dalla conclusione dell'ultimo mandato".

Tale ultima disposizione differisce infatti dalla proposta referendaria proprio sotto l'essenziale profilo che essa prevede una ineleggibilità post-funzionale per chi abbia ricoperto l'incarico di Segretario di Stato meramente temporanea e non definitiva.

Collegio giudicante

Prof. Angelo Piazza - Presidente

Prof. Carlo Fusaro - Membro effettivo

Prof. Giovanni Guzzetta - Membro effettivo, Relatore, Redattore

ANNO 2013

SENTENZA 16 DICEMBRE 2013 N. 8

Oggetto

Ammissibilità del referendum abrogativo presentato in data 27 novembre 2013:

“Volete Voi abrogare il Decreto Legge 20 agosto 2013 n.118 così come ratificato con Decreto Legge 29 ottobre 2013 n.151 intitolato Modifiche e integrazioni alla Legge 6 dicembre 2011 n.191 “Riforma Previdenziale: Istituzione del Sistema Complementare”, con conseguente abrogazione del Regolamento attuativo dell’art. 22 della Legge 6 dicembre 2011 n.191, approvato dal Consiglio Grande e Generale nella seduta del 24 ottobre 2013, delibera n.33?”.

Decisione

Il Collegio Garante dichiara la domanda referendaria irricevibile

Estratto sentenza

(...)

A mente della Legge Qualificata 29 maggio 2013 n. 1, articolo 10, compete a questo Collegio Garante di pronunciarsi sia sulla ricevibilità della domanda referendaria sia in ordine alla sua ammissibilità.

Condizione di ricevibilità del referendum abrogativo di iniziativa popolare è che esso sia richiesto con domanda scritta presentata alla Reggenza da almeno sessanta cittadini elettori depositata dal



**COLLEGIO GARANTE
DELLA COSTITUZIONALITÀ DELLE NORME**

L'ATTIVITÀ DEL COLLEGIO GARANTE DAL 2003 AL 2018

PROCEDURE REFERENDARIE

legale rappresentante del Comitato promotore (articolo 5, comma 1) e che tale domanda, sempre a pena di irricevibilità, sia redatta in carta legale e contenga le generalità complete dei firmatari, la firma degli stessi debitamente autenticata nonché l'indicazione della lista elettorale di iscrizione (articolo 5, comma 2). E' infine condizione di ricevibilità il deposito di una relazione illustrativa.

In relazione alla domanda di cui in epigrafe, il Collegio rileva che nel corpo della domanda stessa che contiene il quesito presentato non risulta l'elenco dei firmatari, immediatamente seguito in calce dalle prescritte sessanta firme, bensì risulta soltanto una serie di fogli separati, contenenti le generalità dei firmatari e l'autenticazione delle firme ciascuna separata dalla domanda. Inoltre, tali fogli separati non sono neppure muniti di apposito timbro di collegamento, funzionale a garantire l'unicità del documento e ad escludere l'eventualità di interpolazioni.

I richiamati requisiti di legge non sono prescritti per ragioni di gratuito formalismo, bensì mirano a garantire che le firme siano effettivamente apposte a sostegno della domanda referendaria di cui consapevolmente il cittadino – con la sottoscrizione – si fa promotore.

Senza entrare nel merito dell'ammissibilità di cui all'articolo 3, il Collegio costata che non risultano rispettate le formalità di cui all'articolo 5 della Legge Qualificata n. 1/2013 né soddisfatti gli adempimenti previsti dal medesimo articolo. Pertanto, la domanda è irricevibile.

Collegio giudicante

Prof. Carlo Fusaro - Vice Presidente- Relatore – Redattore

Prof. Giovanni Guzzetta - Membro Effettivo

Dott. Nicola Lettieri - Membro Supplente

SENTENZA 16 DICEMBRE 2013 N. 9

Oggetto

Ammissibilità del referendum abrogativo presentato in data 27 novembre 2013:

“Volete che sia abrogata la Legge 29 ottobre 2013 n. 150 intitolata: “Legge per l'esercizio dell'attività libero professionale del personale sanitario medico e non medico ISS?”

Decisione

Il Collegio Garante dichiara la domanda referendaria irricevibile

Estratto sentenza

(...)



**COLLEGIO GARANTE
DELLA COSTITUZIONALITÀ DELLE NORME**

L'ATTIVITÀ DEL COLLEGIO GARANTE DAL 2003 AL 2018

PROCEDURE REFERENDARIE

A mente della Legge Qualificata 29 maggio 2013 n. 1, articolo 10, compete a questo Collegio Garante di pronunciarsi sia sulla ricevibilità della domanda referendaria sia in ordine alla sua ammissibilità. Condizione di ricevibilità del referendum abrogativo di iniziativa popolare è che esso sia richiesto con domanda scritta presentata alla Reggenza da almeno sessanta cittadini elettori depositata dal legale rappresentante del Comitato promotore (articolo 5, comma 1) e che tale domanda, sempre a pena di irricevibilità, sia redatta in carta legale e contenga le generalità complete dei firmatari, la firma degli stessi debitamente autenticata nonché l'indicazione della lista elettorale di iscrizione (articolo 5, comma 2). E' infine condizione di ricevibilità il deposito di una relazione illustrativa.

In relazione alla domanda di cui in epigrafe, il Collegio rileva che nel corpo della domanda stessa che contiene il quesito presentato non risulta l'elenco dei firmatari, immediatamente seguito in calce dalle prescritte sessanta firme, bensì risulta soltanto una serie di fogli separati, contenenti le generalità dei firmatari e l'autenticazione delle firme ciascuna separata dalla domanda. Inoltre, tali fogli separati non sono neppure muniti di apposito timbro di collegamento, funzionale a garantire l'unicità del documento e ad escludere l'eventualità di interpolazioni.

I richiamati requisiti di legge non sono prescritti per ragioni di gratuito formalismo, bensì mirano a garantire che le firme siano effettivamente apposte a sostegno della domanda referendaria di cui consapevolmente il cittadino – con la sottoscrizione – si fa promotore.

Senza entrare nel merito dell'ammissibilità di cui all'articolo 3, il Collegio costata che non risultano rispettate le formalità di cui all'articolo 5 della Legge Qualificata n. 1/2013 né soddisfatti gli adempimenti previsti dal medesimo articolo. Pertanto, la domanda è irricevibile.

Collegio giudicante

Prof. Carlo Fusaro - Vice Presidente- Relatore – Redattore

Prof. Giovanni Guzzetta - Membro Effettivo

Dott. Nicola Lettieri - Membro Supplente

SENTENZA 16 DICEMBRE 2013 N. 10

Oggetto

Ammissibilità del referendum abrogativo presentato in data 27 novembre 2013:

“Volete Voi che al comma 2 dell'art. 4, comma 2 dell'articolo 22 e comma 2 dell'art. 28 della Legge Qualificata 29 maggio 2013, n. 1 intitolata 'Del Referendum e dell'iniziativa legislativa popolare sia cancellata la dizione e comunque non meno del 25% (venticinque per cento) degli elettori iscritti nelle liste elettorali”.



**COLLEGIO GARANTE
DELLA COSTITUZIONALITÀ DELLE NORME**

L'ATTIVITÀ DEL COLLEGIO GARANTE DAL 2003 AL 2018

PROCEDURE REFERENDARIE

Decisione

Il Collegio Garante dichiara la domanda referendaria irricevibile

Estratto sentenza

(...)

A mente della Legge Qualificata 29 maggio 2013 n. 1, articolo 10, compete a questo Collegio Garante di pronunciarsi sia sulla ricevibilità della domanda referendaria sia in ordine alla sua ammissibilità. Condizione di ricevibilità del referendum abrogativo di iniziativa popolare è che esso sia richiesto con domanda scritta presentata alla Reggenza da almeno sessanta cittadini elettori depositata dal legale rappresentante del Comitato promotore (articolo 5, comma 1) e che tale domanda, sempre a pena di irricevibilità, sia redatta in carta legale e contenga le generalità complete dei firmatari, la firma degli stessi debitamente autenticata nonché l'indicazione della lista elettorale di iscrizione (articolo 5, comma 2). E' infine condizione di ricevibilità il deposito di una relazione illustrativa.

In relazione alla domanda di cui in epigrafe, il Collegio rileva che nel corpo della domanda stessa che contiene il quesito presentato non risulta l'elenco dei firmatari, immediatamente seguito in calce dalle prescritte sessanta firme, bensì risulta soltanto una serie di fogli separati, contenenti le generalità dei firmatari e l'autenticazione delle firme ciascuna separata dalla domanda. Inoltre, tali fogli separati non sono neppure muniti di apposito timbro di collegamento, funzionale a garantire l'unicità del documento e ad escludere l'eventualità di interpolazioni.

I richiamati requisiti di legge non sono prescritti per ragioni di gratuito formalismo, bensì mirano a garantire che le firme siano effettivamente apposte a sostegno della domanda referendaria di cui consapevolmente il cittadino – con la sottoscrizione – si fa promotore.

Senza entrare nel merito dell'ammissibilità di cui all'articolo 3, il Collegio costata che non risultano rispettate le formalità di cui all'articolo 5 della Legge Qualificata n. 1/2013 né soddisfatti gli adempimenti previsti dal medesimo articolo. Pertanto, la domanda è irricevibile.

La pronuncia di irricevibilità esonera il Collegio dall'affrontare, anche alla luce della propria precedente sent. 1/2005 e della lettera dell'art. 2 comma 1 L. Q. n. 1/2013, la questione dell'ammissibilità di un referendum abrogativo avente ad oggetto norme di legge qualificata.

Collegio giudicante

Prof. Carlo Fusaro - Vice Presidente- Relatore – Redattore

Prof. Giovanni Guzzetta - Membro Effettivo

Dott. Nicola Lettieri - Membro Supplente



COLLEGIO GARANTE
DELLA COSTITUZIONALITÀ DELLE NORME

L'ATTIVITÀ DEL COLLEGIO GARANTE DAL 2003 AL 2018

PROCEDURE REFERENDARIE

ANNO 2014

SENTENZA 3 FEBBRAIO 2014 N.1

Oggetto

Ammissibilità del referendum abrogativo presentato il 30 dicembre 2013

"Volete voi abrogare il Decreto-legge 29 ottobre 2013, n. 151, intitolato Modifiche e integrazioni alla legge 6 dicembre 2011, n. 191 'Riforma previdenziale: istituzione del sistema complementare', con conseguente abrogazione del Regolamento attuativo dell'art. 22 della Legge 6 dicembre 2011 n. 191?"

Decisione

Il Collegio Garante dichiara ammissibile la richiesta di referendum nella parte in essa ha ad oggetto il Decreto-Legge 29 ottobre 2013, n. 151, intitolato "Modifiche e integrazioni alla legge 6 dicembre 2011, n. 191 "Riforma previdenziale: istituzione del sistema complementare".

Il quesito referendario risulta peraltro così riformulato: "Volete voi abrogare il D.L. 29 ottobre 2013, n. 151, intitolato 'Modifiche e integrazioni alla legge 6 dicembre 2011, n. 191 'Riforma previdenziale: istituzione del sistema complementare'?".

Estratto sentenza

Il quesito referendario si propone l'abrogazione dell'intera disciplina del decreto-legge 29 ottobre 2013, n. 151, recante *Modifiche e integrazioni alla legge 6 dicembre 2011, n. 191 "Riforma previdenziale: istituzione del sistema complementare"*. Il quesito ha altresì l'obiettivo di conseguire la "conseguente abrogazione" del Regolamento attuativo dell'art. 22 della Legge 6 dicembre 2011 n. 191.

(...)

La domanda risulta sottoscritta da n. 73 cittadini elettori, le cui firme sono state autenticate debitamente nel rispetto delle forme prescritte dall'art. 5 della L. Q. 1/2013 così come precisato da questo Collegio nella sentenza n. 10/2013.

Essa risulta pertanto ricevibile.

Il referendum, così come proposto con riferimento al D-L. 151/2013, è altresì ammissibile.

Ai sensi dell'art. 10 della L.Q. 1/2013, "Il referendum è ammesso se sono state rispettate le formalità di cui all'articolo 5 e se sussistono i requisiti di cui all'articolo 3, lettere a) e b)."

Tali ultime disposizioni prevedono che "Il referendum abrogativo è ammesso: a) purché non abbia ad oggetto la soppressione di organi, organismi e poteri fondamentali dello Stato di cui alla Dichiarazione dei diritti e purché non abbia ad oggetto la soppressione di diritti e principi



**COLLEGIO GARANTE
DELLA COSTITUZIONALITÀ DELLE NORME**

L'ATTIVITÀ DEL COLLEGIO GARANTE DAL 2003 AL 2018

PROCEDURE REFERENDARIE

fondamentali dell'ordinamento sammarinese; è parimenti escluso il referendum abrogativo su leggi o atti aventi forza di legge con contenuto specifico in materia di tasse, imposte e tributi, di bilancio, di amnistia e indulto, nonché di ratifica di convenzioni e trattati internazionali; b) purché la richiesta referendaria contenga 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".

La proposta referendaria oggetto della presente decisione non incorre in alcuna delle preclusioni testé evocate. Essa non attinge alcuna delle materie sottratte al referendum e risulta orientata a provocare una decisione popolare su un quesito la cui finalità è sufficientemente chiara ed inequivocabile, così da non minacciare il pieno, consapevole e libero esercizio di sovranità.

Non può dichiararsi ammissibile viceversa la pretesa, avanzata dai promotori, di determinare direttamente o comunque di disporre indirettamente degli effetti ulteriori dell'abrogazione referendaria e, in particolare, di eccitare una pronunzia popolare ai fini della "conseguente abrogazione" del Regolamento attuativo dell'art. 22 della Legge 6 dicembre 2011 n. 191.

Al di là dell'anodina formulazione del quesito, che non consente a questo collegio di lumeggiare interamente l'intenzione reale dei promotori quanto al destino normativo del Regolamento *de quo* ed al ruolo della volontà popolare in ordine alla determinazione di tale destino, per escludere che su di esso possa in alcun modo consentirsi una pronunzia popolare, è, infatti, sufficiente richiamare quanto previsto dall'art. 2 della L. Q. 1j2013, il quale al comma 2 prevede che oggetto di referendum abrogativo possano essere solo leggi e atti o nome, anche consuetudinarie, "comunque aventi forza di legge".

Spetta agli operatori giuridici, come accade per ogni referendum, e non alla volontà dei promotori o del corpo elettorale, ricostruire gli effetti sistematici della eventuale abrogazione popolare anche con riferimento ad altre fonti non soggette, né sottoponibili, a referendum.

Collegio giudicante

Prof. Avv. Angelo Piazza - Presidente

Prof. Carlo Fusaro - Membro effettivo

Prof. Giovanni Guzzetta - Membro effettivo- Relatore-Redattore

SENTENZA 3 FEBBRAIO 2014 N. 2

Oggetto

Ammissibilità del referendum abrogativo presentato il 30 dicembre 2013:



**COLLEGIO GARANTE
DELLA COSTITUZIONALITÀ DELLE NORME**

L'ATTIVITÀ DEL COLLEGIO GARANTE DAL 2003 AL 2018

PROCEDURE REFERENDARIE

"Volete voi che al comma 2 dell'articolo 4, al comma 2 dell'art. 22 e al comma 2 dell'art. 28 della Legge Qualificata 29 maggio 2013, n. 1 intitolata "Del referendum e dell'iniziativa legislativa popolare" sia cancellata la dizione 'e comunque non meno del 25% (venticinqueper cento) degli elettori iscritti nelle liste elettorali'"

Decisione

Il Collegio Garante dichiara non ammissibile la richiesta di referendum

Estratto sentenza

(...)

La domanda risulta sottoscritta da n. 73 cittadini elettori, le cui firme sono state autenticate debitamente nel rispetto delle forme prescritte dall'art. 5 della L. Q. 1/2013 così come precisate da questo Collegio nella sentenza n. 10/2013. Essa risulta pertanto ricevibile.

In merito all'ammissibilità, oggetto della proposta referendaria, che ha natura abrogativa, è - in linea con una precedente iniziativa popolare - abolire, per ogni tipo di referendum (abrogativo, propositivo o di indirizzo, confermativo) il *quorum* funzionale che il legislatore nella L.Q. 1/2013 fissa, in tutti e tre casi, nel 25% (venticinqueper cento) degli elettori iscritti nelle liste elettorali della Repubblica (...)

Una delle principali innovazioni apportate alla "Dichiarazione dei diritti dei cittadini e dei principi fondamentali dell'ordinamento sammarinese" dalla Legge 26 febbraio 2002, n. 36 "Revisione della Legge 8 luglio 1974, n. 59...", consiste nell'art. 4, il quale alla Dichiarazione dei diritti ha aggiunto un art. 3-bis. L'art. 3-bis dà all'ordinamento sammarinese una precisa gerarchia delle fonti: al comma 1 esso definisce e disciplina le leggi costituzionali, al comma 2 le leggi qualificate, al comma 3 le leggi ordinarie e le ratifiche di decreti. Per ciascuna di queste fonti, il legislatore costituzionale ha indicato altresì - coerentemente - modalità di approvazione diverse, in questo modo attentamente calibrando, in linea coi dettami del più aggiornato costituzionalismo, la diversa rigidità delle norme.

E' proprio lo stesso art. 3-bis della DdD a imporre di ricorrere a una legge qualificata per disciplinare "il funzionamento degli organi costituzionali, nonché gli istituti di democrazia diretta". Per questo il Consiglio Grande e Generale, nel rivedere nel 2013 la disciplina dei referendum e dell'iniziativa legislativa popolare, ha approvato (e non poteva fare diversamente) una legge qualificata.

Una legge qualificata può essere modificata solo facendo ricorso ad un'altra legge qualificata. E' del tutto escluso, invece, che si possa incidere mediante referendum abrogativo su norme di legge qualificata, fonte più rigida ed avente forza diversa e superiore rispetto alla forza della legge ordinaria, senza di che verrebbe a cadere il presupposto costituzionale stesso di fonti differenziate. Le leggi qualificate hanno un grado di resistenza passiva maggiore rispetto alla



COLLEGIO GARANTE
DELLA COSTITUZIONALITÀ DELLE NORME

L'ATTIVITÀ DEL COLLEGIO GARANTE DAL 2003 AL 2018

PROCEDURE REFERENDARIE

legge ordinaria (sent. 1/2005 di questo Collegio). Infatti, la stessa L. Q. 1/2013 all'art. 2 comma 1 definisce il referendum abrogativo come lo strumento cui far ricorso "qualora si voglia procedere all'abrogazione, totale o parziale, di leggi, atti, norme anche consuetudinarie, *comunque aventi forza di legge*" (corsivo del redattore): laddove non può che intendersi "forza di legge ordinaria". A nulla vale obiettare, come a nome del Comitato promotore ha fatto in udienza l'Avv. Filippi, che il *quorum* originario fu introdotto, a suo tempo, dalla L. 28 novembre 1994, n. 101 e che questa era una legge ordinaria (sicché il nuovo *quorum* quale rideterminato nel 2013 ne avrebbe mantenuta la natura giuridica). La L. Q. 1/2013 costituisce, infatti, una disciplina del referendum *integralmente sostitutiva* di quella pre-vigente, come espressamente statuito dal legislatore all'art. 33 comma 1, in attuazione e osservanza, del dettato costituzionale, cronologicamente successivo alla legge del 1994, e a questa gerarchicamente sovraordinato.

Collegio giudicante

Prof. Avv. Angelo Piazza - Presidente

Prof. Carlo Fusaro - Membro effettivo - Relatore-Redattore

Prof. Giovanni Guzzetta - Membro effettivo

SENTENZA 3 FEBBRAIO 2014 N.3

Oggetto

Ammissibilità del referendum abrogativo presentato il 30 dicembre 2013:

"Volete che sia abrogata la Legge 29 ottobre 2013, n.150 intitolata "Legge per l'esercizio dell'attività libero professionale del personale sanitario medico e non medico ISS"?"

Decisione

Il Collegio Garante dichiara ammissibile la richiesta di referendum.

Estratto sentenza

(...)

Il quesito referendario si propone l'abrogazione dell'intera disciplina della "Legge 29 ottobre 2013, n. 150 intitolata "Legge per l'esercizio dell'attività libero professionale del personale sanitario medico e non medico ISS".

L'articolata disciplina che si intende sottoporre all'abrogazione popolare ha ad oggetto il regime dell'attività libero-professionale dei dipendenti del Corpo Sanitario medico e non medico



**COLLEGIO GARANTE
DELLA COSTITUZIONALITÀ DELLE NORME**

L'ATTIVITÀ DEL COLLEGIO GARANTE DAL 2003 AL 2018

PROCEDURE REFERENDARIE

dell'istituto per la Sicurezza Sociale (ISS) e l'attività libero professionale dei professionisti non dipendenti che, a seguito di specifica autorizzazione del Comitato Esecutivo, la svolgono presso le strutture dell'ISS (art. 1 L. 150/2013). (...)

A mente della Legge Qualificata 29 maggio 2013 n. 1, articolo 10, compete a questo Collegio Garante di pronunciarsi sia sulla ricevibilità della domanda referendaria sia in ordine alla sua ammissibilità.

(...)

La domanda risulta sottoscritta da n. 73 cittadini elettori, le cui firme sono state autenticate debitamente nel rispetto delle forme prescritte dall'art. 5 della L. Q. 1/2013 così come precisate da questo Collegio nella sentenza n. 10/2013. Essa risulta pertanto ricevibile.

Il referendum, così come proposto, è altresì ammissibile.

Ai sensi dell'art. 10 della L.Q. 1/2013, "Il referendum è ammesso se sono state rispettate le formalità di cui all'articolo 5 e se sussistono i requisiti di cui all'articolo 3, lettere a) e b)."

Tali ultime disposizioni prevedono che "Il referendum abrogativo è ammesso: a) purché non abbia ad oggetto la soppressione di organi, organismi e poteri fondamentali dello Stato di cui alla Dichiarazione dei diritti e purché non abbia ad oggetto la soppressione di diritti e principi fondamentali dell'ordinamento sammarinese; è parimenti escluso il referendum abrogativo su leggi o atti aventi forza di legge con contenuto specifico in materia di tasse, imposte e tributi, di bilancio, di amnistia e indulto, nonché di ratifica di convenzioni e trattati internazionali; b) purché la richiesta referendaria contenga 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".

La proposta referendaria oggetto della presente decisione non incorre in alcuna delle preclusioni testè evocate. Essa non attinge alcuna delle materie sottratte al referendum e risulta orientata a provocare una decisione popolare su un quesito la cui finalità è sufficientemente chiara ed inequivocabile, così da non minacciare il pieno, consapevole e libero esercizio di sovranità.

Collegio giudicante

Prof. Avv. Angelo Piazza - Presidente

Prof. Carlo Fusaro - Membro effettivo

Prof. Giovanni Guzzetta - Membro effettivo - Relatore-Redattore



COLLEGIO GARANTE
DELLA COSTITUZIONALITÀ DELLE NORME

L'ATTIVITÀ DEL COLLEGIO GARANTE DAL 2003 AL 2018

PROCEDURE REFERENDARIE

ANNO 2015

SENTENZA 14 MAGGIO 2015 N. 2

Oggetto

Ammissibilità del referendum propositivo presentato il 9 aprile 2015:

“Volete sia modificata la vigente Legge sul Referendum, prevedendo: a) che la proposta relativa ad ogni tipo di referendum sia approvata se ottiene la maggioranza semplice dei voti validamente espressi, eliminando il quorum del 25% dei voti validi previsti dall'attuale legge; b) che l'autenticità delle firme dei sottoscrittori della proposta referendaria possa essere dichiarata e certificata non solo dal Notaio o dall'Ufficiale di Stato Civile, ma anche congiuntamente o disgiuntamente da componenti del comitato promotore del referendum preventivamente indicati, sotto la loro responsabilità penale e civile?”;

Decisione

Il Collegio Garante dichiara ammissibile il quesito referendario.

Estratto sentenza

(...)

A mente della recente Legge Qualificata 29 maggio 2013 n. 1, articolo 10, compete a questo Collegio Garante di pronunciarsi sia sulla ricevibilità della domanda referendaria sia sulla sua ammissibilità.

(...)

La domanda risulta sottoscritta da n. 84 cittadini elettori, le cui firme sono state autenticate debitamente nel rispetto delle forme prescritte dall'art. 5 della L. Q. 1/2013 così come precisate da questo Collegio nella sentenza n. 10/2013. Essa risulta pertanto ricevibile.

(...)

Trattandosi di un referendum che propone una modifica del *quorum* di validità delle deliberazioni referendarie e della disciplina per l'autenticazione delle firme dei sottoscrittori proponenti, esso non incide su alcuna delle materie sottratte alla deliberazione referendaria ai sensi dell'art. 20 della menzionata Legge Qualificata n. 1 del 2013.

Quanto alla chiarezza ed univocità del quesito, trattandosi di referendum *propositivo*, non osta all'ammissibilità la circostanza che i proponenti vogliano modificare due distinti profili dell'attuale disciplina referendaria. E' infatti la stessa legge sul *referendum* a menzionare una pluralità di principi e criteri direttivi, ammettendo pertanto che la proposta possa mettere capo ad una disciplina complessa, purché ovviamente riconducibile ad una *ratio* unitaria. Nella



**COLLEGIO GARANTE
DELLA COSTITUZIONALITÀ DELLE NORME**

L'ATTIVITÀ DEL COLLEGIO GARANTE DAL 2003 AL 2018

PROCEDURE REFERENDARIE

fattispecie tale *ratio* è costituita dalla volontà di semplificare le condizioni che rendono possibile e valida la deliberazione popolare.

Collegio giudicante

Prof. Carlo Fusaro – Presidente

Prof. Avv. Giovanni Guzzetta – Membro effettivo – Relatore - Redattore

Prof. Giuseppe Ugo Rescigno – Membro effettivo

SENTENZA 14 MAGGIO 2015 N. 3

Oggetto

Ammissibilità del referendum propositivo presentato il 10 aprile 2015:

“Volete che l’approvvigionamento e la distribuzione dell’acqua, dell’energia elettrica e del gas sul territorio della Repubblica sia curata e gestita esclusivamente dallo Stato o direttamente o attraverso Aziende Autonome o società la cui proprietà sia dello Stato, con eventuale partecipazione comunque minoritaria e diffusa di cittadini sammarinesi o residenti in Repubblica?”.

Decisione

Il Collegio Garante dichiara non ammissibile la richiesta di referendum.

Estratto sentenza

(...)

Il quesito non è ammissibile per la ragione di seguito illustrata, fondata giuridicamente sul requisito di ammissibilità del referendum propositivo stabilito nell’art. 20 comma 4 della Legge qualificata [Legge Qualificata n.1/2013] più volte richiamata, secondo cui è condizione di ammissibilità il fatto che il quesito referendario “esprima distintamente e in forma univoca i principi ed i criteri direttivi sui quali è chiamato ad esprimersi il corpo elettorale”, requisito confermato con parole equivalenti dall’art. 3.1. lett. b) che esige che il quesito referendario “contenga l’esatta, chiara ed inequivocabile formulazione della proposta da sottoporre a votazione popolare”.

Il quesito oggetto del presente giudizio è scritto così:

“Volete che l’approvvigionamento e la distribuzione dell’acqua, dell’energia elettrica e del gas sul territorio della Repubblica sia curata e gestita esclusivamente dallo Stato o direttamente o



**COLLEGIO GARANTE
DELLA COSTITUZIONALITÀ DELLE NORME**

L'ATTIVITÀ DEL COLLEGIO GARANTE DAL 2003 AL 2018

PROCEDURE REFERENDARIE

attraverso Aziende autonome o società la cui proprietà sia dello Stato, con eventuale partecipazione comunque minoritaria e diffusa di cittadini sammarinesi o residenti in Repubblica?”.

La relazione che deve accompagnare il quesito per obbligo di legge, mentre spiega a sufficienza le ragioni politiche della iniziativa referendaria, non si preoccupa in alcun modo di chiarire qual è la legislazione vigente in materia e quindi perché e in che direzione i promotori propongono un mutamento entro questa stessa legislazione.

Se i promotori avessero condotto questa necessaria ed elementare analisi avrebbero non soltanto scritto esplicitamente una cosa che essi verosimilmente fanno - e che non si sa per quale ragione non hanno detto - e cioè che nella Repubblica esiste un ente pubblico chiamato Azienda Autonoma per i Servizi Sociali (da ora in poi A.A.S.S.), che ha proprio il compito di curare per conto dello Stato l'approvvigionamento e la distribuzione di acqua, elettricità e gas (oltre altri servizi), ma avrebbero anche scoperto che esiste differenza tra istituire una Azienda pubblica che ha l'obbligo di fornire a tutti i cittadini e residenti determinati servizi, e stabilire inoltre che soltanto questa Azienda può fornire gli stessi servizi. Infatti sia la legge base sulle Aziende di Stato 26 marzo 1980 n. 88, sia la legge 25 maggio 1981 n. 41 che detta lo statuto dell'A.A.S.S., non contengono alcuna disposizione che vieta espressamente ai privati di fornire acqua, o elettricità o gas, e non contengono una tale disposizione (che invece è contenuta espressamente nella legge n. 42/1955, istitutiva dell'ISS, art. 65 a proposito delle farmacie: sentenza n. 4/2015) perché sono ben noti da secoli gli istituti della concessione o del contratto (secondo che si usi il diritto pubblico o il diritto privato), o di altri meccanismi previsti dal diritto, cosicché l'ente o la società o comunque la struttura che ha l'obbligo di curare e garantire il servizio pubblico può garantire tale servizio anche attraverso privati, se così decide ed è autorizzato a decidere.

In applicazione di questo principio, il Decreto Delegato 28 febbraio 2013 n. 19, intitolato “Approvvigionamento diretto di gas naturale presso fornitori esterni da parte di operatori economici sammarinesi”, deroga espressamente alla normativa sull'A.A.S.S., confermando che esiste una Azienda pubblica che ha l'obbligo di fornire i servizi elencati, ma non esiste un monopolio pubblico, potendo essere ammessi, se così la legge prevede, anche i privati (eguale conclusione a proposito dell'Ente Poste: sentenza n.5/2015).

Alla luce di questa ricognizione della legislazione vigente, il quesito oggetto del presente giudizio diventa confuso, perché, quando esso recita che “l'approvvigionamento e la distribuzione dell'acqua, dell'energia elettrica e del gas sia curata e gestita esclusivamente dallo Stato”, non chiarisce se col quesito si intende vietare non soltanto la libertà di iniziativa privata in materia (come è evidente leggendo il quesito), ma anche l'utilizzazione degli istituti della concessione a privati, o del contratto con privati, o di altri meccanismi previsti dal diritto nei rapporti tra enti pubblici e privati, da parte di uno dei distinti soggetti pubblici o in mano pubblica che il quesito prevede come possibili.



**COLLEGIO GARANTE
DELLA COSTITUZIONALITÀ DELLE NORME**

L'ATTIVITÀ DEL COLLEGIO GARANTE DAL 2003 AL 2018

PROCEDURE REFERENDARIE

Si tratta di una questione cruciale, la cui soluzione in una direzione o nell'altra caratterizza qualunque disciplina dei servizi pubblici: il fatto che il quesito non dia alcuna indicazione in merito è sufficiente per concludere che esso non consente ai votanti di decidere con piena consapevolezza e quindi che il referendum propositivo richiesto non è ammissibile.

Collegio giudicante

Prof. Carlo Fusaro - Presidente

Prof. Avv. Giovanni Guzzetta - Membro effettivo

Prof. Giuseppe Ugo Rescigno - Membro effettivo – Relatore - Redattore

SENTENZA 14 MAGGIO 2015 N. 4

Oggetto

Ammissibilità del referendum propositivo presentato il 10 aprile 2015:

“Volete che le Farmacie sul territorio della Repubblica siano di esclusiva pertinenza e gestione dell'Istituto Sicurezza Sociale e che ne sia vietata la cessione, anche parziale, a soggetti privati?”.

Decisione

Il Collegio Garante dichiara non ammissibile la richiesta di referendum.

Estratto sentenza

(...)

Qualunque persona leggendo il quesito sopra riportato lo comprende solo se presuppone che è in vigore nella Repubblica una legge che permette ai privati di possedere e gestire farmacie: il quesito infatti chiede a chi lo legge di rispondere “sì” se vuole una legge che vieti ai privati di possedere e gestire farmacie, anche in posizione minoritaria rispetto ad un eventuale proprietario e gestore pubblico (ad es. mediante la proprietà di azioni di minoranza di una società per azioni che gestisce farmacie le cui azioni sono maggioritariamente di proprietà pubblica), e di rispondere “no” se vuole una legge che consenta la proprietà o comunque la gestione privata di farmacie.

In realtà è in vigore una norma, l'art. 65 della Legge del 22 dicembre 1955 n. 42 (Legge che istituisce un sistema obbligatorio di sicurezza sociale), che prescrive con parole chiare e univoche nei commi primo e secondo: “A decorrere dal 1° febbraio 1956 è fatto divieto ai privati di gestire farmacie nel territorio della Repubblica.



**COLLEGIO GARANTE
DELLA COSTITUZIONALITÀ DELLE NORME**

L'ATTIVITÀ DEL COLLEGIO GARANTE DAL 2003 AL 2018

PROCEDURE REFERENDARIE

A partire da tale data la fornitura agli assistiti di prodotti medicinali di qualsiasi specie, nonché la vendita di prodotti ai non assistiti potrà avvenire solo attraverso le farmacie di Stato, gestite dall'Istituto per la Sicurezza sociale”.

Sul piano giuridico il quesito è privo di oggetto perché il referendum propositivo o di indirizzo ha come oggetto una proposta di una nuova legge attuativa dei criteri e principi contenuti nel quesito sul quale vota il corpo elettorale e, in questo caso, poiché la legge che dovrebbe dare attuazione al divieto indicato nel quesito è già in vigore, una eventuale proposta di nuova legge in attuazione del voto favorevole al quesito non avrebbe senso. Detto in altro modo, se il referendum venisse ammesso, se il corpo elettorale, magari indotto in errore dalla convinzione che il divieto non è già in vigore, votasse “sì”, il Congresso di Stato o dovrebbe decidere che non sussiste alcun obbligo di presentare un progetto di legge, visto che la legge è già in vigore, o dovrebbe in modo paradossale presentare un progetto di legge che contenesse soltanto le parole “l'art. 65 della Legge n.42/195 è confermato”.

Sul piano politico il referendum proposto ha invece un evidente e forte significato: i proponenti intendono prendere l'iniziativa ed anticipare una possibile controversia politica chiedendo al popolo di pronunciarsi sul futuro delle farmacie bloccando preventivamente qualsiasi tentativo di privatizzare il settore. Il loro proposito, se dovessero vincere i “sì”, è ottenere il risultato di impedire che vengano presentate e comunque approvate future leggi aventi il contenuto di privatizzare il settore delle farmacie. Questo intento politico, del tutto comprensibile e in sé non illecito o illegittimo, per tradursi in diritto (ribadito che il referendum propositivo o di indirizzo ha come obiettivo una nuova legge, e cioè la creazione di diritto secondo un procedimento giuridico), deve diventare un divieto posto al legislatore: il corpo elettorale viene invitato dal quesito referendario a chiedere l'introduzione nel diritto della Repubblica del divieto al legislatore di approvare leggi che privatizzino in qualche modo la proprietà e gestione delle farmacie. Ma una legge ordinaria – in ossequio al principio democratico - non può vincolare il futuro legislatore. Il quesito dunque è contrario a Costituzione perché chiede al corpo elettorale di obbligare il Congresso di Stato a presentare un progetto di legge inammissibile secondo Costituzione.

Si potrebbe obiettare che, se con legge ordinaria non si può vincolare il futuro legislatore, con legge qualificata, o con legge costituzionale, o addirittura con una riforma della Dichiarazione dei diritti dei cittadini e dei principi fondamentali dell'ordinamento sammarinese, si può obbligare il legislatore ordinario. Ma, senza bisogno in questa sede di chiarire quando è ammissibile approvare contenuti normativi con legge qualificata o con legge costituzionale, e prima ancora se è ammissibile usare lo strumento del referendum propositivo per proporre leggi qualificate oppure leggi costituzionali o addirittura leggi che modificano o integrano la Dichiarazione dei diritti, è sufficiente notare che nel quesito non si fa alcun accenno né a legge qualificata né a legge costituzionale e meno che mai ad una integrazione della Dichiarazione, e questo è più che



**COLLEGIO GARANTE
DELLA COSTITUZIONALITÀ DELLE NORME**

L'ATTIVITÀ DEL COLLEGIO GARANTE DAL 2003 AL 2018

PROCEDURE REFERENDARIE

sufficiente per dichiarare inammissibile un quesito - se questa fosse la intenzione dei proponenti - che non contiene questa fondamentale e cruciale informazione di cui gli elettori dovrebbero essere informati e tener conto.

Collegio giudicante

Prof. Carlo Fusaro - Presidente

Prof. Avv. Giovanni Guzzetta - Membro effettivo

Prof. Giuseppe Ugo Rescigno - Membro effettivo - Relatore - Redattore

SENTENZA 14 MAGGIO 2015 N. 5

Oggetto

Ammissibilità del referendum propositivo presentato il 10 aprile 2015:

“Volete che il servizio postale e telegrafico della Repubblica sia curato e gestito esclusivamente dallo Stato o direttamente o attraverso apposito ente dello Stato o società, con eventuale partecipazione comunque minoritaria e diffusa di cittadini sammarinesi o residenti in Repubblica?”.

Decisione

Il Collegio Garante dichiara non ammissibile la richiesta di referendum.

Estratto sentenza

(...)

Il quesito non è ammissibile per la ragione di seguito illustrata.

(...)

La relazione che deve accompagnare il quesito per obbligo di legge, mentre spiega a sufficienza le ragioni politiche della iniziativa referendaria, non si preoccupa in alcun modo di chiarire qual è la legislazione vigente in materia e quindi perché e in che direzione i promotori propongono un mutamento di questa stessa legislazione.

Se i promotori avessero condotto questa necessaria ed elementare analisi, avrebbero non soltanto scritto esplicitamente una cosa che essi verosimilmente fanno - e che non si sa per quale ragione non hanno detto - e cioè che nella Repubblica esiste un ente pubblico chiamato Ente Poste della Repubblica di San Marino, disciplinato oggi con Legge 24 maggio 2012, n. 54, ma avrebbero anche scoperto che questa stessa legge non per caso non prevede alcun divieto nei confronti di un esercizio del servizio postale da parte di privati (come invece prevede l'art. 65 della Legge n. 42/1955 istitutiva dell'ISS a proposito delle farmacie) , e che in conformità alla legge citata l'art. 5



**COLLEGIO GARANTE
DELLA COSTITUZIONALITÀ DELLE NORME**

L'ATTIVITÀ DEL COLLEGIO GARANTE DAL 2003 AL 2018

PROCEDURE REFERENDARIE

del Decreto Delegato n. 68/2013 prevede che l'Ente Poste possa dare in concessione a privati alcuni servizi postali.

Alla luce di questa ricognizione della legislazione vigente, il quesito oggetto del presente giudizio risulta confuso, perché quando esso recita “che il servizio postale e telegrafico della Repubblica sia curato e gestito esclusivamente dallo Stato, “non chiarisce se col quesito si intende vietare non soltanto la libertà di iniziativa privata in materia (come è evidente leggendo il quesito), ma anche la utilizzazione, al fine di gestire il servizio, degli istituti della concessione a privati, o del contratto con privati, o di altri meccanismi previsti dal diritto nei rapporti tra enti pubblici e privati, da parte di uno dei soggetti pubblici o in mano pubblica che il quesito prevede come possibili.

Si tratta di una questione cruciale, la cui soluzione in una direzione o nell'altra caratterizza qualunque disciplina dei servizi pubblici: il fatto che il quesito non dia alcuna indicazione in merito è sufficiente per concludere che esso non consente ai votanti di decidere con piena consapevolezza e quindi che il referendum propositivo richiesto non è ammissibile.

Collegio giudicante

Prof. Carlo Fusaro - Presidente

Prof. Avv. Giovanni Guzzetta - Membro effettivo

Prof. Giuseppe Ugo Rescigno - Membro effettivo – Relatore - Redattore

SENTENZA 14 MAGGIO 2015 N. 6

Oggetto

Ammissibilità del referendum propositivo presentato il 9 aprile 2015:

“Volete che ogni elettore possa manifestare un'unica preferenza per i candidati appartenenti alla lista prescelta?”.

Decisioni

Il Collegio Garante dichiara inammissibile il quesito referendario.

Estratto sentenza

(...)

Il referendum propone una modifica della disciplina sul voto elettorale. Esso in particolare propone che ogni elettore “possa manifestare un'unica preferenza per i candidati appartenenti alla lista prescelta”. Malgrado il diritto di voto rientri tra le materie menzionate dall'art. 20 della



**COLLEGIO GARANTE
DELLA COSTITUZIONALITÀ DELLE NORME**

L'ATTIVITÀ DEL COLLEGIO GARANTE DAL 2003 AL 2018

PROCEDURE REFERENDARIE

L. Q. n. 1 del 2013, una modifica nella disciplina relativamente alla possibilità di esprimere una o più preferenze da parte dell'elettore non impinge di per sé sul riconoscimento del diritto di voto né può essere qualificata come una "limitazione del diritto di voto" ai sensi della menzionata legge qualificata. Il diritto di voto consiste, infatti, da un lato nel potere di ciascun elettore di concorrere liberamente a determinare la composizione degli organi rappresentativi, dall'altro nella libertà (o, come avviene in taluni ordinamenti, nel dovere) di partecipare alla votazione elettorale. Le forme attraverso le quali si determina la trasformazione dei voti in seggi e il dosaggio tra il ruolo svolto dai soggetti che predispongono le candidature (partiti o movimenti) e il potere di scelta degli elettori sulla persona fisica che, nel novero dei candidati, dovrà ricoprire il seggio assegnato rientrano viceversa nella discrezionalità del legislatore, come peraltro dimostrato anche dalla grande varietà dei sistemi elettorali ammessi negli ordinamenti costituzionali sul piano comparato (sentenza n.1/2005).

Quanto alla chiarezza ed univocità del quesito, è invece necessario accertare se la proposta referendaria, atteso il contesto normativo vigente sul quale essa intende intervenire, non si presti ad indurre negli elettori equivoci interpretativi tali da minare la chiarezza e la libertà del loro voto qualora il referendum fosse dichiarato ammissibile e concretamente svolto.

A questo proposito è appena il caso di ricordare che, nell'ordinamento sammarinese, sono presenti diversi sistemi elettorali a seconda del tipo di elezione (in particolare politica generale o amministrativo-locale). Inoltre, quanto all'elezione politica generale (quella del Consiglio Grande e Generale) e con riferimento alla possibilità di manifestare un voto di preferenza da parte degli elettori, la legislazione elettorale (Legge 31 gennaio 1996 n.6 così come modificata dalla Legge 14 marzo 1997 n.35 e dalle Leggi Qualificate 11 maggio 2007 n.1 e 5 agosto 2008 n.1) prevede un distinto regime a seconda che votante sia un cittadino residente in Repubblica o un cittadino residente all'estero (rispettivamente, art. 36 L. n. 6 del 1996, così come sostituito dall'art. 16 L. Q. n. 1 del 2007, e art. 12 L.Q. n. 1 del 2008): nel primo caso infatti è oggi possibile esprimere fino a tre preferenze, per gli elettori all'estero non è invece possibile esprimerne alcuna.

A differenza dei quesiti referendari aventi il medesimo oggetto presentati nel passato (sentenza n.1/2005), l'odierna proposta non menziona espressamente il tipo di elezione al quale la invocata disciplina della preferenza unica dovrebbe essere applicata. Inoltre, quand'anche riferito alla sola elezione politica generale, il quesito non specifica se la proposta disciplina in tema di voto di preferenza debba essere applicata solo alle fattispecie per le quali oggi sia previsto un voto di preferenza (il voto dei cittadini residenti in Repubblica) o anche a quella per la quale tale voto oggi è escluso (il voto dei cittadini residenti all'estero).

Va certamente riconosciuto che, dalla relazione illustrativa, è possibile ricavare chiaramente l'intento dei promotori (...).

Si pone però, a tal proposito, il problema di valutare l'idoneità della relazione illustrativa a superare il difetto di chiarezza che il quesito di per sé mostra, anche in considerazione della



COLLEGIO GARANTE
DELLA COSTITUZIONALITÀ DELLE NORME

L'ATTIVITÀ DEL COLLEGIO GARANTE DAL 2003 AL 2018

PROCEDURE REFERENDARIE

circostanza che, in base alla disciplina vigente (art. 16, comma 1, L.Q. n. 1 del 2013), sulla scheda per il voto referendario l'elettore troverà solo il quesito referendario e non anche la relazione illustrativa. Quest'ultima, inoltre, pur richiesta a pena di irricevibilità all'atto del deposito della domanda referendaria, non è nemmeno oggetto degli ulteriori oneri pubblicitari di cui all'art. 7 della L.Q. n. 1 del 2013, (...).

Da quanto premesso si desume che la *ratio* dell'onere gravante in capo ai promotori di accompagnare il deposito della proposta con una relazione illustrativa non può essere quello di offrire agli elettori e all'opinione pubblica un chiarimento sugli obiettivi, finalità e contenuti della proposta referendaria, in quanto, mancando qualsiasi previsione di pubblicità legale della relazione, non possono dirsi integrate nemmeno condizioni di astratta conoscibilità della stessa relazione da parte dei cittadini.

D'altra parte non è consentito a questo Collegio Garante di operare o sollecitare una integrazione della formulata proposta referendaria alla luce della relazione illustrativa.

Induce a questa conclusione, sulla base di una interpretazione *a contrario*, il comma 5 dell'art. 10 della L.Q. 1 del 2013, a termini del quale: "Il Collegio Garante ... prima di dichiarare l'eventuale inammissibilità, può richiedere al comitato promotore chiarimenti ed integrazioni della relazione della proposta, fissando un breve termine per la risposta".

La funzione della relazione, che dev'essere comunque "illustrativa" e dunque argomentativamente articolata e sufficiente sul piano della completezza, è dunque un'altra. (...) la funzione della relazione è che una proposta, pur astrattamente chiara, corrisponda però effettivamente al fine che i promotori si prefiggono di conseguire, fine che la relazione deve illustrare.

Si tratta pertanto di distinguere tra due diverse valutazioni di ammissibilità: la prima attiene alla chiarezza della proposta in sé e per sé considerata e mira ad accertare che l'elettore sia in condizione di determinarsi liberamente e consapevolmente ai fini del voto; la seconda – ricavabile dall'obbligo di presentare la relazione illustrativa all'atto della presentazione della proposta referendaria - attiene invece alla corrispondenza tra intenti dei promotori e contenuto dispositivo della volontà espressa dall'eventuale approvazione del referendum una volta ammesso.

Nella fattispecie che ci occupa, l'esame della proposta è già di per sé sufficiente ad escludere la chiarezza della medesima, non potendo, sotto tale profilo, soccorrere, per le ragioni anzidette, alcuna indicazione proveniente dall'esame della relazione illustrativa.

Collegio giudicante

Prof. Carlo Fusaro – Presidente

Prof. Avv. Giovanni Guzzetta – Membro effettivo – Relatore - Redattore

Prof. Giuseppe Ugo Rescigno – Membro effettivo



COLLEGIO GARANTE
DELLA COSTITUZIONALITÀ DELLE NORME

L'ATTIVITÀ DEL COLLEGIO GARANTE DAL 2003 AL 2018

PROCEDURE REFERENDARIE

SENTENZA 14 MAGGIO 2015 N. 7

Oggetto

Ammissibilità del referendum propositivo presentato il 9 aprile 2015:

“Volete voi ridurre il finanziamento pubblico a quei partiti politici e movimenti presenti in Consiglio Grande e Generale a 70.000 (settantamila) Euro annui che abbiano una rappresentanza consiliare necessaria alla formazione di un Gruppo?”.

Decisione

Il Collegio Garante dichiara inammissibile il quesito referendario.

Estratto sentenza

(...)

Il referendum propone una modifica della disciplina sul finanziamento pubblico dei partiti e movimenti presenti in Consiglio Grande e Generale. Dal quesito - malgrado la periclitante formulazione sintattica - si desume la proposta che il finanziamento pubblico sia “ridotto a 70.000 (settantamila) euro annui” e che tale somma sia da corrispondersi a quei partiti e movimenti presenti in parlamento “che abbiano una rappresentanza consiliare necessaria alla formazione del gruppo”.

Sotto il profilo dell’ambito oggettivo inciso, la materia del finanziamento pubblico dei partiti non rientra tra quelle espressamente escluse dalla sottoponibilità a *referendum* ai sensi dell’art. 20 della L.Q. 1/2013.

Quanto alla chiarezza ed univocità del quesito, è invece necessario accertare se la proposta referendaria, atteso il contesto normativo vigente sul quale essa intende intervenire, non si presti ad indurre negli elettori equivoci interpretativi tali da minare la chiarezza e la libertà del loro voto qualora il referendum fosse dichiarato ammissibile e concretamente svolto.

A questo proposito va ricordato che la disciplina sul finanziamento pubblico, per partiti e movimenti rappresentati in Consiglio Grande e Generale, vigente nell’ordinamento sammarinese, prevede un complesso sistema di finanziamento delineato dall’art. 2, in combinato disposto con l’art. 4, della L. 23 novembre 2005 n. 170.

(...)

Da questa normativa si desume che la misura di un contributo “uguale e fisso” è solo una delle componenti del finanziamento. Tale quota-contributo è peraltro predefinita in termini assoluti dalla legge solo per i gruppi che abbiano meno di tre consiglieri (che costituisce il numero minimo per costituire un gruppo consiliare), rimanendo la determinazione della quota-contributo fissa per i gruppi più grandi una funzione dell’ammontare complessivo del



COLLEGIO GARANTE
DELLA COSTITUZIONALITÀ DELLE NORME

L'ATTIVITÀ DEL COLLEGIO GARANTE DAL 2003 AL 2018

PROCEDURE REFERENDARIE

finanziamento individuato anno per anno nella misura del 2,5 per mille del Bilancio preventivo (calcolata dividendo il 25 per cento del 2,5 per mille del Bilancio preventivo per il numero dei gruppi parlamentari costituiti).

Tale essendo la disciplina vigente, la proposta referendaria, quale si evince dal quesito proposto, si palesa per più versi oscura ed equivoca.

A parte la notazione della circostanza che la richiesta allude a “ridurre” il finanziamento pubblico ad una cifra espressa in termini assoluti (70.000 euro), suggerendo l’errata convinzione che attualmente la cifra del finanziamento di ciascun partito corrisponda *di diritto* ad una quota predeterminata in termini assoluti dal legislatore (il che non è, come si è detto, perché l’ammontare complessivo del finanziamento è in funzione di un parametro variabile, qual è il 2,5 per mille del Bilancio preventivo annuale), la proposta lascia adito a numerosi dubbi interpretativi.

In particolare non si comprende, innanzitutto, se i proponenti vogliono eliminare il doppio canale di finanziamento oggi vigente (quota fissa proporzionale agli eletti e quota variabile a seconda della consistenza del gruppo) o stabilire la cifra di 70.000 euro solo per l’attuale parte di finanziamento fissa e uguale per tutti i gruppi.

In secondo luogo non si comprende se, per i singoli eletti che non appartengano a nessun gruppo o a raggruppamenti politici inferiori alle tre unità (e pertanto inidonei a costituire un gruppo), si debba escludere qualsiasi forma di finanziamento (con esiti sulla cui ragionevolezza e proporzionalità potrebbe astrattamente sorgere un dubbio di legittimità) ovvero riservare ad essi solo un finanziamento proporzionalmente dimensionato alla relativa consistenza.

Alla luce di questi dubbi interpretativi idonei a pregiudicare il rispetto del requisito di ammissibilità che prevede che il comitato promotore individui “distintamente ed in forma univoca i principi ed i criteri direttivi sui quali è chiamato ad esprimersi il corpo elettorale ed ai quali le norme regolatrici dovranno attenersi”, la presente richiesta di referendum propositivo non può ritenersi ammissibile.

Collegio giudicante

Prof. Carlo Fusaro – Presidente

Prof. Avv. Giovanni Guzzetta – Membro effettivo – Relatore - Redattore

Prof. Giuseppe Ugo Rescigno – Membro effettivo

SENTENZA 14 MAGGIO 2015 N. 8

Oggetto

Ammissibilità del referendum propositivo presentato il 10 aprile 2015:



**COLLEGIO GARANTE
DELLA COSTITUZIONALITÀ DELLE NORME**

L'ATTIVITÀ DEL COLLEGIO GARANTE DAL 2003 AL 2018

PROCEDURE REFERENDARIE

"Volete voi che le retribuzioni del personale dipendente dello Stato, di Enti statali o comunque a partecipazione statale, Aziende autonome di Stato, Istituto per la sicurezza sociale, Tribunale unico, Banca centrale della Repubblica, comprese le posizioni apicali di tali Enti non superi Euro centomila annui lordi, comprese indennità e consulenze?"

Decisione

Il Collegio Garante dichiara ammissibile la richiesta di referendum.

Estratto sentenza

(...)

Oggetto e scopo di questa proposta referendaria propositiva è non tanto introdurre, quanto modificare e diversamente disciplinare il già esistente “tetto” alle retribuzioni del personale dipendente dello Stato, nonché del personale dipendente di quello che si può definire il settore pubblico allargato (secondo la formulazione della proposta referendaria, includente specificatamente Enti statali o anche solo a partecipazione statale, Aziende autonome di Stato, Istituto per la sicurezza sociale, Tribunale unico, Banca Centrale).

(...)

Il quesito referendario non viola alcuno dei parametri indicati dalla L. Q. 1/2013. Per quanto riguarda in particolare il limite del Bilancio occorre osservare che gli effetti del referendum, qualora approvato, non imporrebbero di reperire risorse aggiuntive da altri capitoli di bilancio. Quanto alla formulazione del quesito da sottoporre al corpo elettorale, essa è chiara ed univoca nell'intendimento che è quello di estendere il tetto già in vigore e ridurlo a due terzi della cifra massima attualmente vigente.

Collegio giudicante

Prof. Carlo Fusaro - Presidente – Relatore - Redattore

Prof. Avv. Giovanni Guzzetta - Membro effettivo

Prof. Giuseppe Ugo Rescigno - Membro effettivo

SENTENZA 27 LUGLIO 2015 N. 9

Oggetto

Ammissibilità del referendum propositivo presentato l'8 luglio 2015:



**COLLEGIO GARANTE
DELLA COSTITUZIONALITÀ DELLE NORME**

L'ATTIVITÀ DEL COLLEGIO GARANTE DAL 2003 AL 2018

PROCEDURE REFERENDARIE

“Volete che ogni elettore, sia il cittadino residente nella Repubblica di San Marino, sia il cittadino residente all'estero, in occasione delle elezioni politiche generali, possa manifestare un'unica preferenza per un unico candidato appartenete alla lista prescelta?”

Decisione

Il Collegio Garante dichiara ammissibile il quesito referendario

Estratto sentenza

(...)

Il referendum propone una modifica della disciplina sul voto elettorale. Esso in particolare propone che ogni elettore, sia esso residente nella Repubblica ovvero all'estero “possa manifestare un'unica preferenza per i candidati appartenenti alla lista prescelta” nelle elezioni politiche generali.

Malgrado il diritto di voto rientri tra le materie menzionate dall'art. 20 della L. Q. n. 1 del 2013, una modifica nella disciplina elettorale relativamente alla possibilità di esprimere una o più preferenze da parte dell'elettore non impinge di per sé sul riconoscimento del diritto di voto né può essere qualificata come una “limitazione del diritto di voto” ai sensi della menzionata legge qualificata. Il diritto di voto consiste, infatti, da un lato nel potere di ciascun elettore di concorrere (liberamente) a determinare la composizione degli organi rappresentativi compiendo un atto i cui effetti giuridici sono rivolti a determinare la copertura di uno o più seggi elettorali, dall'altro nella libertà (o, come avviene in taluni ordinamenti, nel dovere) di partecipare alla votazione. Le forme attraverso le quali si determina la trasformazione dei voti in seggi e il dosaggio tra il ruolo svolto dai soggetti che predispongono le candidature (partiti o movimenti) e il potere di scelta degli elettori sulla persona fisica che, nel novero dei candidati, dovrà ricoprire il seggio assegnato, rientrano viceversa nella discrezionalità del legislatore, come peraltro dimostrato anche dalla grande varietà dei sistemi elettorali ammessi negli ordinamenti costituzionali sul piano comparato (sentenza n.1/2005).

Né si può dire, sul piano tecnico-giuridico, che la limitazione (o l'eliminazione) del voto di preferenza sia di per sé una “limitazione del diritto di voto” sotto il profilo della libertà di scelta dell'elettore. Se è certamente vero, infatti, che la preferenza consente di tutelare la maggior propensione dell'elettore per un candidato, piuttosto che per un altro, è pur vero che tale risultato non è assicurato in termini assoluti. Infatti, nell'esprimere la propria preferenza per il candidato A, l'elettore concorre comunque con il proprio voto a determinare l'assegnazione di un seggio al partito o movimento cui quel candidato A appartiene. Ma il concorso nella vittoria del seggio non assicura all'elettore che tale seggio sia poi effettivamente ricoperto dal candidato A per il quale egli ha votato. Se, infatti, il candidato B ottiene più preferenze del candidato A, è il primo ad



COLLEGIO GARANTE
DELLA COSTITUZIONALITÀ DELLE NORME

L'ATTIVITÀ DEL COLLEGIO GARANTE DAL 2003 AL 2018

PROCEDURE REFERENDARIE

essere eletto con il concorso determinante (seppur indiretto) del voto dell'elettore che aveva scelto di votare A e non B(...)

Quanto alla chiarezza ed univocità del quesito, è necessario accertare se la proposta referendaria, atteso il contesto normativo vigente sul quale essa intende intervenire, non si presti ad indurre negli elettori equivoci interpretativi tali da minare la chiarezza e la libertà del loro voto qualora il referendum fosse dichiarato ammissibile e concretamente svolto.

A questo proposito è appena il caso di ricordare che, nella recente sentenza n. 6 del 2015, questo Collegio ha escluso l'ammissibilità di un referendum (...)

La proposta dichiarata inammissibile (sent. 6/2015) non menzionava espressamente il tipo di elezione al quale la invocata disciplina della preferenza unica avrebbe dovuto essere applicata. Inoltre, quand'anche riferito alla sola elezione politica generale, il quesito non specificava se la proposta disciplina in tema di voto di preferenza dovesse essere applicata solo alle fattispecie per le quali oggi sia previsto un voto di preferenza (il voto dei cittadini residenti in Repubblica) o anche a quella per la quale tale voto oggi è escluso (il voto dei cittadini residenti all'estero).

Queste argomentazioni non valgono però con riferimento al quesito oggetto del presente giudizio di ammissibilità, in quanto, come chiaramente si evince dalla formulazione del medesimo, è evidente che i promotori propongano l'introduzione della preferenza unica solo per le "elezioni politiche generali" e con riferimento sia al voto del "cittadino residente nella Repubblica di San Marino" sia al voto del "cittadino residente all'estero".

Collegio giudicante

Prof. Carlo Fusaro – Presidente

Prof. Avv. Giovanni Guzzetta – Membro effettivo – Relatore - Redattore

Prof. Giuseppe Ugo Rescigno – Membro effettivo

SENTENZA 14 AGOSTO 2015 N. 10

Oggetto

Ammissibilità del referendum propositivo presentato il 4 luglio 2015:

“Volete voi che le porzioni di terreno situate a Rovereta di Falciano, via Fondo Ausa, identificate a Catasto dai seguenti Fogli e Numeri di Particella: Foglio di Mappa 1, n. 32; Foglio di Mappa 1, n. 1000; Foglio di Mappa 1, n. 51; Foglio di Mappa 1, nn. 998, 50, 573, 81, 592; Foglio di Mappa 1, n. 55; Foglio di Mappa 1, n. 452; Foglio di Mappa 1, n. 770; Foglio di Mappa 1, n. 995, mantengano per 10 anni la destinazione d'uso a 'Zone a Parco' come all'art. 30 della Legge 29 gennaio 1992, n. 7 'Piano Regolatore Generale'?”;



**COLLEGIO GARANTE
DELLA COSTITUZIONALITÀ DELLE NORME**

L'ATTIVITÀ DEL COLLEGIO GARANTE DAL 2003 AL 2018

PROCEDURE REFERENDARIE

Decisione

Il Collegio Garante dichiara inammissibile il quesito referendario.

Estratto sentenza

(...)

Il testo del quesito referendario presentato si riferisce a una normativa di fatto non più in vigore. Infatti, il 15 agosto 2015 entra in vigore la Legge 7 agosto 2015, n. 137, pubblicata il giorno 10 agosto 2015, che ha trasformato la destinazione d'uso di tutte le particelle richiamate nel quesito, in particolare con riferimento agli allegati alla Legge 29 gennaio 1992, n. 7 'Piano Regolatore Generale'. Pertanto il quesito, così come formulato, in quanto riferito all'art. 30 e allegati della Legge 7/1992, risulta incomprensibile.

Il Collegio giudicante

Prof. Carlo Fusaro – Presidente

Prof. Giuseppe Ugo Rescigno – Membro effettivo – Relatore - Redattore

Prof. Luigi Filippo Paolucci – Membro supplente

VERBALE 31 AGOSTO 2015

relativo alla verifica della regolarità delle firme raccolte ai fini dello svolgimento del referendum ai sensi dell'art. 13, comma 3, della l.q. n. 1/2013

Oggetto

Regolarità delle firme raccolte ai fini dello svolgimento del referendum ai sensi dell'art. 13, comma 3, della l.q. n. 1/2013 nella procedura referendaria relativa al referendum propositivo

“Volete sia modificata la vigente Legge sul Referendum, prevedendo:

- a) che la proposta relativa ad ogni tipo di referendum sia approvata se ottiene la maggioranza semplice dei voti validamente espressi, eliminando il quorum del 25% dei voti validi previsti dall'attuale legge;
- b) che l'autenticità delle firme dei sottoscrittori della proposta referendaria possa essere dichiarata e certificata non solo dal Notaio o dall'Ufficiale di Stato Civile, ma anche congiuntamente o disgiuntamente da componenti del comitato promotore del referendum preventivamente indicati, sotto la loro responsabilità penale e civile?”;

presentato il 9 aprile 2015 e dichiarato ammissibile dallo stesso Collegio con Sentenza n.2 del 14 maggio 2015;



**COLLEGIO GARANTE
DELLA COSTITUZIONALITÀ DELLE NORME**

L'ATTIVITÀ DEL COLLEGIO GARANTE DAL 2003 AL 2018

PROCEDURE REFERENDARIE

Decisione

Il Collegio Garante attesta la irregolarità della raccolta di firme effettuata nella procedura referendaria

Estratto verbale

(...)

la violazione delle prescrizioni di cui all'art. 12 relativamente alle “modalità” della raccolta (e, in particolare, quelle relative all'indicazione di cognome, nome, luogo e data di nascita, residenza, cittadinanza sammarinese, codice ISS e gli estremi di un valido documento di identificazione del sottoscrittore) determina la sanzione della irricevibilità;

(...) l'articolo della 30 della Legge 30 aprile 2014 n.73 (recante “Ordinamento del notariato”) disciplina le modalità di autenticazione delle sottoscrizioni e in particolare (comma 2, lett. f) prevede tra le predette condizioni per la validità dell'autenticazione “la dichiarazione della conoscenza personale, da parte del notaio, di ogni sottoscrittore di cui autentica la firma oppure dell'accertamento fatto sulla sua identità attraverso documento o fidefacienti, che devono a loro volta sottoscrivere”.

(...) l'1,5% (unovirgolacinqueper cento) del corpo elettorale quale risulta dall'ultima e definitiva revisione annuale delle liste elettorali effettuata ai sensi della legge elettorale vigente ammonta a numero 511 elettori;

(...) il numero complessivo delle firme materialmente depositate dal Comitato promotore ammonta a 577.

(...) da tale numero complessivo, vanno detratte le firme che risultino non validamente raccolte;

(...) questo Collegio, nello svolgere la presente verifica, in conformità a quanto prescritto dalla L.Q. 1/2013, accerta la presenza di svariate cause di invalidità - anche più d'una, in molti casi, per ciascuna sottoscrizione - le quali riguardano, in particolare:

- a) la presenza della sottoscrizione dello stesso elettore per più di una volta (n.9);
- b) l'assenza di una o più indicazioni richieste dagli artt. 12 e 13 L.Q. 1/2013, in base ai quali, a pena di irricevibilità, negli “appositi moduli”, “debbono essere indicati: cognome, nome, luogo e data di nascita, residenza, cittadinanza sammarinese, codice ISS e gli estremi di un valido documento di identificazione” (n.383);
- c) la presenza di sottoscrizioni da parte di soggetti non iscritti alle liste elettorali (n.1);
- d) la presenza di sottoscrizioni per le quali manca l'autenticazione (n.6);
- e) la presenza di autenticazioni che, pur recanti la dicitura “della cui identità mi sono accertato”, difettano dell'indicazione della fonte di tale accertamento (accertamento da fare attraverso documento o fidefacienti) (n.184);



**COLLEGIO GARANTE
DELLA COSTITUZIONALITÀ DELLE NORME**

L'ATTIVITÀ DEL COLLEGIO GARANTE DAL 2003 AL 2018

PROCEDURE REFERENDARIE

- f) la presenza di autenticazioni non conformi, sotto profili diversi da quelli indicati nella lettera e), alla disciplina di cui all'art. 30 della L. 73/2014:
 - mancanza dell'indicazione della sede dello studio (n.184)
 - del luogo di redazione dell'autentica (n.73)
 - generalità dei firmatari non riportate correttamente (n.35);
- g) la presenza di autenticazioni topograficamente non collocate immediatamente in calce alle firme ma in epigrafe all'atto (n.38);
- h) la presenza di autenticazioni a sottoscrizioni illeggibili prive di qualsiasi dato del sottoscrittore (n.1);
- i) la presenza di dichiarazione notarile di autenticazione pur in assenza di sottoscrizione (n.1);
(...) alla luce del predetto accertamento, possono considerarsi regolari soltanto n.40 (quaranta) sottoscrizioni.

Collegio giudicante

Prof. Giuseppe Ugo Rescigno – Vice Presidente
Prof. Giovanni Guzzetta – membro effettivo
Prof. Luigi Filippo Paolucci – membro supplente

VERBALE 31 AGOSTO 2015

relativo alla verifica della regolarità delle firme raccolte ai fini dello svolgimento del referendum ai sensi dell'art. 13, comma 3, della l.q. n. 1/2013

Oggetto

Verifica della regolarità delle firme raccolte ai fini dello svolgimento del referendum ai sensi dell'art. 13, comma 3, della l.q. n. 1/2013 nella procedura referendaria relativa al referendum propositivo

"Volete che la retribuzione del personale dipendente dello Stato, di enti Statali o comunque a partecipazione statale, Aziende Autonome di Stato, istituto per la Sicurezza Sociale, Tribunale Unico, Banca Centrale della Repubblica, comprese le posizioni apicali di tali Enti, non superi Euro centomila annue lorde, comprese indennità e consulenze? "

presentato il 9 aprile 2015 e dichiarato ammissibile dallo stesso Collegio con Sentenza n.8 del 14 maggio 2015;

Decisione

Il Collegio Garante attesta la irregolarità della raccolta di firme effettuata nella procedura referendaria



**COLLEGIO GARANTE
DELLA COSTITUZIONALITÀ DELLE NORME**

L'ATTIVITÀ DEL COLLEGIO GARANTE DAL 2003 AL 2018

PROCEDURE REFERENDARIE

Estratto verbale

(...)

la violazione delle prescrizioni di cui all'art. 12 relativamente alle “modalità” della raccolta (e, in particolare, quelle relative all'indicazione di cognome, nome, luogo e data di nascita, residenza, cittadinanza sammarinese, codice ISS e gli estremi di un valido documento di identificazione del sottoscrittore) determina la sanzione della irricevibilità;

(...).l'articolo 30 della Legge 30 aprile 2014 n.73 (recante “Ordinamento del notariato”) disciplina le modalità di autenticazione delle sottoscrizioni e in particolare (comma 2, lett. f) prevede tra le predette condizioni per la validità dell'autenticazione “la dichiarazione della conoscenza personale, da parte del notaio, di ogni sottoscrittore di cui autentica la firma oppure dell'accertamento fatto sulla sua identità attraverso documento o fidefacienti, che devono a loro volta sottoscrivere”.

(...)

l'1,5% (unovirgolacinquepercento) del corpo elettorale quale risulta dall'ultima e definitiva revisione annuale delle liste elettorali effettuata ai sensi della legge elettorale vigente ammonta a numero 511 elettori

(...) il numero complessivo delle firme materialmente depositate dal menzionato Comitato promotore ammonta a 584;

(...) da tale numero complessivo, vanno detratte le firme che risultino non validamente raccolte;

(...) questo Collegio, nello svolgere la presente verifica, in conformità a quanto prescritto dalla L.Q. 1/2013, accerta la presenza di svariate cause di invalidità - anche più d'una, in molti casi, per ciascuna sottoscrizione - le quali riguardano, in particolare:

- a) la presenza della sottoscrizione dello stesso elettore per più di una volta (n. 10);
- b) l'assenza di una o più indicazioni richieste dagli artt. 12 e 13 L.Q. 1/2013, in base ai quali, a pena di irricevibilità, negli "appositi moduli", "debbono essere indicati: cognome, nome, luogo e data di nascita, residenza, cittadinanza sammarinese, codice ISS e gli estremi di un valido documento di identificazione" (n.394);
- c) la presenza di sottoscrizioni da parte di soggetti non iscritti alle liste elettorali (n. 1);
- d) la presenza di sottoscrizioni per le quali manca l'autenticazione (n. 10);
- e) la presenza di autenticazioni che, pur recanti la dicitura "della cui identità mi sono accertato", difettano dell'indicazione della fonte di tale accertamento (accertamento da fare attraverso documento o fidefacienti) (n.195);
- f) la presenza di autenticazioni non conformi, sotto profili diversi da quelli indicati nella lettera e), alla disciplina di cui all'art. 30 della L. 73/2014:
 - mancanza dell'indicazione della sede dello studio (n.157)
 - del luogo di redazione dell'autentica (n.68)



**COLLEGIO GARANTE
DELLA COSTITUZIONALITÀ DELLE NORME**

L'ATTIVITÀ DEL COLLEGIO GARANTE DAL 2003 AL 2018

PROCEDURE REFERENDARIE

-
- generalità dei firmatari non riportate correttamente (n.33);
 - g) la presenza di autenticazioni topograficamente non collocate immediatamente in calce alle firme ma in epigrafe all'atto (n.41);
- (...) alla luce del predetto accertamento, possono considerarsi regolari soltanto n.34 (trentaquattro) sottoscrizioni.

Il Collegio giudicante

Prof. Giuseppe Ugo Rescigno – Vice Presidente
Prof. Giovanni Guzzetta – membro effettivo
Prof. Luigi Filippo Paolucci – membro supplente

SENTENZA 29 SETTEMBRE 2015 N. 11

Oggetto

Ricorsi presentati avverso ai verbali del Collegio in data 31 agosto 2015 relativi alla verifica delle ricevibilità delle firme raccolte sui referendum:

“Volete sia modificata la vigente Legge sul Referendum, prevedendo:

- a) che la proposta relativa ad ogni tipo di referendum sia approvata se ottiene la maggioranza semplice dei voti validamente espressi, eliminando il quorum del 25% dei voti validi previsti dall'attuale legge;
- b) che l'autenticità delle firme dei sottoscrittori della proposta referendaria possa essere dichiarata e certificata non solo dal Notaio o dall'Ufficiale di Stato Civile, ma anche congiuntamente o disgiuntamente da componenti del comitato promotore del referendum preventivamente indicati, sotto la loro responsabilità penale e civile?”;

e

“Volete che la retribuzione del personale dipendente dello Stato, di enti Statali o comunque a partecipazione statale, Aziende Autonome di Stato, istituto per la Sicurezza Sociale, Tribunale Unico, Banca Centrale della Repubblica, comprese le posizioni apicali di tali Enti, non superi Euro centomila annue lorde, comprese indennità e consulenze? ”

Decisione

Il Collegio Garante respinge i ricorsi in oggetto.

Estratto sentenza

(...)



**COLLEGIO GARANTE
DELLA COSTITUZIONALITÀ DELLE NORME**

L'ATTIVITÀ DEL COLLEGIO GARANTE DAL 2003 AL 2018

PROCEDURE REFERENDARIE

I ricorsi non contestano la erronea applicazione dei criteri di diritto seguiti dal Collegio nel giudicare la regolarità delle firme, ma la legittimità stessa di tali criteri: non contestano errori di fatto, ma errori di diritto.

Il Collegio Garante aveva rilevato un motivo di irricevibilità delle firme per incompletezza dei dati. Questo criterio si basa sul comma 3 dell'art. 12, che recita fra l'altro così: "Di ciascun firmatario debbono essere indicati: cognome, nome, luogo e data di nascita, residenza, cittadinanza sammarinese, codice ISS e gli estremi di un valido documento di identificazione".

Il Collegio Garante ribadisce che l'art. 12, comma 3, esige che le firme siano accompagnate dalla scrittura di tutti i dati richiesti. Il Collegio Garante, in occasione del giudizio di ammissibilità su altri referendum, con sentenza n.10 del 2015, ha deciso che i dati possono essere ricavati anche dalla dichiarazione di autenticità della firma, purché valida, dovunque essi siano scritti nel foglio.

In base a tale criterio a fronte rispettivamente di 586 firme depositate (referendum n.1/2015) e di 595 firme depositate (referendum 7/2015), 252 firme risultano non ricevibili per il referendum n.1/2015 e 275 firme risultano non ricevibili per il referendum n.7/2015. Pertanto, in entrambi i casi, non è raggiunto il numero di 511 firme richiesto dall'art. 12 comma 1 della L. Q. 1/2013.

La tesi del Comitato Promotore secondo la quale alcuni dei dati previsti dall'articolo 12, comma 3, sarebbero superflui, in quanto la dichiarazione di autenticità sarebbe sufficiente a provare la provenienza di ciascuna firma, non è fondata: l'obbligo imposto dal legislatore, espresso in termini inequivocabili, non può essere eluso né dai cittadini firmatari né dagli organi del controllo amministrativo della regolarità delle firme.

Quanto sopra è sufficiente a decidere i ricorsi in oggetto: sono pertanto assorbite le altre contestazioni.

Il Collegio riafferma peraltro quanto segue: non sono ricevibili firme di cittadini non iscritti nelle liste elettorali; non sono ricevibili tutte le firme del cittadino elettore che abbia firmato più volte; non sono ricevibili firme la cui autenticazione non è scritta di seguito o, come si dice, in calce; non sono ricevibili firme la cui dichiarazione di autenticità non contiene gli elementi essenziali dell'atto.

Collegio giudicante

Prof. Carlo Fusaro - Presidente

Prof. Giuseppe Ugo Rescigno - Membro effettivo – Relatore - Redattore

Prof. Giovanni Guzzetta - Membro effettivo

VERBALE 10 NOVEMBRE 2015

relativo alla verifica della regolarità delle firme raccolte ai fini dello svolgimento del referendum ai sensi dell'art. 13, comma 3, della l.q. n. 1/2013



**COLLEGIO GARANTE
DELLA COSTITUZIONALITÀ DELLE NORME**

L'ATTIVITÀ DEL COLLEGIO GARANTE DAL 2003 AL 2018

PROCEDURE REFERENDARIE

Oggetto

Verifica della regolarità delle firme raccolte ai fini dello svolgimento del referendum ai sensi dell'art. 13, comma 3, della l.q. n. 1/2013 nella procedura referendaria relativa al referendum propositivo:

Volete voi che ogni elettore, sia il cittadino residente nella Repubblica di San Marino, sia il cittadino residente all'estero, in occasione delle elezioni politiche generali, possa manifestare un'unica preferenza per un unico candidato appartenente alla lista prescelta?"
presentato l'8 luglio 2015 e dichiarato ammissibile dallo stesso Collegio con Sentenza n.9 del 27 luglio 2015;

Decisione

Il Collegio Garante attesta la regolarità della raccolta di firme effettuata nella procedura referendaria

Collegio giudicante

Prof. Carlo Fusaro - Presidente

Prof. Avv. Giovanni Guzzetta – Membro effettivo

Prof. Giuseppe Ugo Rescigno – Membro effettivo

SENTENZA 10 NOVEMBRE 2015 N. 12

Oggetto

Ammissibilità del referendum abrogativo presentato il 9 ottobre 2015:

"Volete voi abrogare la Legge 7 agosto 2015 n.137, intitolata "Modifiche alla Legge 29 gennaio 1992 n.7 – Piano Regolatore Generale (P.R.G.) per l'attuazione di interventi di sviluppo economico?"

Decisione

Il Collegio Garante dichiara ammissibile la richiesta di referendum.

Estratto sentenza

(...)

La legge oggetto dell'iniziativa non si propone di intervenire su alcuno degli oggetti che l'ordinamento sammarinese sottrae al potere abrogativo del corpo elettorale. Sul piano formale,



**COLLEGIO GARANTE
DELLA COSTITUZIONALITÀ DELLE NORME**

L'ATTIVITÀ DEL COLLEGIO GARANTE DAL 2003 AL 2018

PROCEDURE REFERENDARIE

poi, oggetto del quesito è certamente un atto avente la veste di legge. La circostanza che a tale legge sia connessa l'operatività di altri atti che da essa traggono fondamento non è suscettibile di modificare la conclusione nel senso dell'ammissibilità, sia perché alcuni di tali atti non rivestono la forma degli atti suscettibili di essere oggetto di referendum abrogativo, sia perché la dipendenza logico-giuridica di tali atti dalla disciplina oggetto del referendum ne impedirebbe comunque la valida operatività, privandoli del legittimo fondamento legale. La pienezza, consapevolezza e libertà dell'esercizio di sovranità (art. 3, comma 1, lett. b LQ 1/2013) che si compie attraverso il voto referendario non sono pertanto inficiate.

Anche nel presente caso, e malgrado la particolarità del contenuto dispositivo a carattere provvedimentale della legge oggetto del referendum, vale per questo Collegio il limite di cui all'art.10, comma 3 della L.Q. 1/2013, a mente del quale "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 di referendum".

Collegio giudicante

Prof. Carlo Fusaro - Presidente

Prof. Avv. Giovanni Guzzetta - Membro effettivo - Relatore - Redattore

Prof. Giuseppe Ugo Rescigno - Membro effettivo

SENTENZA 24 NOVEMBRE 2015 N. 13

Oggetto

Ammissibilità del referendum propositivo presentato il 3 novembre 2015:

"Volete sia modificata la vigente Legge sul Referendum, prevedendo: a) che la proposta relativa ad ogni tipo di referendum sia approvata se ottiene la maggioranza semplice dei voti validamente espressi, eliminando il quorum del 25% dei voti validi previsti dall'attuale legge; b) che l'autenticità delle firme dei sottoscrittori della proposta referendaria possa essere dichiarata e certificata non solo dal Notaio o dall'Ufficiale di Stato Civile, ma anche congiuntamente o disgiuntamente da componenti del comitato promotore del referendum preventivamente indicati, sotto la loro responsabilità penale e civile?"

Decisione

Il Collegio Garante dichiara ammissibile il quesito referendario.



COLLEGIO GARANTE
DELLA COSTITUZIONALITÀ DELLE NORME

L'ATTIVITÀ DEL COLLEGIO GARANTE DAL 2003 AL 2018

PROCEDURE REFERENDARIE

Estratto sentenza

(...)

Trattandosi di un referendum che propone una modifica del *quorum* di validità delle deliberazioni referendarie e della disciplina per l'autenticazione delle firme dei sottoscrittori proponenti, esso non incide su alcuna delle materie sottratte alla deliberazione referendaria ai sensi dell'art. 20 della menzionata Legge Qualificata n. 1 del 2013.

Quanto alla chiarezza ed univocità del quesito, trattandosi di referendum *propositivo*, non osta all'ammissibilità la circostanza che i proponenti vogliano modificare due distinti profili dell'attuale disciplina referendaria. E' infatti la stessa legge sul *referendum* a menzionare una pluralità di principi e criteri direttivi, ammettendo pertanto che la proposta possa mettere capo ad una disciplina complessa, purché ovviamente riconducibile ad una *ratio* unitaria. Nella fattispecie tale *ratio* è costituita dalla volontà di semplificare le condizioni che rendono possibile e valida la deliberazione popolare.

Collegio giudicante

Prof. Carlo Fusaro – Presidente

Prof. Giuseppe Ugo Rescigno – Membro effettivo - Relatore - Redattore

Prof. Giovanni Cordini – Membro supplente

SENTENZA 24 NOVEMBRE 2015 N. 14

Oggetto

Ammissibilità del referendum propositivo presentato il 3 novembre 2015:

"Volete voi che la retribuzione del personale dipendente dello Stato, di Enti statali o comunque a partecipazione statale, Aziende autonome di Stato, Istituto per la sicurezza sociale, Tribunale unico, Banca centrale della Repubblica, comprese le posizioni apicali di tali Enti non superi Euro centomila annui lordi, comprese indennità e consulenze?"

Decisione

Il Collegio Garante dichiara ammissibile la richiesta di referendum.

Estratto sentenza

(...)

L'oggetto e lo scopo di questa iniziativa referendaria propositiva corrispondono integralmente a quelli del quesito dichiarato ammissibile il 14 maggio u.s. con sentenza 8/2015. (...)



**COLLEGIO GARANTE
DELLA COSTITUZIONALITÀ DELLE NORME**

L'ATTIVITÀ DEL COLLEGIO GARANTE DAL 2003 AL 2018

PROCEDURE REFERENDARIE

Il quesito referendario non viola alcuno dei parametri indicati dalla L. Q. 1/2013. Per quanto riguarda in particolare il limite del Bilancio occorre osservare che gli effetti del referendum, qualora approvato, non imporrebbero di reperire risorse aggiuntive da altri capitoli di bilancio. Quanto alla formulazione del quesito da sottoporre al corpo elettorale, essa è chiara ed univoca nell'intendimento che è quello di estendere il tetto già in vigore e ridurlo a due terzi della cifra massima attualmente vigente.

Successivamente alla sentenza di ammissibilità del 15 maggio 2015 n. 8, sopra richiamata, la materia è stata incisa solo dall'art. 16 della legge 3 novembre 2015, n. 160, in base al quale le disposizioni dell'art. 50, comma 3, lett. a) della legge n. 174/2013 come modificato dalla legge 219/2014 art. 41, comma 1, (vale a dire il tetto delle retribuzioni pubbliche), possono essere superate, fino al tetto massimo lordo di euro trecentomila, limitatamente alla figura del Direttore Generale della Banca Centrale della Repubblica di San Marino, «per il quale è richiesto un profilo e esperienza internazionale in ambito finanziario e bancario». Al di là di qualsiasi altra valutazione, tale previsione normativa non incide nella direzione auspicata dai promotori del quesito referendario e dunque non rileva ai fini della sua ammissibilità.

Collegio giudicante

Prof. Carlo Fusaro - Presidente – Relatore - Redattore
Prof. Giuseppe Ugo Rescigno - Membro effettivo
Prof. Giovanni Cordini - Membro supplente

Anno 2016

VERBALE 1 MARZO 2016

relativo alla verifica della regolarità delle firme raccolte ai fini dello svolgimento del referendum ai sensi dell'art. 13, comma 3, della l.q. n. 1/2013

Oggetto

Verifica della regolarità delle firme raccolte ai fini dello svolgimento del referendum ai sensi dell'art. 13, comma 3, della l.q. n. 1/2013 nella procedura referendaria relativa al referendum abrogativo “*Volete voi abrogare la Legge 7 agosto 2015 n.137, intitolata ‘Modifiche alla Legge 29 gennaio 1992 n.7 – Piano regolatore Generale (P.R.G.) per l’attuazione di interventi di sviluppo economico?’*”



**COLLEGIO GARANTE
DELLA COSTITUZIONALITÀ DELLE NORME**

L'ATTIVITÀ DEL COLLEGIO GARANTE DAL 2003 AL 2018

PROCEDURE REFERENDARIE

presentato il 7 ottobre 2015 e dichiarato ammissibile dallo stesso Collegio con Sentenza n.12 del 10 novembre 2015

Decisione

Il Collegio Garante attesta la regolarità della raccolta di firme effettuata nella procedura referendaria

Collegio giudicante

Prof. Carlo Fusaro - Presidente

Prof. Avv. Giovanni Guzzetta – membro effettivo

Prof. Giuseppe Ugo Rescigno – membro effettivo

VERBALE 1 MARZO 2016

relativo alla verifica della regolarità delle firme raccolte ai fini dello svolgimento del referendum ai sensi dell'art. 13, comma 3, della l.q. n. 1/2013

Oggetto

Verifica della regolarità delle firme raccolte ai fini dello svolgimento del referendum ai sensi dell'art. 13, comma 3, della l.q. n. 1/2013 nella procedura referendaria relativa al referendum propositivo

“Volete sia modificata la vigente Legge sul Referendum, prevedendo:

- a) che la proposta relativa ad ogni tipo di referendum sia approvata se ottiene la maggioranza semplice dei voti validamente espressi, eliminando il quorum del 25% dei voti validi previsti dall'attuale legge;*
- b) che l'autenticità delle firme dei sottoscrittori della proposta referendaria possa essere dichiarata e certificata non solo dal Notaio o dall'Ufficiale di Stato Civile, ma anche congiuntamente o disgiuntamente da componenti del comitato promotore del referendum preventivamente indicati, sotto la loro responsabilità penale e civile?”*

presentato il 3 novembre 2015 e dichiarato ammissibile dallo stesso Collegio con Sentenza n.13 del 24 novembre 2015

Decisione

Il Collegio Garante attesta la regolarità della raccolta di firme effettuata nella procedura referendaria



**COLLEGIO GARANTE
DELLA COSTITUZIONALITÀ DELLE NORME**

L'ATTIVITÀ DEL COLLEGIO GARANTE DAL 2003 AL 2018

PROCEDURE REFERENDARIE

Collegio giudicante

Prof. Carlo Fusaro - Presidente

Prof. Avv. Giovanni Guzzetta – membro effettivo

Prof. Giuseppe Ugo Rescigno – membro effettivo

VERBALE 1 MARZO 2016

relativo alla verifica della regolarità delle firme raccolte ai fini dello svolgimento del referendum ai sensi dell'art. 13, comma 3, della l.q. n. 1/2013

Oggetto

Verifica della regolarità delle firme raccolte ai fini dello svolgimento del referendum ai sensi dell'art. 13, comma 3, della l.q. n. 1/2013 nella procedura referendaria relativa al referendum propositivo

“Volete che la retribuzione del personale dipendente dello Stato, di enti Statali o comunque a partecipazione statale, Aziende Autonome di Stato, istituto per la Sicurezza Sociale, Tribunale Unico, Banca Centrale della Repubblica, comprese le posizioni apicali di tali Enti, non superi Euro centomila annue lorde, comprese indennità e consulenze?”

presentato il 3 novembre 2015 e dichiarato ammissibile dallo stesso Collegio con Sentenza n.14 del 24 novembre 2015

Decisione

Il Collegio Garante attesta la regolarità della raccolta di firme effettuata nella procedura referendaria

Collegio giudicante

Prof. Carlo Fusaro - Presidente

Prof. Avv. Giovanni Guzzetta – Membro effettivo

Prof. Giuseppe Ugo Rescigno – Membro effettivo

PARERE 12 LUGLIO 2016 N.1

Oggetto

Parere secondo l'articolo 23 della Legge Qualificata n.1/2013 sulla proposta di Legge Qualificata adottata dal Congresso di Stato con delibera 28 giugno 2016 n.3, intitolata “Modifiche alla Legge



**COLLEGIO GARANTE
DELLA COSTITUZIONALITÀ DELLE NORME**

L'ATTIVITÀ DEL COLLEGIO GARANTE DAL 2003 AL 2018

PROCEDURE REFERENDARIE

31 gennaio 1996 n.6 e successive modifiche – Disposizioni relative al voto di preferenza”, in attuazione del referendum propositivo approvato dagli elettori della Repubblica il 15 maggio 2016.

“Volete voi che ogni elettore, sia il cittadino residente nella Repubblica di San Marino, sia il cittadino residente all'estero, in occasione delle elezioni politiche generali, possa manifestare un'unica preferenza per un unico candidato appartenente alla lista prescelta?”.

Decisione

Il Collegio Garante esprime il parere che il progetto di legge citato è conforme alla proposta referendaria approvata.

Estratto parere

(..)

Il Collegio Garante è chiamato a dare soltanto una valutazione di compatibilità tra il progetto di legge trasmesso dalla Reggenza ed il quesito referendario, ferme restando tutte le competenze previste dalla legge che questo Collegio potrà essere chiamato ad esercitare in altra sede.

Come è evidente mettendo a confronto l'articolo 2 della proposta di legge citata (che modifica l'articolo 36 commi 2, 3, 7, 10 della Legge n.6 del 1996 e successive modifiche) con il quesito referendario i due testi si corrispondono perfettamente. Quanto all'articolo 1 e agli allegati 1 e 2 della proposta di legge si tratta di una normativa tecnica sulla forma delle schede elettorali che traduce in schema grafico in modo corretto le disposizioni sostanziali introdotte dall'articolo 2 citato.

Il Collegio giudicante

Prof. Avv. Giovanni Guzzetta - Presidente – Relatore

Prof. Giuseppe Ugo Rescigno - Membro Effettivo

Avv. Giovanni Nicolini - Membro Effettivo

PARERE 12 LUGLIO 2016 N.2

Oggetto

Parere secondo l'articolo 23 della Legge Qualificata n.1/2013 sulla proposta di Legge Qualificata adottata dal Congresso di Stato con delibera 28 giugno 2016 n.4, intitolata “Modifiche alla Legge Qualificata 29 maggio 2013 n.1 e successive modifiche – Disposizioni relative al superamento del



**COLLEGIO GARANTE
DELLA COSTITUZIONALITÀ DELLE NORME**

L'ATTIVITÀ DEL COLLEGIO GARANTE DAL 2003 AL 2018

PROCEDURE REFERENDARIE

quorum ed alle condizioni di ricevibilità del referendum di iniziativa popolare”, in attuazione del referendum propositivo approvato dagli elettori della Repubblica il 15 maggio 2016.

“Volete sia modificata la vigente Legge sul Referendum, prevedendo:

- a) che la proposta relativa ad ogni tipo di referendum sia approvata se ottiene la maggioranza semplice dei voti validamente espressi, eliminando il quorum del 25% dei voti validi previsti dall'attuale legge;
- b) che l'autenticità delle firme dei sottoscrittori della proposta referendaria possa essere dichiarata e certificata non solo dal Notaio o dall'Ufficiale di Stato Civile, ma anche congiuntamente o disgiuntamente da componenti del comitato promotore del referendum preventivamente indicati, sotto la loro responsabilità penale e civile?”.

Decisione

Il Collegio Garante esprime il parere che il progetto di legge citato è conforme alla proposta referendaria approvata.

Estratto parere

(...)

Il Collegio Garante è chiamato a dare soltanto una valutazione di compatibilità tra il progetto di legge trasmesso dalla Reggenza ed il quesito referendario, ferme restando tutte le competenze previste dalla legge che questo Collegio potrà essere chiamato ad esercitare in altra sede.

Il progetto di legge accoglie pienamente la proposta di eliminare il quorum di validità del 25% dei voti validamente espressi per qualunque tipo di referendum e di stabilire che ogni tipo di referendum è approvato se ha ottenuto la maggioranza semplice dei voti validamente espressi.

Quanto alla previsione presente nel progetto di legge di innalzare al 3% il quorum delle firme richieste per la sottoscrizione del quesito referendario (art.12, comma 1 della L.Q. n.1/2013) essa non attiene né direttamente né indirettamente al merito del quesito approvato. Non spetta pertanto in questa sede al Collegio Garante esprimere alcun parere sulla medesima rientrando la stessa nella discrezionalità del legislatore.

Il Collegio giudicante

Prof. Avv. Giovanni Guzzetta (Presidente)

Prof. Giuseppe Ugo Rescigno (Membro Effettivo – Relatore)

Avv. Giovanni Nicolini (Membro Effettivo)



**COLLEGIO GARANTE
DELLA COSTITUZIONALITÀ DELLE NORME**

L'ATTIVITÀ DEL COLLEGIO GARANTE DAL 2003 AL 2018

PROCEDURE REFERENDARIE

PARERE 12 LUGLIO 2016 N.3

Oggetto

Parere secondo l'articolo 23 della Legge Qualificata n.1/2013 sulla proposta di Legge Qualificata adottata dal Congresso di Stato con delibera 28 giugno 2016 n.4, intitolata "Tetto delle retribuzioni per i lavoratori dipendenti dello Stato, di Enti Statali o comunque a partecipazione statale", in attuazione del referendum propositivo approvato dagli elettori della Repubblica il 15 maggio 2016.

"Volete che la retribuzione del personale dipendente dello Stato, di enti Statali o comunque a partecipazione statale, Aziende Autonome di Stato, istituto per la Sicurezza Sociale, Tribunale Unico, Banca Centrale della Repubblica, comprese le posizioni apicali di tali Enti, non superi Euro centomila annue lorde, comprese indennità e consulenze?"

Decisione

Il Collegio Garante esprime il parere che il progetto di legge citato non è pienamente conforme alla proposta referendaria approvata.

Estratto parere

(..)

Il Collegio Garante è chiamato a dare soltanto una valutazione di compatibilità tra il progetto di legge trasmesso dalla Reggenza ed il quesito referendario, ferme restando tutte le competenze previste dalla legge che questo Collegio potrà essere chiamato ad esercitare in altra sede.

Mettendo a confronto il testo del quesito referendario ed il testo della proposta di legge questo Collegio Garante riscontra che non vi è piena compatibilità in relazione a due aspetti specifici:

- 1) nel quesito referendario il tetto retributivo è riferito ai dipendenti dello Stato, di Enti Statali o comunque a partecipazione statale, mentre l'articolo 2 del progetto di legge, con rubrica "ambito di applicazione" limita l'applicazione della norma agli Enti e Società partecipati, ove vi sia una partecipazione maggioritaria dello Stato;
- 2) nel quesito referendario il tetto retributivo viene espressamente riferito anche al Tribunale Unico, mentre nel progetto di legge, se nell'articolo 1 si fa riferimento in generale al personale dipendente dello Stato, nell'articolo 2 si limita l'applicazione della norma ai dipendenti della Pubblica Amministrazione.

Il Collegio giudicante

Prof. Avv. Giovanni Guzzetta (Presidente)

Prof. Giuseppe Ugo Rescigno (Membro Effettivo)

Avv. Giovanni Nicolini (Membro Effettivo - Relatore)