

La presente Sentenza è stata trasmessa con posta elettronica in data 19 febbraio 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 **19 febbraio 2026** alle ore **13:09**  
da: **ANNALISA MARCUCCI**  
con la qualifica di **ESPERTO**  
presso: **UFFICIO SEGRETERIA ISTITUZIONALE**

Il presente documento è composto da nr. 7 pagine.

firma:



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

**SENTENZA 19 FEBBRAIO 2026 N.1**

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 23 gennaio 2026, dallo stesso Presidente, dal Prof. Fabio Elefante Relatore e membro effettivo e dal Prof. Giuseppe de Vergottini membro effettivo, nel procedimento n.0001/2026, presentato in data 21 gennaio 2026 ai sensi della Legge Qualificata 29 maggio 2013 n.1, avente ad oggetto l'ammissibilità del referendum propositivo di iniziativa popolare “*La Repubblica al termine delle procedure di negoziazione dell'accordo di associazione con l'Unione Europea chiederà ai propri cittadini di confermare l'impianto giuridico negoziato. La ratifica dell'accordo di associazione con l'Unione Europea potrà essere perfezionata esclusivamente dopo essere stata approvata dai cittadini tramite referendum confermativo di iniziativa consiliare a norma dell'art. 26 della Legge 29 maggio 2013, n.1. Volete Voi, cittadini, che sia adottata una legge che subordini la ratifica dell'accordo a referendum Conformativo?*”;

uditio

nell'Udienza Pubblica tenutasi il 6 febbraio 2026, convocata con Decreto del Presidente in data 23 gennaio 2026 n.1, 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 medesimo, Signor. Massimiliano Carlini;

constatata

nella medesima udienza l'assenza di Comitati contrari;

ha pronunciato la seguente

**SENTENZA**

**FATTO**



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

1. Con domanda scritta presentata alla Reggenza, depositata presso l’Ufficio Segreteria Istituzionale in data 21 gennaio 2026, il signor Massimiliano Carlini in nome e per conto di 72 firmatari, nella sua qualità di Legale Rappresentante del Comitato Promotore ‘*I Capi Famiglia*’, 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 e di indirizzo di iniziativa popolare, proponendo il seguente quesito: *“La Repubblica al termine delle procedure di negoziazione dell’accordo di associazione con l’Unione Europea chiederà ai propri cittadini di confermare l’impianto giuridico negoziato. La ratifica dell’accordo di associazione con l’Unione Europea potrà essere perfezionata esclusivamente dopo essere stata approvata dai cittadini tramite referendum confermativo di iniziativa consiliare a norma dell’art. 26 della Legge 29 maggio 2013, n.1. Volete Voi, cittadini, che sia adottata una legge che subordini la ratifica dell’accordo a referendum Confermativo?”*.

L’Ufficio Elettorale di Stato, in data 6 febbraio 2026, ha inviato la propria attestazione riferita ai presentatori e sottoscrittori dell’istanza, dalla quale si evince che manca una sottoscrizione, che quattro sottoscrizioni recano inesattezze (recando, accanto alla firma, in un caso la indicazione del solo nome e non del cognome, in un caso il solo cognome, in un caso il secondo nome abbreviato, in un caso solo la firma), che un sottoscrittore risulta in due elenchi (ancorché risulti una sola firma) e che tre sottoscrittori indicano la lista elettorale anteriore a quelle modificate il 28 gennaio 2026 in ragione del cambio di residenza degli stessi.

L’istanza è corredata di relazione illustrativa, ai sensi dell’articolo 5, comma 3 della Legge Qualificata 29 maggio 2013 n.1.

Nella predetta relazione illustrativa:

- si espone che *“il Referendum si rivolge a tutti i cittadini che desiderano esprimersi sull’accordo di associazione di San Marino all’Unione Europea”*;
- si 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”*;
- si sostiene che la *“proposta di associazione all’Unione Europea solleva importanti interrogativi sulla sovranità, l’autonomia e l’identità nazionale”*;
- si 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”*
- si sottolinea che *“una delle preoccupazioni principali riguardo all’associazione all’UE è l’impatto sulla sovranità e sull’autonomia di San Marino”*

Nella relazione illustrativa, inoltre, 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”*), nell’informazione dei cittadini (*“fornire informazioni accurate e dettagliate sui benefici e gli svantaggi di un accordo con la U.E.”*) 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.



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

---

Nella medesima relazione illustrativa vengono richiamate, a sostegno della ammissibilità del quesito, la Sentenza n.4 del 15 novembre 2010 e la Sentenza n.5 del 20 settembre 2025 del Collegio Garante.

Nella relazione illustrativa, infine, si specifica che “*la maggioranza di turno o il Governo*” potrebbe evitare il ricorso alle urne “*semplicemente*” indicando “*il referendum confermativo con il testo del quesito proposto*”.

2. In data 29 gennaio 2026 è pervenuto al Collegio, da parte dello stesso Sig. Carlini, l’invito a valutare l’opportunità di astensione del Presidente prof. Glauco Giostra e del Relatore prof. Fabio Elefante, “*per essersi già espressi su quesiti similari*”.

3. Nella fase introduttiva dell’udienza pubblica del 6 febbraio 2026 i due membri effettivi del Collegio hanno rappresentato di non ritenere di doversi astenere non sussistendo alcuna delle fattispecie che giustificano il diritto-dovere di astenersi, a norma dell’articolo 10 della Legge Qualificata 30 ottobre 2003 n.145.

4. Nel corso dell’udienza l’avv. Paride Bugli ha brevemente argomentato, in merito all’ammissibilità del quesito referendario, sostenendo che la formulazione dello stesso era coerente a quanto previsto dalla Sentenza n.4 del 15 novembre 2010 e dalla Sentenza n.5 del 20 settembre 2025 di questo Collegio Garante e ritenendo, invece, non condivisibile quanto statuito nella Sentenza 27 ottobre 2025 n.6 di questo Collegio.

L’istante ha poi richiesto, ed è stato autorizzato, il deposito di una memoria illustrativa riferita alla questione dell’ammissibilità del quesito referendario proposto.

In tale memoria si argomenta:

- che il quesito referendario non avrebbe ad oggetto la ratifica dell’accordo di associazione con l’Unione Europea né l’approvazione o il rigetto del suo contenuto;
- che il quesito avrebbe, invece, ad oggetto l’adozione di una legge ordinaria che subordini la ratifica dell’accordo all’approvazione preventiva dei cittadini, mediante referendum confermativo di iniziativa consiliare ai sensi dell’articolo 26 della Legge 29 maggio 2013 n.1;
- che il riferimento contenuto nel quesito alla “conferma dell’impianto giuridico negoziato” andrebbe inteso quale “*descrizione dell’effetto procedurale della legge oggetto del referendum e non quale attribuzione al corpo elettorale di un potere diretto di ratifica dell’accordo*”;
- che il quesito, in linea di principio, dovrebbe essere interpretato in senso costituzionalmente orientato, in senso compatibile con l’ordinamento costituzionale e, nel caso di specie, interpretato nel senso che esso avrebbe ad oggetto una disciplina procedurale interna e non inciderebbe sulla validità o efficacia dell’accordo internazionale;
- che il referendum “in quanto istituto previsto e disciplinato da legge qualificata” costituirebbe “*una modalità ordinaria di esercizio della sovranità popolare*”;
- che la richiesta referendaria non interferirebbe con “*l’attività di negoziazione dell’accordo*”, con “*la competenza del Consiglio Grande e Generale in materia di ratifica*”, con “*l’equilibrio costituzionale*”;
- che il quesito non sarebbe teso alla “*introduzione di uno strumento nuovo o atipico bensì*” a “*l’utilizzo di un istituto già previsto dall’ordinamento, la cui attivazione viene resa condizione per la ratifica dell’accordo*”;



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

- che la richiesta referendaria non contrasterebbe con i principi fondamentali, non incidendo sui diritti inviolabili dei cittadini, sulla forma di Stato o di governo e sull'assetto costituzionale della Repubblica, né avrebbe effetti immediati sull'ordinamento giuridico.

Su tali basi, l'istante chiede che sia dichiarata inammissibile la richiesta referendaria.

**DIRITTO**

1. La richiesta referendaria è ricevibile, essendo ritualmente presentata da 72 sottoscrittori regolarmente iscritti nelle liste elettorali ed essendo irrilevanti le mere irregolarità indicate dall'Ufficio Elettorale di Stato, posto che non è in dubbio: la presenza del numero minimo di sottoscrizioni previste dalla Legge Qualificata n.1/2013, l'individuabilità dei sottoscrittori, la corretta indicazione delle liste elettorali di appartenenza (essendo del tutto irrilevante la modifica della lista di iscrizione intervenuta successivamente alla sottoscrizione della richiesta referendaria).

2. Il richiesto referendum risulta, tuttavia, inammissibile sotto più profili.

3. 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 ammmissible il referendum abrogativo.

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;"*

L'articolo 20, comma 3 della Legge Qualificata n.1/2013, inoltre, prevede che sia *"comunque inammissibile il referendum propositivo o d'indirizzo quando i principi e 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 contenuti nella Dichiarazione dei diritti"*.

3. Con la domanda depositata il 21 gennaio 2026 il Comitato Promotore ha presentato una proposta di referendum propositivo o d'indirizzo indicando il seguente quesito:

*"La Repubblica al termine delle procedure di negoziazione dell'accordo di associazione con l'Unione Europea chiederà ai propri cittadini di confermare l'impianto giuridico negoziato. La ratifica dell'accordo di associazione con l'Unione Europea potrà essere perfezionata esclusivamente dopo essere stata approvata dai cittadini tramite referendum confermativo di iniziativa consiliare a norma dell'art. 26 della Legge 29 maggio 2013, n.1. Volete Voi, cittadini, che sia adottata una legge che subordini la ratifica dell'accordo a referendum Confermativo?"*



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

La proposta tende, quindi, a condizionare la ratifica ovvero l'efficacia del Decreto Consiliare di ratifica dell'eventuale Accordo di Associazione ad un referendum. Ma non ad un referendum confermativo di iniziativa popolare, bensì ad un referendum confermativo di iniziativa consiliare ai sensi dell'articolo 26 della Legge Qualificata n.1/2013.

Tale ultima disposizione (*Referendum confermativo di iniziativa consiliare*) prevede che:

*"1. Il referendum confermativo può essere richiesto espressamente per ogni legge attraverso apposita disposizione contenuta nella stessa legge da sottoporre a referendum approvata da almeno trentuno Consiglieri; è ammesso per ogni materia, fatta eccezione per le leggi in materia fiscale, finanziaria, di amnistia e di indulto.*

*2. Non si fa luogo al giudizio di ammissibilità da parte del Collegio Garante né alla raccolta delle firme di cui all'articolo 12".*

Conseguentemente, dall'eventuale ammissione e successivo accoglimento del quesito referendario proposto dal Comitato Promotore discenderebbe un vincolo ad introdurre una norma che imponga al Consiglio Grande e Generale di introdurre nella delibera del Consiglio stesso di ratifica un'apposita disposizione di richiesta di un referendum confermativo e, in mancanza di una siffatta disposizione o, comunque, in mancanza di previo esperimento di un referendum confermativo, si avrebbe una preclusione assoluta all'efficacia della deliberazione del Consiglio Grande e Generale ed alla possibilità di emanazione del Decreto Consiliare da parte della Reggenza.

6. Così individuato l'oggetto e l'obiettivo del quesito referendario di indirizzo proposto, si rileva che esso è sostanzialmente sovrapponibile a quello dichiarato inammissibile con la Sentenza 27 ottobre 2025 n.6 di questo Collegio.

Anche in quel caso, infatti, si chiedeva l'introduzione di una legge ordinaria tesa a condizionare la ratifica ovvero l'emanazione del Decreto Consiliare di ratifica dell'eventuale Accordo di Associazione ad un referendum e anche in quel caso si condizionava la ratifica non ad un referendum confermativo di iniziativa popolare, bensì ad un referendum confermativo di iniziativa consiliare ai sensi dell'articolo 26 della Legge Qualificata n.1/2013.

La sostanziale sovrapponibilità delle questioni poste dai due quesiti è, d'altronde, confermata dall'istanza del Comitato Promotore, che invitava due dei tre membri effettivi di questo Collegio a valutare l'opportunità di astensione *"per essersi già espressi su quesiti similari"* nonché dalla memoria autorizzata depositata in corso d'udienza il 6 febbraio 2026, che, in buona sostanza, senza mai citarla, svolge una analitica critica alla Sentenza n.6/2025, ritenendola non condivisibile.

Il Collegio ritiene, tuttavia, di confermare la sua giurisprudenza.

7. Anzitutto, il quesito è inammissibile ai sensi dell'articolo 3 della Legge Qualificata n.1/2013. Come già chiarito nella Sentenza 22 settembre 2025 n.5 e nella Sentenza 27 ottobre 2025 n.6, il limite di cui al combinato disposto degli articoli 3, lettera a) (*trattati internazionali*) e 20 della Legge Qualificata n.1/2013 va riferito a tutti gli accordi già negoziati o in fase avanzata di negoziazione (quale è l'eventuale Accordo di Associazione cui si riferisce la proposta referendaria), senza che rilevi la loro sottoscrizione.



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

---

Nel caso di specie la proposta referendaria incide sull'eventuale ratifica di un trattato già negoziato o in fase avanzata di negoziazione.

Né alcun rilievo assume la circostanza che la proposta abbia ad oggetto l'introduzione di una disciplina procedurale interna, posto che sulla scorta di essa si viene ad incidere, condizionandola, sull'efficacia della ratifica di uno specifico accordo internazionale già negoziato o in fase avanzata di negoziazione.

Di qui l'inammissibilità del quesito.

8. Va, poi, rilevato che il quesito referendario proposto è inammissibile, oltre che in relazione all'articolo 3, lettera a), anche in relazione all'articolo 20, comma 3 della medesima Legge Qualificata, nella parte in cui la norma che si intende introdurre verrebbe a precludere la stessa possibilità di emanazione dell'eventuale Decreto Consiliare ove quest'ultimo non recasse la richiesta di referendum confermativo di iniziativa consiliare, così incidendo in senso ostativo all'esercizio dei poteri normativi del Consiglio Grande e Generale e in senso limitativo sull'obbligo di emanazione della Reggenza.

Non condivisibile è, infatti, l'assunto che la disciplina di cui si propone l'introduzione in via referendaria non incida su “*la competenza del Consiglio Grande e Generale in materia di ratifica*” o su “*l'equilibrio costituzionali*” posto che, da essa, discenderebbe la impossibilità di ratificare un trattato internazionale in mancanza di previo pronunciamento del corpo elettorale.

La proposta referendaria prevedendo un obbligo per i Consiglieri di introdurre un referendum confermativo in luogo della facoltà ad essi riconosciuta dall'articolo 26 della Legge Qualificata n.1/2013 appare, finanche, contrastare con l'articolo 3-bis della Dichiarazione dei diritti dei cittadini e dei principi fondamentali dell'ordinamento sammarinese, che rimette ad una legge qualificata la disciplina degli istituti di democrazia diretta.

Contrasto che emerge in modo ancor più netto ove si consideri che la proposta tende a individuare uno specifico oggetto (sottratto al referendum abrogativo o propositivo) per il quale il referendum confermativo diverrebbe non più, come previsto dalla Legge Qualificata, uno strumento di sovranità popolare eventuale e successivo alla deliberazione consiliare, ma uno strumento obbligatorio e condizionante. Con sostanziale introduzione di uno specifico procedimento approvativo di tale trattato internazionale eccentrico rispetto all'attuale assetto costituzionale.

Sicché, in ultima analisi, la proposta referendaria tende inammissibilmente a modificare con legge ordinaria una materia riservata alla legge qualificata e a scelte di rango costituzionale.

La pur evidente rilevanza per la Repubblica della ratifica dell'eventuale accordo di associazione con l'Unione Europea non consente a questo Collegio, quindi, di derogare alle regole dell'ordinamento. Ferma ovviamente ogni valutazione del competente organo legislativo in ordine ad una modifica ordinamentale o costituzionale nel senso propugnato e perseguito dal Comitato Promotore.

9. Per quanto precede, il quesito è inammissibile, posto che si rivolge ad un testo da sottoscrivere ai fini della ratifica e che è teso a introdurre una previsione incidente in senso ostativo



REPUBBLICA DI SAN MARINO  
COLLEGIO GARANTE DELLA COSTITUZIONALITÀ DELLE NORME

o limitativo su poteri fondamentali dello Stato contrastante con principi generali dell'ordinamento fissati mediante legge qualificata in attuazione della Dichiarazione dei diritti.

**P.Q.M.**

IL COLLEGIO GARANTE DELLA COSTITUZIONALITÀ DELLE NORME

**DICHIARA**

inammissibile 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.

*Repubblica di San Marino, 19 febbraio 2026, 1725 d.F.R.*

IL COLLEGIO GARANTE

Prof. Glauco Giostra (Membro effettivo - Presidente)

Prof. Giuseppe de Vergottini (Membro effettivo)

Firmato digitalmente da: GIUSEPPE DE VERGOTTINI  
Data: 19/02/2026 10:15:54

Prof. Fabio Elefante (Membro effettivo – Relatore)

Firmato digitalmente da  
**FABIO ELEFANTE**  
C = IT

Copia conforme della Sentenza 19 febbraio 2026 n.1 del Collegio Garante della Costituzionalità delle norme, notificata, ai sensi dell'art.15-bis del Reg. Coll. n.1/2004 e s.s.m., al Sig. Massimiliano Carlini quale Legale Rappresentante del Comitato Promotore  
formata in data **19 febbraio 2026** alle ore **14:16**  
da: **ANNALISA MARCUCCI**  
con la qualifica di **ESPERTO**  
presso: **UFFICIO SEGRETERIA ISTITUZIONALE**,  
Il presente documento è composto da nr. 7 pagine.

firma: