Copia Pubblica Amministrazione (Art.85sexies,co.2-4,D156/05 smi)

La presente Sentenza è stata trasmessa con posta elettronica in data 22 settembre 2025 e pertanto ritualmente depositata in tale data ai sensi dell'articolo 15, comma 3, del Reg. Coll. n.1/2004 e s.m..
attestato in data **23 settembre 2025** alle ore **08:59**
da: **ANNALISA MARCUCCI**
con la qualifica di **ESPERTO**
presso: **UFFICIO SEGRETERIA ISTITUZIONALE**

Il presente documento è composto da nr. **8** pagine.

firma:

REPUBBLICA DI SAN MARINO
COLLEGIO GARANTE DELLA COSTITUZIONALITÀ DELLE NORME

SENTENZA 22 SETTEMBRE 2025 N.5

Partenza: AOO AOO-02, N. Prot. 00087304 del 23/09/2025

NEL NOME DELLA SERENISSIMA REPUBBLICA DI SAN MARINO

IL COLLEGIO GARANTE DELLA COSTITUZIONALITÀ DELLE NORME

composto, in conformità al Decreto del Presidente del Collegio Prof. Glauco Giostra in data 13 agosto 2025 n.10, dallo stesso Presidente, dal Prof. Fabio Elefante Relatore e membro effettivo e dal Prof. Andrea Gratteri membro supplente, nel procedimento n.0001/2025, presentato ai sensi della Legge Qualificata 29 maggio 2013 n.1, avente ad oggetto l'ammissibilità del referendum propositivo di iniziativa popolare "*Volete Voi che la Repubblica di San Marino continui la procedura per giungere ad un accordo di associazione all'Unione Europea, che comporti l'accettazione delle quattro (4) libertà fondamentali della Unione Europea, con relativa sottoscrizione (parafatura) e successiva ratifica?*", presentato in data 8 agosto 2025;

udito

nell'Udienza Pubblica tenutasi l'1 settembre 2025, convocata con Decreto del Presidente del Collegio Garante in data 13 agosto 2025 n.10, il Relatore Prof. Fabio Elefante, membro effettivo del Collegio;

uditi

nella medesima udienza l'Avv. Paride Bugli in rappresentanza del Comitato Promotore e il legale rappresentante del Comitato stesso Signor. Maurizio Faetanini;

constatata

nella medesima udienza l'assenza di Comitati contrati;

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

Copia dell'originale conservato presso la Pubblica Amministrazione (Art.85sexies,co.2-4,D156/05 smi)

Partenza: AOO AOO-02, N. Prot. 00087304 del 23/09/2025

REPUBBLICA DI SAN MARINO
COLLEGIO GARANTE DELLA COSTITUZIONALITÀ DELLE NORME

FATTO

1. Con domanda scritta presentata alla Reggenza, depositata presso la Segreteria Istituzionale l'8 agosto 2025, il signor Maurizio Faetanini nella sua qualità di legale rappresentante del Comitato Promotore denominato i "*CapiFamiglia*", costituito ai sensi dell'articolo 25, comma 2 della Legge Qualificata 29 maggio 2013 n.1 e successive modifiche, ha presentato istanza di referendum propositivo o di indirizzo di iniziativa popolare, formulando il seguente quesito:
"Volete Voi che la Repubblica di San Marino continui la procedura per giungere ad un accordo di associazione all'Unione Europea, che comporti l'accettazione delle quattro (4) libertà fondamentali della Unione Europea, con relativa sottoscrizione (parafatura) e successiva ratifica?"
Nella domanda presentata il Comitato Promotore risulta costituito da 78 persone.
L'istanza è corredata di relazione illustrativa, ai sensi dell'articolo 5, comma 3 della Legge Qualificata 29 maggio 2013 n.1.
2. Sulla base delle argomentazioni presenti in tale relazione, il Comitato promotore ritiene, pertanto, che "*indire un referendum sull'associazione di San Marino all'Unione Europea" sia "fondamentale per garantire che la decisione rifletta la volontà dei cittadini e rispetti i principi democratici*" e che sia "*importante che tutta la popolazione così possa esprimersi sull'accordo di associazione all'Unione Europea".*

DIRITTO

1. La domanda non è ricevibile.
2. Come attestato dall'Ufficio Elettorale di Stato in data 20 agosto 2025:
a) 77 dei 78 componenti del Comitato Promotore i "*CapiFamiglia*" ("Comitato Promotore") risultano iscritti alle liste elettorali della Repubblica;
b) 10 componenti non risultano avere sottoscritto l'atto costitutivo e in ogni caso tali sottoscrizioni non risultano autenticate da notaio;
c) per una sottoscrizione non risulta specificato il metodo di autentica della firma;
d) per 7 sottoscrittori risulta erroneamente indicata la sezione elettorale di riferimento;
e) per 4 sottoscrittori risulta mancata o errata la indicazione del Castello di residenza;
f) per un sottoscrittore risulta erroneamente indicato il codice I.S.S.;
g) per un sottoscrittore risulta erroneamente indicato il luogo di nascita;
h) per un sottoscrittore risulta erroneamente indicata la data di emissione del documento di riconoscimento.

3. Ai sensi del combinato disposto degli articoli 5, commi 1 e 2, e 20, commi 1 e 5 della Legge Qualificata 29 maggio 2013 n.1 (*Del referendum e dell'iniziativa legislativa popolare*), a pena di irricevibilità, la domanda deve provenire da almeno sessanta cittadini elettori, deve contenere le

Copia dell'originale conservato presso la Pubblica Amministrazione (Art.85sexies,co.2-4,D156/05 smi)

Partenza: AOO AOO-02, N. Prot. 00087304 del 23/09/2025

generalità complete dei firmatari, la firma degli stessi debitamente autenticata da notaio o dall'Ufficiale dello Stato Civile o dal Cancelliere del Tribunale e l'indicazione della lista elettorale di iscrizione.
Nel caso di specie non sono state, quindi, rispettate le condizioni, i requisiti, le modalità, gli adempimenti previsti da tali disposizioni posto che, come rilevato dall'Ufficio Elettorale di Stato e come verificato da questo Collegio:
- uno dei sottoscrittori non risulta elettore della Repubblica;
- undici sottoscrizioni sono invalide perché non autentiche o di non certa autenticità;
- sette sottoscrizioni risultano invalide perché non recano la corretta indicazione della lista elettorale di iscrizione.

Ne discende che la domanda reca solo 59 valide sottoscrizioni di cittadini elettori.
Difettano, pertanto, i requisiti di ricevibilità della domanda, essendo essa riferibile in modo univoco e corretto a meno di sessanta elettori.
I requisiti della cittadinanza e della autenticità delle sottoscrizioni sono, d'altronde, essenziali per la verifica della effettiva sussistenza del minimo di rappresentatività prescritto dalla Legge Qualificata.
Mentre il requisito della corretta indicazione della lista elettorale di iscrizione, oltre ad essere espressamente prescritto, a pena di irricevibilità, dalla medesima Legge, costituisce elemento essenziale a fare procedere in modo spedito il peculiare procedimento previsto dal legislatore.
La mancanza di tali requisiti è, pertanto, insuperabile (contrariamente agli altri rilievi dell'Ufficio Elettorale di Stato, attinenti ad aspetti essenzialmente formali, come tali irrilevanti o comunque superabili in nome del *favor* agli istituti di democrazia diretta). Come questo Collegio ha già avuto occasione di precisare «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» (Sentenza 16 dicembre 2013, n.10) nonché a garantire le esigenze di speditezza del procedimento referendario.
Resta ferma, ovviamente, la riproponibilità di una domanda conforme alle richiamate prescrizioni degli articoli 5 e 20 della Legge Qualificata n.1/2013.
4. Comunque questo Collegio, attesa l'importanza democratica dell'istituto referendario, specie su tematiche particolarmente rilevanti come quella investita dalla richiesta *de qua*, coglie l'occasione - sperando che *de futuro* si possa tener conto delle seguenti indicazioni - per precisare che, ove pure la domanda fosse stata ricevibile, il referendum sarebbe, in questo caso, risultato inammissibile sotto due differenti profili.
5. Ai sensi dell'articolo 20, comma 1 della Legge Qualificata n.1/2013, il referendum propositivo o d'indirizzo è ammesso nei modi e per le finalità di cui all'articolo 2, comma 2, per le stesse materie per le quali è ammissibile il referendum abrogativo.

Copia dell'originale conservato presso la Pubblica Amministrazione (Art.85sexies,co.2-4,D156/05 smi)

Partenza: AOO AOO-02, N. Prot. 00087304 del 23/09/2025

L'articolo 2, comma 2, a sua volta, prevede che con il referendum propositivo o di indirizzo il corpo elettorale è chiamato a determinare i principi ed i criteri direttivi delle norme di legge da introdurre.
L'articolo 3 della medesima Legge Qualificata prevede che il referendum abrogativo (e quindi anche propositivo o di indirizzo) 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.
L'abrogato Collegio Giudicante sull'ammissibilità dei referendum, con la Sentenza del 23 aprile 2003, aveva interpretato in senso estensivo il limite delle leggi di ratifica di convenzioni e trattati internazionali (già presente nella abrogata n.101/1994), ritenendo quindi inammissibile una richiesta referendaria propositiva o di indirizzo riferita all'intera attività politica e diplomatica prodromica ad una convenzione o trattato da sottoporre a ratifica.
Questo indirizzo interpretativo, sostanzialmente idoneo a estendere il limite a tutta la politica estera della Serenissima Repubblica, è stato, tuttavia, superato dalla giurisprudenza di questo Collegio Garante a partire dalla Sentenza n.4 del 15 novembre 2010.
A partire da tale decisione questo Collegio ha ritenuto che il limite andasse inteso in senso specifico e limitato, dovendosi unicamente escludere la possibilità del Corpo Elettorale di dare indirizzi in relazione ad accordi già negoziati e sottoscritti.
Tale indirizzo appare da confermare. Con le seguenti precisazioni.
La Legge Qualificata n.1/2013 regola i vari istituti di democrazia diretta, prevedendo e disciplinando (oltre l'iniziativa legislativa popolare) vari istituti referendari. E tra essi i referendum abrogativi, quelli propositivi o di indirizzo, quelli confermativi.
In materia di trattati internazionali, la Legge Qualificata pone un limite ai referendum abrogativi e a quelli propositivi o di indirizzo, ma non a quelli confermativi.
La esclusione dei referendum abrogativi è coerente alla necessità di non esporre lo Stato a responsabilità di diritto internazionale, che discenderebbe dalla sua sottrazione agli obblighi di una convenzione ratificata.
La ammissibilità di referendum confermativi, come tali riferiti al testo finale e definitivo dell'accordo quale risultante nella legge di ratifica, è, invece, funzionale alla volontà di assicurare la necessaria coerenza tra la volontà del Corpo Elettorale e quella espressa dall'organo rappresentativo.
In tale contesto normativo che, come appena rilevato, bilancia la esigenza di preservare la continuità dello Stato nei rapporti internazionali e la partecipazione popolare alle scelte

Copia dell'originale conservato presso la Pubblica Amministrazione (Art.85sexies,co.2-4,D156/05 smi)

Partenza: AOO AOO-02, N. Prot. 00087304 del 23/09/2025

fondamentali della Repubblica, deve, allora, ritenersi che il referendum propositivo o di indirizzo ben possa avere ad oggetto la politica estera dello Stato.
L'articolo 2, comma 2 della Legge Qualificata n.1/2013, d'altronde, assegna al referendum propositivo e di indirizzo la funzione di individuare i principi ed i criteri direttivi delle norme di legge da introdurre nell'ordinamento, principi e criteri a cui il Consiglio Grande e Generale dovrà attenersi nel disciplinare per legge la materia oggetto del referendum.
E nulla esclude che tali indirizzi possano riguardare la politica estera e gli accordi da definire con altri Stati o organizzazione di Stati.
Come già evidenziato nelle Sentenze n.4/2010 e n.4/2012 la regola è, infatti, la ammissibilità della espressione diretta della volontà del Corpo Elettorale. E quindi eccezionali (e da intendersi restrittivamente) sono le limitazioni di tale regola.
Nondimeno, deve ritenersi che il limite di cui al combinato disposto degli articoli 3, lettera a) (*trattati internazionali*) e 20 della Legge Qualificata n.1/2013 debba ritenersi riferito a tutti gli accordi già negoziati, senza che rilevi la loro sottoscrizione.
Prima della fase della negoziazione, per le ragioni sopra indicate, è, infatti, ben possibile che il Corpo Elettorale, tramite referendum propositivo o di indirizzo, guidi le scelte di politica estera, indicando criteri e obiettivi da perseguire.
Così come esso potrà confermare o meno la ratifica del trattato consentendone (o precludendone) così la sottoscrizione.
Ma ammettere un referendum propositivo o di indirizzo laddove la negoziazione sia conclusa o prossima alla conclusione finirebbe per essere tardivo, se il suo fine è indirizzare, o prematuro, se il suo fine è confermare o disapprovare l'esito delle negoziazioni.

6. L'articolo 20, comma 4 della Legge Qualificata n.1/2013 richiede, poi, "*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 ed ai quali le norme regolatrici dovranno attenersi*".
In coerenza a tale finalità di chiara formazione ed espressione della volontà popolare, ai sensi del combinato disposto degli articoli 5 e 20 della Legge Qualificata n.1/2013, si prevede (quale condizione di ricevibilità della domanda) il deposito di una relazione illustrativa unitamente alla domanda referendaria.
Si tratta di un adempimento sostanziale, che deve essere inteso anche in relazione alla possibilità prevista (dall'articolo 19 quanto al referendum abrogativo e) dall'articolo 24 (quanto al referendum propositivo o di indirizzo) della Legge Qualificata n.1/2013 di interrompere la procedura referendaria "*[q]ualora il Consiglio Grande e Generale, successivamente al giudizio di ammissibilità previsto all'articolo 20 e prima dello svolgimento del referendum propositivo o di indirizzo, approva una legge che accolga nella sostanza e completamente i principi ed i criteri direttivi richiesti dal comitato promotore, ed il Collegio Garante convocato per tale giudizio lo accerta*".

Copia dell'originale conservato presso la Pubblica Amministrazione (Art.85sexies,co.2-4,D156/05 smi)

Partenza: AOO AOO-02, N. Prot. 00087304 del 23/09/2025

Al fine della funzionalità degli istituti referendari è, quindi, essenziale la chiarezza dell'indirizzo, che consenta all'elettore di esprimere in modo univoco, chiaro e consapevole la sua volontà e che consenta, così, alla democrazia diretta di essere un corretto complemento di quella rappresentativa ed agli organi rappresentativi di recepire immediatamente le richieste del Comitato Promotore senza incertezze.

7. Da quanto precede, in definitiva, deve ritenersi che un referendum propositivo o di indirizzo sia ammissibile se teso a indirizzare una procedura da avviare e non attenga ad una negoziazione già avviata o addirittura conclusa e alle fasi di sottoscrizione e ratifica e se il quesito, anche alla luce di quanto esposto nella relazione illustrativa, identifichi in modo chiaro i principi ed i criteri richiesti dal comitato promotore e consenta all'elettore di esprimere in modo univoco, chiaro e consapevole la sua volontà.

8. Con la domanda 8 agosto 2025 il Comitato Promotore ha presentato una proposta di referendum propositivo o d'indirizzo proponendo il seguente quesito:

"*Volete Voi che la Repubblica di San Marino continui la procedura per giungere ad un accordo di associazione all'Unione Europea, che comporti l'accettazione delle quattro (4) libertà fondamentali della Unione Europea, con relativa sottoscrizione (parafatura) e successiva ratifica?*".

Nella relazione illustrativa il Comitato Promotore:

- espone che "*il Referendum si rivolge a tutti i cittadini che desiderano esprimersi sull'accordo di associazione di San Marino all'Unione Europea*";
- afferma "*che sia giunto il momento di discutere apertamente durante una campagna referendaria i pro e i contro di questa associazione e di dare ai cittadini la possibilità di esprimere la loro opinione attraverso un referendum*";
- sostiene che la "*proposta di associazione all'Unione Europea solleva importanti interrogativi sulla sovranità, l'autonomia e l'identità nazionale*";
- evidenzia che nel "*caso dell'associazione all'U.E., le implicazioni sono profonde e riguardano vari aspetti della vita nazionale, dall'economia alla legislazione, dalla politica estera alla gestione delle frontiere*";
- sottolinea che "*una delle preoccupazioni principali riguardo all'associazione all'UE è l'impatto sulla sovranità e sull'autonomia di San Marino*";
- in specie, sottolinea:

a) che "*l'UE impone numerose restrizioni legislative che limitano la nostra sovranità decisionale*";

b) che "*le politiche economiche dell'UE possono non sempre rispecchiare le esigenze specifiche del nostro Paese*";

c) che "*le politiche Estere dell'UE sono quanto più lontane dal pensiero della popolazione che da sempre è rimasta neutrale e contraria alle guerre*".

Nella relazione illustrativa si identificano gli obiettivi del Comitato nella promozione del dibattito ("*un confronto aperto e rispettoso tra diverse opinioni sul rapporto di San Marino e l'Unione Europea, anche in forma di associazione*"), nella informazione dei cittadini ("*fornire informazioni accurate e dettagliate sui benefici e gli svantaggi di un accordo con la U.E.*"), nella raccolta delle firme necessarie per indire un referendum che chieda ai cittadini se desiderano che San Marino firmi l'accordo di associazione all'Unione Europea.

Copia dell'originale conservato presso la Pubblica Amministrazione (Art.85sexies,co.2-4,D156/05 smi)

Partenza: AOO AOO-02, N. Prot. 00087304 del 23/09/2025

Nella relazione illustrativa viene, poi evidenziato:

- che una bozza di accordo di associazione è (solo) in parte visibile e leggibile sul sito della Segreteria di Stato agli affari Esteri, da cui emergerebbe che San Marino come paese terzo si vincolerebbe ad accettare le 4 (quattro) libertà fondamentali dell'Unione Europea;
- che "*i testi sul sito tradotti in italiano si legge che sono di libera traduzione e quindi non ufficiale, mentre gli altri protocolli, addendum comunque chiamati sono richiamati in link da cui si possono legge in lingua inglese*".

Nella relazione illustrativa si afferma, infine, che "*la segreteria di Stato nel dicembre 2023 diceva che la trattiva era terminate e l'accordo era stato raggiunto*" ma "*a distanza di oltre un anno e mezzo da quella data si legge ancora che vi sono alcuni aspetti in via di definizione*" e si evidenzia che il Principato di Andorra, anche esso interessato al medesimo accordo di associazione, indirà un referendum per decidere se procedere ulteriormente nelle trattative.

9. Come emerge dalla stessa relazione del Comitato Promotore, la richiesta referendaria riguarda, pertanto, non indirizzi di politica estera da perseguirsi, bensì la specifica valutazione di un testo già negoziato e la richiesta è finalizzata all'apertura di un dibattito sul tema di un eventuale accordo di associazione con l'Unione Europea senza individuare in modo univoco nemmeno la posizione del Comitato rispetto a tale eventualità.

Per quanto sopra illustrato il quesito, ove anche lo si volesse considerare ricevibile, sarebbe in ogni caso inammissibile, posto che si rivolge ad un testo da sottoscrivere ai fini della ratifica e che difetta una chiara e univoca rappresentazione della volontà referendaria.

Nessun rilievo, a tale ultimo riguardo, può d'altronde assegnarsi ai chiarimenti resi dal Comitato Promotore in sede di udienza.

P.Q.M.

IL COLLEGIO GARANTE DELLA COSTITUZIONALITÀ DELLE NORME

DICHIARA

irricevibile il quesito di referendum propositivo o di indirizzo di cui in epigrafe.

Manda

all'Ufficio Segreteria Istituzionale-Cancelleria del Collegio Garante per la trasmissione alla Reggenza.

Copia dell'originale conservato presso la Pubblica Amministrazione (Art.85sexies,co.2-4,D156/05 smi)

Partenza: AOO AOO-02, N. Prot. 00087304 del 23/09/2025

REPUBBLICA DI SAN MARINO
COLLEGIO GARANTE DELLA COSTITUZIONALITÀ DELLE NORME

Repubblica di San Marino, 22 settembre 2025/1725 d.F.R.

IL COLLEGIO GARANTE

Prof. Glauco Giostra (Membro effettivo - Presidente)

Prof. Fabio Elefante (Membro effettivo – Relatore)

Prof. Andrea Gratteri (Membro supplente)

Copia conforme della Sentenza 22 settembre 2025 n.5 del Collegio Garante della Costituzionalità delle norme, ai fini della trasmissione al Comitato Promotore,
formata in data **23 settembre 2025** alle ore **09:15**
da: **ANNALISA MARCUCCI**
con la qualifica di **ESPERTO**
presso: **UFFICIO SEGRETERIA ISTITUZIONALE,**
Il presente documento è composto da nr. **8** pagine.

firma: