

La presente Sentenza è stata trasmessa con posta elettronica  
in data 15 marzo 2021  
Pertanto ritualmente depositata in tale data  
ai sensi dell'articolo 15, c.3, del Reg. Coll. n.1/2004 e s.m.  
Attestato in data 15 marzo 2021 alle ore 17:09  
da: CRESCENTINI GIOVANNA  
con la qualifica di DIRIGENTE  
presso: UFFICIO SEGRETERIA ISTITUZIONALE  
Il presente documento è composto da nr. 6 pagine.



firma: .....

**REPUBBLICA DI SAN MARINO**  
**COLLEGIO GARANTE DELLA COSTITUZIONALITÀ DELLE NORME**

**SENTENZA 15 MARZO 2021 N.3**

Nel nome della Serenissima Repubblica di San Marino

Il Collegio Garante della Costituzionalità delle Norme, formato dal Presidente Prof. Giuseppe de Vergottini, dal Vice-Presidente Avv. Giovanni Nicolini, dal membro effettivo Avv. Kristina Pardalos, nel procedimento n. 1 del 2021, presentato ai sensi della Legge Qualificata 29 maggio 2013 n. 1, avente ad oggetto l'ammissibilità del referendum propositivo, "Volete che sia consentito alla donna di interrompere volontariamente la gravidanza entro la dodicesima settimana di gestazione, e anche successivamente se vi sia pericolo per la vita della donna o se vi siano anomalie e malformazioni del feto che comportino grave rischio per la salute fisica o psicologica della donna?", presentato in data 3 febbraio 2021

Udito

nell'udienza pubblica del 23 febbraio 2021 svoltasi con modalità videoconferenza- convocata con Decreto del Presidente del Collegio Garante in data 4 febbraio 2021 n. 6 - il Relatore Avv. Kristina Pardalos, membro effettivo del Collegio;

uditi

nella medesima udienza il legale rappresentante del Comitato promotore, Sig.ra Karen Pruccoli, e gli avvocati Gloria Giardi e Lara Conti in rappresentanza del Comitato promotore;

constatata

nella medesima udienza l'assenza di Comitati contrari;

ha emesso la seguente

**SENTENZA**

**FATTO**

In data 3 febbraio 2021 il Comitato Promotore, costituito ai sensi dell'art 25 comma 2, della Legge Qualificata 29 maggio 2013 n.1 e sue successive modifiche ed integrazioni, formato da 72





**REPUBBLICA DI SAN MARINO**  
**COLLEGIO GARANTE DELLA COSTITUZIONALITÀ DELLE NORME**

---

sottoscrittori, presentava alla Reggenza la domanda di sottoporre a referendum propositivo il seguente quesito:

“Volete che sia consentito alla donna di interrompere volontariamente la gravidanza entro la dodicesima settimana di gestazione, e anche successivamente se vi sia pericolo per la vita della donna o se vi siano anomalie e malformazioni del feto che comportino grave rischio per la salute fisica o psicologica della donna?”.

Nella propria istanza il Comitato promotore indicava quale legale rappresentante ai sensi dell'articolo 5 comma 4 della Legge Qualificata n. 1/2013 la Signora Karen Pruccoli.

All'istanza di referendum veniva allegata ai sensi dell'articolo 5 della soprarichiamata Legge Qualificata n.1/2013 la relazione illustrativa del quesito nonché l'elenco delle firme di tutti i sottoscrittori, autenticate, in parte, dalla Dottoressa Elisa Dolcini, Esperto di Stato Civile in data 25 e 27 gennaio 2021 ed, in parte, in data 26 e 28 gennaio 2021 dalla Dottoressa Sabrina Sarti, Esperto di Stato Civile.

In data 3 febbraio 2021 su disposizione della Ecc.ma Reggenza, l'Ufficio Segreteria Istituzionale ha trasmesso l'istanza di referendum propositivo al Presidente del Collegio Garante.

Il Presidente del Collegio con Decreto 4 febbraio 2021 n. 6 fissava la pubblica udienza per il 23 febbraio 2021 alle ore 12.00 con modalità video conferenza.

All'udienza del 23 febbraio 2021 sono intervenuti da remoto, per il Comitato Promotore il legale rappresentante Karen Pruccoli e gli avvocati Gloria Giardi e Lara Conti.

Al giorno dell'udienza il Collegio Garante ha dato atto che non si è costituito un comitato contrario. Al termine dell'udienza la causa è stata trattenuta in decisione.

**DIRITTO**

1. Ai sensi e per gli effetti di cui alla Legge Qualificata 29 maggio 2013 n. 1 compete al Collegio Garante la decisione sia sulla ricevibilità che sulla ammissibilità della domanda referendaria presentata.

2. Condizione di ricevibilità del referendum propositivo di iniziativa popolare è che esso sia richiesto nel rispetto delle forme prescritte dall'articolo 5 della Legge Qualificata n. 1/2013: la domanda scritta deve essere presentata alla Reggenza da almeno 60 cittadini elettori e depositata dal legale rappresentante del Comitato Promotore. La domanda deve essere presentata in carta legale, contenente le generalità complete dei firmatari, la cui firma deve essere autenticata, e deve inoltre risultare la loro iscrizione nelle liste elettorali. La domanda di referendum deve inoltre essere corredata da una relazione illustrativa.

3. Nel caso in oggetto il Collegio Garante ha verificato la conformità alla norma dell'istanza e delle formalità della sua presentazione: l'istanza è stata sottoscritta da un numero sufficiente di elettori, nello specifico da 72 sottoscrittori, le cui firme sono state debitamente autenticate, in parte





REPUBBLICA DI SAN MARINO  
COLLEGIO GARANTE DELLA COSTITUZIONALITÀ DELLE NORME

dalla Dottoressa Elisa Dolcini, Esperto di Stato Civile, in data 25 e 27 gennaio 2021, ed in parte in data 26 e 28 gennaio 2021 dalla Dottoressa Sabrina Sarti, Esperto di Stato Civile. Inoltre è stata certificata la loro iscrizione nelle liste elettorali, attraverso l'attestazione di iscrizione alle liste elettorali a firma del Capo dell'Ufficio elettorale di Stato Civile, Avv Lorella Stefanelli, ricevuta dal Collegio in data 15 febbraio 2021. Infine, all'istanza di referendum è allegata la relazione illustrativa del quesito, contenente le debite argomentazioni relative al quesito proposto.

4. Il Collegio Garante ritiene pertanto ricevibile l'istanza.

5. I parametri in base ai quali questo Collegio deve decidere dell'ammissibilità di un referendum propositivo o di indirizzo sono dettati dall'articolo 20 della L.Q. n.1/2013. L'articolo 20 da un lato (nel comma 1) fa rinvio espresso a "le stesse materie per le quali è ammissibile il referendum abrogativo ...", dunque all'articolo 3 della stessa legge qualificata; dall'altro detta una serie di limiti ulteriori (commi 2, 3 e 4 dell'articolo 20). Pertanto un referendum propositivo o di indirizzo non è ammissibile nei seguenti casi: a) quando proponga la soppressione di organi, organismi e poteri fondamentali dello Stato di cui alla Dichiarazione dei diritti (art. 3.1, lett. a); b) quando proponga la soppressione di diritti e principi fondamentali dell'ordinamento sammarinese (art. 3.1, lett. a); c) quando proponga principi e indirizzi di norme di legge da introdurre nell'ordinamento aventi contenuto specifico in materia di tasse, imposte e tributi, di bilancio, di amnistia e indulto, di ratifica di convenzioni e trattati internazionali (art. 3.1, letto a); d) quando abbia ad oggetto limitazioni dell'esercizio del diritto di voto, del diritto al lavoro e della libera circolazione e stabilimento delle persone ed in generale comporti violazioni o limitazioni dei diritti dell'uomo (art. 20.2); e) quando proponga principi e criteri direttivi suscettibili di condurre all'introduzione di norme in contrasto con i principi generali dell'ordinamento sammarinese contenuti nella Dichiarazione dei Diritti (art.20.3).

6. Per quanto attiene alle limitazioni di cui all'art.20 della Legge Qualificata n1/2013 l'analisi del Collegio riguarda, in considerazione dell'oggetto del referendum, il solo punto e). Il referendum non sarebbe quindi ammissibile "quando proponga principi e criteri direttivi suscettibili di condurre all'introduzione di norme in contrasto con i principi generali dell'ordinamento sammarinese contenuti nella Dichiarazione dei Diritti" (art.20 comma 3 della Legge Qualificata n.1/2013).

Spetta al Collegio valutare se la regolamentazione dell'aborto, proposta dal quesito, possa essere in contrasto con i principi dell'ordinamento sammarinese contenuti nella Dichiarazione dei Diritti e quindi in particolare se sia compatibile con tali principi la possibilità di interrompere la gravidanza entro le 12 settimane dal concepimento e la previsione di ricorrere all'interruzione della gravidanza dopo la dodicesima settimana solo in due casi straordinari: a) quando la gravidanza comporti un pericolo per la vita della donna; b) quando il feto presenti gravi anomalie o malformazioni che determinano un grave pericolo per la salute fisica o psicologica della donna. La Dichiarazione dei Diritti sammarinese richiama espressamente all'art.5 l'inviolabilità dei diritti della persona umana, da collocare nel più ampio alveo dell'art.1 della stessa Dichiarazione, per cui i diritti fondamentali





REPUBBLICA DI SAN MARINO  
COLLEGIO GARANTE DELLA COSTITUZIONALITÀ DELLE NORME

---

della persona sono da interpretare uniformandosi alle norme contenute nelle dichiarazioni internazionali in tema di diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali.

Di certo è rilevante che nel corso del 2016, come argomenta il Comitato promotore, siano state presentate ed accolte tre istanze d'Arengo vertenti sulla depenalizzazione del reato di aborto in caso di rischio per la salute della donna, stupro o gravi malformazioni del feto. Nonostante il Legislatore sia rimasto in seguito silente, è comunque significativa la loro approvazione da parte del parlamento, indice quindi della necessità di depenalizzare le fattispecie criminose che trovano la loro origine in periodi storici oramai lontani. E di conseguenza la necessità di regolamentare il ricorso all'aborto.

7. La maggioranza degli Stati Membri del Consiglio d'Europa, come sottolinea il Comitato promotore nella propria istanza, hanno legalizzato, entro certi limiti, l'aborto. Ciò porta il Collegio a ritenere che vi sia comunque a livello europeo un ampio consenso sulla necessità di regolamentare l'interruzione volontaria della gravidanza, nonostante vi siano tra le diverse legislazioni regolamentazioni più o meno permissive, e non vi sia pertanto uniformità legislativa sui diritti di riproduzione e di aborto. Tale situazione ha comunque portato come risultato alla depenalizzazione e alla regolamentazione dell'aborto nella maggioranza degli Stati membri.

Un esempio vicino alla realtà sammarinese è dato dall'Italia che ha regolamentato l'interruzione della gravidanza con Legge 194 del 1978, e come spiegato dal Comitato promotore, il quesito referendario proposto si avvicina molto al modello italiano. Il lasso di tempo delle 12 settimane è in linea con la legge italiana, e corrisponde al lasso di tempo riconosciuto alla donna nelle diverse legislazioni europee. La possibilità di estendere il periodo in cui ricorrere alla interruzione volontaria della gravidanza anche dopo le 12 settimane, quando la gravidanza comporti un pericolo per la vita della donna, oltre ad essere in linea come sopra detto con la normativa italiana, tutela altresì il diritto alla vita della donna. Così pure è in linea con la normativa italiana la possibilità di interrompere la gravidanza in presenza di gravi anomalie o malformazioni del feto che possano determinare un grave pericolo per la salute fisica o psicologica della gestante.

8. L'esistenza di una condivisione a livello europeo, ovvero di una larga maggioranza di Stati membri che consentono l'interruzione della gravidanza entro la 12<sup>a</sup> settimana, è di certo un fattore preponderante nella valutazione dell'ampiezza del margine di apprezzamento lasciato agli Stati membri nel decidere sulla regolamentazione di materie sensibili, tra cui rientra l'interruzione volontaria della gravidanza. Margine di apprezzamento che entra in gioco nel bilanciamento dei diversi interessi, e quindi da una parte il diritto alla protezione della vita privata della donna (ma non unicamente connesso al solo diritto al rispetto della vita privata), nella concezione ampia della stessa, tale da ricomprendere l'autonomia e lo sviluppo personali, il diritto alla salute della donna e al suo benessere, e dall'altra il diritto alla vita del feto. Essendovi un ampio consenso a livello europeo, il margine di apprezzamento lasciato agli Stati membri si riduce, nella ovvia consapevolezza che non esiste un diritto all'aborto, né un diritto assoluto alla vita da parte del feto





REPUBBLICA DI SAN MARINO  
COLLEGIO GARANTE DELLA COSTITUZIONALITÀ DELLE NORME

(confronta sentenza *X v Regno Unito 8416/79* della Corte EDU per cui l'art.2 della Convenzione che tutela il diritto alla vita, trova applicazione alle persone già nate e non anche al feto; similmente la terminologia usata nell'art.2, che protegge il diritto di tutte le persone, "everyone" nella versione inglese e "toute personne" nella versione francese, è di supporto alla tesi che l'art.2 non includa i non nati). Nello stesso senso, l'art.5 della Dichiarazione dei Diritti di San Marino si riferisce ai diritti della persona umana, che sono inviolabili. In una pronuncia più recente della Grande Camera della Corte Edu *A, B and C v. Irlanda 25579/05*, al paragrafo 238, la Corte Edu afferma che "A prohibition of abortion to protect unborn life is not therefore automatically justified under the Convention on the basis of unqualified deference to the protection of pre-natal life or on the basis that the expectants mother right to respect for her private life is of lesser stature."

Significativo è inoltre l'argomento del legale del Comitato promotore, sulla effettiva mancata applicazione degli articoli 153 e 154 del codice penale sammarinese, non essendovi stata alcuna pronuncia del Tribunale di San Marino sugli articoli citati, per cui si può concludere, d'accordo con la difesa del Comitato Promotore, che la "silenziosa disapplicazione di norme del codice penale costituisce la più evidente dimostrazione dei reali sentimenti della società civile: i cittadini non percepiscono l'aborto come violazione di norme penali e morali e non biasimano le donne costrette ad interrompere la gravidanza."

Appare inoltre evidente che tali disposizioni penali appartengono ad un passato oramai lontano dalla coscienza dell'attuale società civile, per la quale le disparità tra figli legittimi ed illegittimi sono ampiamente superate, contrariamente all'art. 154 del codice penale che prevede pene più lievi per l'aborto praticato per motivi d'onore, lasciando trapelare una arcaica disuguaglianza tra i figli.

9. Alla luce delle sopra esposte argomentazioni, ovvero dell'esistenza di un ampio consenso europeo, ed al conseguente ristretto margine di apprezzamento lasciato agli Stati membri, e in considerazione della necessità di bilanciare i diversi interessi e della madre e del feto, nonché dell'esistenza comunque di una silenziosa accettazione da parte della società civile sammarinese in materia, il Collegio Garante ritiene che il quesito proposto dal Comitato promotore non sia in contrasto con i principi generali dell'ordinamento sammarinese.

10. L'art 20 nel comma 4 richiede anche 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", mentre l'art. 3.1. lett. b) impone con formula diversa ma rispondente ad analoga finalità che il quesito referendario "contenga l'esatta, chiara ed inequivocabile formulazione della proposta da sottoporre a votazione popolare ...". Questa condizione viene soddisfatta dal quesito, e in accordo con la difesa del Comitato promotore, il Collegio lo ritiene redatto in maniera chiara, univoca e diretta. Dal testo del quesito referendario e dalle ulteriori argomentazioni e spiegazioni contenute nella relazione illustrativa, risultano chiaramente quali sono le proposte da sottoporre al corpo elettorale chiamato a decidere se l'aborto debba o meno essere regolamentato secondo gli indirizzi proposti.





REPUBBLICA DI SAN MARINO  
COLLEGIO GARANTE DELLA COSTITUZIONALITÀ DELLE NORME

---

**P.Q.M.**  
Il Collegio Garante della Costituzionalità delle Norme

DICHIARA

ammissibile la richiesta di referendum di cui in epigrafe.

San Marino, 15 marzo 2021/1720d.F.R:

Prof. Giuseppe de Vergottini (*Presidente*)

Avv. Giovanni Nicolini (*Vice Presidente*)

Avv. Kristina Pardalos (*Membro effettivo, Relatore, Redattore*).

*Giuseppe de Vergottini*  
*Giovanni Nicolini*  
*Kristina Pardalos*