



# IL REFERENDUM E GLI ALTRI ISTITUTI DI DEMOCRAZIA DIRETTA

DI GIOVANNA CRESCENTINI  
DIRIGENTE DELL'UFFICIO SEGRETERIA ISTITUZIONALE

L'articolo 2 della Dichiarazione dei Diritti dei cittadini e dei principi Fondamentali dell'Ordinamento Sammarinese (Legge 8 luglio 1974 n.59 modificata dalla Legge 19 settembre 2000 n.95 e dalla Legge di Revisione Costituzionale 26 febbraio 2002 n.36) recita: *“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”*. Già il legislatore costituzionale del 1974, nell'adottare la Dichiarazione dei Diritti aveva quindi previsto la regolamentazione degli istituti di democrazia diretta, introducendo al riguardo una specifica riserva di legge.

Dal 1974 – data di approvazione della Dichiarazione dei Diritti – occorrerà però aspettare il 1981 perché il Consiglio approvi una legge istitutiva del referendum popolare (Legge 29 ottobre 1981 n.82) e che regolamenta il referendum abrogativo e quello confermativo. Successivamente questa legge viene modificata e integrata con la Legge 28 novembre 1994 n.101, tuttora in vigore, che ha introdotto un istituto nuovo, quello del referendum propositivo o di indirizzo. La normativa vigente prevede pertanto tre tipi di referendum: il referendum abrogativo, il referendum confermativo e il referendum propositivo o di indirizzo.

## **Il referendum abrogativo**

Il Capo I della Legge n.101/1994 - che regolamenta il referendum abrogativo - è il capo più corposo poiché le norme procedurali ivi contenute vengono poi estese, con espresso richiamo operato dal rinvio, al referendum propositivo o d'indirizzo e a quello confermativo, ovviamente per le parti non derogate dalla specifica disciplina.

Rispetto alla normativa introdotta dalla Legge n.82 del 1981, la procedura referendaria introdotta con la Legge del 1994 ha subito una sostanziale inversione di rotta. L'avvio è sempre dato da una richiesta di referendum, tuttavia l'intervento dell'attività "statuale" - con l'unica eccezione dell'avviso a fini di pubblicità di competenza del Segretario di Stato per gli Affari Interni - è spostato al momento successivo alla avvenuta raccolta delle firme dei cittadini elettori sottoscrittori (dovute in numero almeno pari all'1,5% del Corpo Elettorale, quale risultante dall'ultima e definitiva revisione annuale delle liste elettorali effettuata a mente della vigente Legge Elettorale), raccolta delle firme che deve essere effettuata entro novanta giorni dal deposito dell'istanza referendaria. E' solo alla fine della raccolta delle firme, quindi, che viene investito il Collegio Garante (sino all'ottobre del 2003 il Collegio Giudicante) il quale si trova a dover effettuare anche una serie di controlli preliminari che nella Legge del 1981 erano invece affidati al Commissario della Legge.

### ***1. Oggetto***

Il referendum abrogativo è indetto qualora si voglia procedere all'abrogazione totale o parziale di leggi, atti, norme anche consuetudinarie, comunque aventi forza di legge. Perché sia dichiarato ammissibile è necessario innanzitutto che lo stesso non abbia ad oggetto la soppressione di organi, organismi e poteri fondamentali dello Stato, di cui all'articolo 3 della Legge 8 luglio 1974 n.59, e di diritti e principi fondamentali dell'ordinamento sammarinese. E' 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. E' interessante evidenziare che, rispet-

to alla normativa del 1981, nella legge attualmente in vigore, tra le materie escluse dal referendum abrogativo, vi sono anche “i diritti e i principi fondamentali dell’Ordinamento”. Tale previsione, di più ampia portata di quella precedente, consente un richiamo non solo alla costituzione formale (Carta dei Diritti) ma anche alla costituzione sostanziale pur presente nel nostro ordinamento.

Il referendum deve inoltre contenere l’esatta, chiara ed inequivocabile formulazione della proposta da sottoporre a votazione popolare e questo perché sia consentito l’esercizio della sovranità popolare in maniera piena, consapevole e libera.

Riguardo alla interpretazione dell’articolo 3 della Legge n.101/1994 e, più in particolare, alla norma in esso contenuta che individua le materie escluse dal referendum - e tra queste le leggi di ratifica di convenzioni e trattati internazionali - il Collegio Garante, nella sentenza n.4 del 2004, ha evidenziato che la formulazione del suddetto articolo è volta ad escludere solo l’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 fino ad escludere il Corpo Elettorale dagli indirizzi di politica estera. Il Collegio non ha, quindi, condiviso l’orientamento e l’interpretazione “estensiva” espressi a suo tempo dall’allora Collegio Giudicante il quale aveva affermato - in una sua decisione sull’ammissibilità di un referendum - che anche l’attività politica e diplomatica prodromica ad una convenzione o trattato da sottoporre a ratifica sarebbe esclusa dall’ambito applicativo degli istituti referendari.

Il Collegio Garante - nella precitata sentenza n. 4 del 2004 - ha altresì precisato che, mentre con il generico riferimento a “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 i quali 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 ac-

cordi già negoziati e sottoscritti e la cui mancata ratifica esporrebbe la Repubblica a responsabilità di diritto internazionale.

Il Collegio ha altresì evidenziato 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. Nessun dubbio sulla legittimità dei divieti sanciti nel summenzionato articolo 3 della Legge n.101/1994 (ripresi poi anche dall'articolo 22 della medesima legge con riferimento al referendum propositivo o d'indirizzo) ma essi, ponendo un limite all'esercizio in forma diretta della sovranità popolare, sancita dall'articolo 2 della Dichiarazione dei Diritti, sono da considerarsi di stretta interpretazione.

Con riferimento all'oggetto del referendum abrogativo è utile citare anche un'altra sentenza del Collegio Garante – la n.1 del 2005 – in quanto la stessa si pronuncia sul nuovo sistema delle fonti introdotte con la revisione costituzionale del 2002 ed in particolare sulla referendabilità delle leggi costituzionali e qualificate introdotte da quella riforma, considerata la maggioranza richiesta per la loro approvazione (quella dei due terzi per le costituzionali, e quella assoluta per le qualificate). In questa sentenza il Collegio ha ritenuto che il nuovo sistema delle fonti escluda implicitamente che si possano promuovere referendum abrogativi nei confronti delle leggi qualificate (e ovviamente, e ancor di più, nei confronti delle leggi costituzionali) 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.

Ritiene, il Collegio, che sottoporre 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 n.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 invece la conclusione cui giunge il Collegio – sempre nella citata sentenza n.1/2005 - per i referendum propositivi. Il Collegio osserva che 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. Ma nessun vincolo è previsto per il Consiglio Grande e Generale, in ordine ai contenuti e allo stesso obbligo a provvedere al riguardo, dovendosi da ciò dedurre la piena discrezionalità del massimo organo rappresentativo nell'assumere o nel non assumere una decisione.

Alla luce di tali considerazioni il Collegio ha ritenuto che 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 necessaria per l'approvazione di tali leggi.

## ***2. Presentazione dell'istanza – Formalità***

Il referendum abrogativo di iniziativa popolare viene chiesto con la presentazione dell'istanza alla Reggenza, depositata all'Ufficio Segreteria Istituzionale da almeno tre cittadini elettori che costituiranno il comitato promotore. All'atto del deposito l'Ufficio provvede a rilasciare ai presentatori copia conforme all'originale dell'istanza medesima su cui viene apposto il timbro attestante l'avvenuto deposito. Del deposito e delle relative operazioni viene redatto verbale il quale, sempre in copia conforme, viene consegnato ai prestatori.

A pena di irricevibilità la domanda di referendum deve essere redatta in carta bollata e deve contenere le generalità complete dei firmatari, la firma degli stessi autenticata – da pubblico notaio, dall'Ufficiale di Stato Civile o dal Cancelliere del Tribunale - e l'indicazione della lista elettorale di iscrizione. E' altresì condizione di ricevibilità il deposito di una relazione illustrativa che deve essere presentata contestualmente alla domanda referendaria. Nella domanda deve essere indicato inoltre quale, fra i presentato-

ri, sia il legale rappresentante del comitato promotore: questi rappresenta il comitato promotore in tutte le fasi del successivo iter ed è il destinatario di tutte le comunicazioni e/o notificazioni da eseguirsi al comitato stesso.

Il referendum abrogativo può essere promosso anche dalle Giunte di Castello. In questo caso l'istanza va corredata anche dall'estratto autentico dei verbali delle sedute delle Giunte, in cui sia contenuta la decisione della Giunta medesima di presentare il referendum, e deve essere sottoscritta da due delegati per ciascuna delle Giunte promotrici, che costituiscono il comitato promotore. La mancanza di questi requisiti comporta l'irricevibilità della domanda.

A seguito del deposito dell'istanza referendaria il Segretario di Stato per gli Affari Interni emette un avviso pubblico con cui si dà notizia della presentazione del referendum e del testo integrale dello stesso, avviso che viene affisso all'Albo di Palazzo Pubblico.

Sempre a seguito del deposito l'Ufficio Segreteria Istituzionale provvede a trasmettere copia conforme dell'istanza alla Cancelleria del Tribunale e all'Ufficiale di Stato Civile per gli adempimenti di competenza: questi uffici, infatti, sono tenuti – così come i notai di fiducia indicati dal comitato promotore – a ricevere le firme dei cittadini elettori che intenderanno sottoscrivere l'istanza referendaria.

### ***3. Raccolta e deposito delle firme***

Dal giorno del deposito della domanda inizia a decorrere il termine di novanta giorni per la raccolta delle firme, debitamente autenticate, dei cittadini elettori, nella percentuale di almeno l'1,5% del Corpo Elettorale risultante dall'ultima e definitiva revisione annuale delle liste elettorali. A tale fine il comitato promotore predispose appositi moduli dattiloscritti o a stampa su cui è riprodotta la proposta da sottoporre a referendum, moduli che vengono depositati presso l'Ufficio di Stato Civile, il Tribunale e i notai indicati dal comitato promotore.

Le firme raccolte devono essere depositate all'Ufficio Segreteria Istituzionale da almeno tre componenti del comitato promotore; l'Ufficio redige verbale del deposito di cui trasmette immediatamente copia alla Reggenza.

#### ***4. Udienza per l'ammissibilità - Decisioni***

La Reggenza, ricevuta la comunicazione dell'avvenuto deposito delle firme, la trasmette al Presidente del Collegio Garante il quale con decreto, fissa, con preavviso di almeno dieci giorni, l'udienza per l'ammissibilità del referendum, udienza che dovrà avere luogo nel termine di venti giorni dal deposito delle firme. L'udienza è pubblica e si svolge in forma dibattimentale: all'udienza hanno diritto di partecipare il comitato promotore e l'eventuale comitato contrario, che devono farsi rappresentare ed assistere da avvocati iscritti all'Albo degli Avvocati e Notai della Repubblica. Entrambi i comitati devono notificare al Presidente del Collegio la loro volontà di intervento almeno il giorno precedente a quello fissato per l'udienza. L'eventuale comitato contrario si costituisce con la notifica di una apposita domanda alla Reggenza sottoscritta da almeno quindici cittadini elettori.

Il Collegio Garante è subentrato – dall'ottobre del 2003 – al Collegio Giudicante previsto dalla Legge n.101/1994. Questo, in virtù di quanto disposto dall'articolo 16 della Dichiarazione dei Diritti così come modificata dalla Legge di revisione costituzionale n.36/2002, che con l'istituzione del Collegio Garante della Costituzionalità delle Norme ha altresì previsto che a tale organo fosse attribuito anche il giudizio di ammissibilità sui referendum, giudizio disciplinato poi con successiva Legge Qualificata n.55 del 2003.

Il Collegio Giudicante era composto di 6 membri effettivi e 6 membri supplenti di cui 3 membri effettivi e 3 membri supplenti nominati dal Consiglio Grande e Generale all'inizio della Legislatura e per la durata della stessa. Gli altri tre membri effettivi del Collegio Giudicante erano il Giudice delle Appellazioni Civili (Presidente), il Giudice delle Appellazioni Penali e il Giudice Amministrativo d'Appello, che erano sostituiti, in caso di impedimento o assenza, rispettivamente dal Giudice per l'azione di sindacato dei magistrati, dal Giudice per l'accertamento dei presupposti di fatto e di diritto dell'azione di sindacato dei magistrati e dal Giudice per la responsabilità civile dei magistrati.

Il passaggio di competenze non ha tuttavia modificato il procedimento di ammissibilità per il quale l'articolo 15 della summenzionata Legge Qualificata n. 55/2003 rinvia integralmente alle disposizioni della Legge n.101/1994.

L'articolo 12 della Legge n. 101/1994 disegna i poteri del Collegio nell'ambito del procedimento di ammissibilità del referendum e stabilisce tassativamente le decisioni che quest'organo può adottare. La norma infatti indica chiaramente e distintamente le pronunce di ricevibilità della domanda da quelle di inammissibilità. Compete innanzitutto al Collegio Garante accertare la sussistenza delle condizioni e dei requisiti formali della domanda di referendum e più precisamente quelli relativi alle modalità di formulazione della domanda, alla sua sottoscrizione, al suo deposito, al deposito della relazione illustrativa e quelli concernenti la raccolta delle firme, la loro autenticazione e il loro deposito. Se il Collegio rileva una irregolarità nel bollo, ordina al legale rappresentante del comitato promotore di provvedere entro un breve termine perentorio - fissato dallo stesso Collegio - alla sanatoria di tale adempimento con l'applicazione delle sanzioni previste al riguardo. In tal caso il procedimento referendario resta sospeso per tutto il periodo concesso per la sanatoria.

Il Collegio pronuncia la estinzione dell'intero procedimento nel caso in cui vi sia la inosservanza di quanto disposto circa la regolarità del bollo; pronuncia la irricevibilità della domanda nel caso in cui riscontri la violazione delle norme che disciplinano la presentazione della domanda e il suo deposito, nonché la presentazione e il deposito delle firme; pronuncia l'inammissibilità della domanda qualora non sussistano in essa i requisiti previsti in merito alla materia oggetto dei referendum e alla formulazione del quesito referendario. Il Collegio nella formulazione della propria decisione deve astenersi da ogni valutazione che attenga al complesso normativo che risulterà a seguito dell'eventuale accoglimento della proposta referendaria, quindi alla conseguente abrogazione della legge o di parte di essa.

Il Collegio deve pronunciare la propria sentenza nel termine di venti giorni dall'udienza pubblica o dalla data di scadenza del termine di sanatoria previsto per la regolarizzazione del bollo. Le decisioni del Collegio sono inappellabili. La Legge n.101/1994 prevede la loro appellabilità se aventi ad oggetto la verifica degli adempimenti previsti per la presentazione e il deposito dell'istanza referendaria o quelle relative alla raccolta e alla regolarità delle firme dei cittadini elettori necessarie e della iscrizione dei firmatari nelle liste elettorali, contro le quali è ammesso il ricorso al Magi-

strato Dirigente del Tribunale entro il termine perentorio di dieci giorni dalla pronuncia del Collegio.

Riguardo a tale norma occorre comunque valutarne la attuale applicabilità considerato che la stessa è stata inserita quando tali decisioni erano di pertinenza del Collegio Giudicante; oggi che tali decisioni sono state attribuite alla competenza del Collegio Garante della Costituzionalità delle Norme sarebbe forse opportuno un approfondimento in merito a tale norma e anche un intervento del legislatore di modifica della stessa, considerata la attuale “incongruenza” di mantenere in capo ad un organo “inferiore” rispetto al Collegio Garante della Costituzionalità delle Norme la decisione sull’eventuale ricorso promosso avverso un pronunciamento del Collegio medesimo.

Per quanto riguarda la verifica della regolarità e del numero delle firme dei cittadini elettori, e della iscrizione dei firmatari nelle liste elettorali, il Collegio Garante, avvalendosi dell’Ufficio Segreteria Istituzionale con funzioni di Cancelleria dello stesso Collegio, provvede a tale adempimento sulla base dei certificati allo stesso trasmessi dall’Ufficio di Stato Civile.

### ***5. Indizione del referendum – Impedimenti***

La decisione del Collegio, adottata con sentenza, è comunicata alla Reggenza. In caso di giudizio con esito negativo (irricevibilità o inammissibilità del referendum) la Reggenza, con proprio decreto, ne prende atto e ne dà pubblica notizia. Dichiarato invece ammesso, la Reggenza fissa la data di svolgimento del referendum il quale si dovrà tenere in un giorno di domenica compreso fra il 60° e il 90° giorno dalla data del decreto reggenziale di indizione del referendum medesimo.

La legge non prevede un termine entro cui emettere il decreto di fissazione della data della consultazione referendaria: non è, questa, una dimenticanza del legislatore bensì una scelta atta a riconoscere al riguardo una certa discrezionalità alla Reggenza per consentirle di fissare tale data tenuto conto anche di eventuali ulteriori istanze referendarie in corso. La legge – tra l’altro – prevede che nella stessa tornata siano raggruppati più referendum le cui richieste siano presentate nei termini utili.

L’articolo 15 della Legge n.101/1994 – così come modificato dall’articolo 16 della Legge Qualificata 5 agosto 2008 n.1 - prevede che nell’arco di

dodici mesi non possa tenersi più di una tornata dedicata allo svolgimento di uno o più referendum abrogativi; lo stesso articolo, al terzo comma, dispone che il referendum abrogativo non può svolgersi nei sei mesi precedenti o successivi alle elezioni politiche e alle elezioni per la nomina di almeno cinque Capitani di Castello e delle relative Giunte e comunque non prima di sei mesi dallo svolgimento delle predette consultazioni. In questi casi la Reggenza fissa il referendum emanando il proprio decreto alla scadenza del termine suindicato. Qualora si addivenga allo scioglimento anticipato del Consiglio Grande e Generale o vi sia la necessità di procedere alla elezione anticipata di almeno cinque Capitani di Castello e delle relative Giunte, le procedure del referendum già indetto sono sospese. La sospensione viene dichiarata con decreto reggenziale; sempre con decreto reggenziale verrà poi disposta la riapertura delle procedure sospese, nel rispetto dei termini sopra detti.

## ***6. Svolgimento del referendum***

Indetto il referendum, nei quindici giorni anteriori allo svolgimento dello stesso viene attivata la campagna referendaria alla quale sono ammessi il comitato promotore, l'eventuale comitato contrario, le forze politiche presenti in Consiglio Grande e Generale e quelle che – ancorché non presenti – abbiano comunque presentato liste in occasione delle ultime consultazioni elettorali. A questi soggetti sono altresì riservati gli spazi per le affissioni; un ulteriore spazio è previsto anche per le affissioni di cittadini, associazioni, forze sociali che desiderano usufruirne. A tutti loro è ugualmente riconosciuta la possibilità di svolgere comizi.

Le votazioni nel referendum avvengono mediante scheda di Stato – adottata con apposito decreto reggenziale - in cui viene riprodotta in modo chiaro ed inequivocabile la proposta sottoposta a referendum seguita dalle diciture SI-NO chiaramente differenziate: nel caso in cui si svolgano più referendum nella stessa tornata, le rispettive schede sono di colore diverso anch'esso indicato nel decreto di cui sopra.

I seggi elettorali sono costituiti in base alle norme della vigente legge elettorale. E' riconosciuto il diritto di rappresentanza nei seggi, oltre che per

le forze politiche ammesse alla campagna referendaria, anche per il comitato promotore e per l'eventuale comitato contrario.

### ***7. Accoglimento della proposta - Effetti - Interruzione della procedura referendaria***

La proposta sottoposta a Referendum è approvata se ottiene la maggioranza dei voti validamente espressi e comunque non meno del 32% dei voti degli elettori iscritti nelle liste elettorali.

Concluse le operazioni di voto e di scrutinio e pubblicato il risultato, in caso di approvazione della proposta di abrogazione da parte del Corpo Elettorale, la Reggenza dichiara, con proprio decreto, abrogata la legge, l'atto o la norma anche consuetudinaria, comunque aventi forza di legge, o parti di essi, con effetto dal momento della pubblicazione del decreto stesso che dovrà avvenire non oltre tre giorni dallo svolgimento del referendum. Se la proposta di referendum è respinta non è riproponibile se non trascorsi tre anni.

Se la legge o l'atto avente forza di legge o parte di essi, per cui è stato richiesto referendum abrogativo, sono abrogati o modificati dal Consiglio Grande e Generale prima dello svolgimento del referendum, in modo da accogliere nella sostanza la richiesta del comitato promotore, le procedure per lo svolgimento del referendum sono interrotte. Il Collegio Garante è chiamato a verificare la suddetta conformità alla quale, se riscontrata, seguirà la dichiarazione di interruzione delle procedure referendarie da farsi con decreto reggenziale.

### **Il referendum propositivo o d'indirizzo**

Il referendum propositivo o di indirizzo, introdotto con la Legge n.101/1994, ha costituito un elemento di novità assoluta non solo nel nostro ordinamento ma anche rispetto agli ordinamenti a noi vicini. Esso ha luogo allorché il Corpo Elettorale venga chiamato a determinare i principi ed 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. Il soggetto politico vincolato dall'esito favorevole di un tale referendum non può che essere l'organo di governo tenuto ad elaborare, conformemente alla volontà popolare, un progetto di legge da sottoporre poi all'iter consiliare. Organo di governo, ossia soggetto politico vincolato al rispetto della volontà popolare ed assoggettato quindi ad una responsabilità politica verso i cittadini. Il Congresso di Stato non è tuttavia lasciato libero nel dare esecuzione al risultato referendario con esito positivo: è previsto infatti, da un lato, l'intervento del Collegio Garante per un parere di conformità del progetto di legge elaborato ai principi e criteri direttivi del quesito referendario e per l'indicazione degli eventuali emendamenti da apportare per tale conformità, nonché, dall'altro, la supervisione della Reggenza quale garante del rispetto della volontà referendaria popolare. La Reggenza è infatti tenuta a vigilare sul corretto svolgimento di tutta la procedura conseguente all'accoglimento della proposta di referendum.

Nella sentenza n.1 del 2005 il Collegio Garante ha evidenziato come 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. A giudizio del Collegio, 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.

## ***1. Oggetto***

Posto che il referendum propositivo o d'indirizzo ha per scopo quello di vincolare il contenuto di una legge futura, si è avuta particolare attenzione nel determinare le materie ammissibili. All'articolo 22 della Legge n.101/1994 sono indicate le materie escluse, di più ampia portata rispetto a

quelle oggetto di esclusione di referendum abrogativo e ciò per una ragione facilmente intuibile: la materia dei diritti dell'uomo e del cittadino ed il loro esercizio non possono subire limitazioni. Non è d'altronde neppure legittimo avviare all'iter legislativo un progetto che, se approvato, per il suo contenuto di contrarietà ai principi generali dell'ordinamento sammarinese, potrebbe essere immediatamente suscettibile di pronuncia di incostituzionalità da parte del Collegio Garante. Il referendum propositivo o d'indirizzo è pertanto ammesso per tutte le materie per le quali è ammissibile quello abrogativo; è inoltre ammesso purché non abbia ad oggetto limitazioni dell'esercizio del diritto di voto, del diritto al lavoro e alla libera circolazione e stabilimento delle persone ed in generale di violazione o limitazione dei diritti dell'uomo. E' sempre inammissibile 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 di cui alla Dichiarazione dei Diritti. Il quesito referendario deve inoltre esprimere distintamente ed in forma univoca i principi ed i criteri direttivi sui quali è chiamato ad esprimersi il Corpo Elettorale.

## **2. Procedure – Rinvio**

A questo referendum si applicano tutte le disposizioni prescritte per il referendum abrogativo di iniziativa popolare, in particolare quelle relative alla presentazione della domanda, alla raccolta delle firme - le quali devono anche in questo caso essere quelle di un numero di cittadini che rappresentino almeno l'1,5% del Corpo Elettorale – al giudizio di ammissibilità da parte del Collegio e, in caso di pronuncia favorevole, quelle relative all'indizione del referendum, agli impedimenti alla celebrazione, alla campagna referendaria e alla votazione. La legge prevede che uno o più referendum propositivi o d'indirizzo possano tenersi nella stessa data di svolgimento di uno o più referendum abrogativi: in questo caso nel corso dell'anno solare non si possono svolgere ulteriori referendum abrogativi o ulteriori referendum propositivi o d'indirizzo. Anche per il referendum propositivo o d'indirizzo perché la proposta sia approvata deve ottenere la maggioranza dei voti validamente espressi e comunque non meno del 32% dei voti degli elettori iscritti nelle liste elettorali.

### ***3. Accoglimento della proposta - Effetti - Interruzione della procedura referendaria***

Concluse le operazioni di voto e di scrutinio e pubblicato il risultato, la Reggenza, in caso di approvazione della proposta referendaria, apre il termine di sei mesi entro il quale il Congresso di Stato deve redigere un progetto di legge che disciplini la materia che è stata oggetto di referendum, secondo i principi ed i criteri direttivi approvati dal Corpo Elettorale. Una volta ricevuto il progetto di legge, la Reggenza lo trasmette al Collegio Garante perché esprima un parere. Se il Collegio ravvisa che il progetto non recepisce i principi e i criteri direttivi determinati con il referendum, oltre al parere indica eventualmente gli emendamenti che il Congresso di Stato dovrà introdurre. La Reggenza, ricevuto tale parere, lo trasmette al Congresso di Stato assegnandogli un termine non superiore a trenta giorni per la regolarizzazione del progetto.

Il Congresso di Stato deposita il progetto di legge, con gli eventuali emendamenti, all'Ufficio di Presidenza che lo inserisce all'ordine del giorno della prima seduta utile del Consiglio Grande e Generale. Con il deposito del progetto di legge all'Ufficio di Presidenza il Governo conclude i propri adempimenti rispetto al dovere di dare riscontro alla volontà popolare manifestata nel referendum. L'esito che il Consiglio darà poi al progetto di legge - e quindi anche una sua eventuale bocciatura - esula dalla procedura referendaria e dagli impegni che ad essa ne conseguono, rientrando nella discrezionalità, nell'autonomia e nella responsabilità dell'organo legislativo.

Vincoli invece sono previsti qualora il Consiglio Grande e Generale voglia evitare la consultazione referendaria facendo decadere il quesito: in tal caso, infatti, deve approvare una legge "che accolga nella sostanza i principi e i criteri direttivi" contenuti nel quesito. Se, quindi, il Consiglio Grande e Generale, successivamente al giudizio di ammissibilità del referendum propositivo o d'indirizzo e prima dello svolgimento dello stesso, approva una legge che, nella sostanza, accoglie i principi e i criteri direttivi richiesti dal Comitato Promotore, ed il Collegio Garante ne accerta la conformità, la Reggenza, con decreto reggenziale, dichiara interrotte le procedure per lo svolgimento del referendum propositivo. In questo caso la decisione del Consiglio viene ad incidere direttamente sulla procedura referendaria.

#### ***4. Finalità del referendum propositivo o d'indirizzo - Dubbi interpretativi***

Stante la formulazione degli articoli 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 accolta – parrebbe 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.

L'articolo 2 della Legge n.101/1994, al secondo comma, infatti, testualmente recita: *“Il referendum propositivo ha luogo allorquando il corpo elettorale venga chiamato a determinare i principi e i criteri direttivi ai quali occorrerà attenersi nel disciplinare con legge la materia oggetto di referendum”*.

D'altra parte l'articolo 25 della medesima legge, nel disporre in merito all'attuazione della volontà referendaria, fa esplicito riferimento alla redazione di un progetto di legge volto a disciplinare, secondo i principi e i criteri direttivi approvati dal Corpo Elettorale, la materia che è stata oggetto di referendum; inoltre anche tutte le altre norme contenute nel suddetto articolo, e che disciplinano l'iter conseguente all'accoglimento della proposta di referendum propositivo o d'indirizzo, fanno riferimento alla elaborazione di un progetto di legge.

Alla luce del tenore letterale delle superiori disposizioni è lecito altresì supporre, dal punto di vista più strettamente “lessicale” ed esegetico, che il legislatore, nel definire questa tipologia di referendum come “propositivo o d'indirizzo” abbia voluto indicare, appunto, un referendum finalizzato a proporre una disciplina legislativa su una determinata materia e che la dicitura “o d'indirizzo” sia stata inserita semplicemente come rafforzativa ed esplicativa della dicitura “propositivo” volendosi riferire cioè ai principi e criteri direttivi che dovrebbero – se accolto il referendum – indirizzare il Congresso di Stato nella elaborazione del conseguente progetto di legge.

Tuttavia, con la sentenza n.4 del 2010, il Collegio Garante si è espresso in maniera diversa al riguardo, riconoscendo l'ammissibilità di referendum che si traducano in un mero indirizzo politico senza tradursi necessariamente nella redazione di un progetto di legge. Il Collegio, infatti, ha rilevato che

una corretta lettura della legge in chiave sistematica deve portare a ritenere che l'articolo 25 della Legge n.101/1994 non prevede che a un 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. Interpretando la dicitura "propositivo o d'indirizzo" come un riferimento fatto dal legislatore in modo disgiunto a referendum "propositivi" e a referendum "di indirizzo", il Collegio ha ritenuto che dalla dizione stessa della norma tali tipi di referendum possano 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. Una diversa conclusione, volta ad escludere referendum di indirizzo politico, sarebbe, ad avviso del Collegio, 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. Alla luce di queste considerazioni il Collegio ha pertanto ammesso, con la suddetta sentenza n.4/2010, il referendum propositivo così formulato: *"Volete Voi che la Repubblica di San Marino chieda di fare parte dell'Unione Europea ?"*

## **Il referendum confermativo**

Quando l'entrata in vigore di una legge viene subordinata al consenso popolare, si dà luogo al referendum confermativo. La richiesta di referendum confermativo sospende, dunque, la efficacia della legge per la quale ha luogo.

### **1. Oggetto**

Possono essere sottoposte a referendum confermativo solo le leggi in materia di organi, organismi e poteri fondamentali dello Stato, di cui all'articolo 3 della Dichiarazione dei Diritti. Il referendum confermativo può essere previsto anche da singole leggi (cosiddetto referendum confermativo di iniziativa consiliare) a condizione che sia prescritto in apposito articolo della

legge che si vuole sottoporre a referendum, articolo approvato da almeno 31 Consiglieri: in questo caso è ammesso per ogni materia, fatta eccezione per le leggi riguardanti le materie fiscali, finanziarie, di amnistia e di indulto.

## **2. Decisioni del Collegio**

Il referendum confermativo è previsto e disciplinato dal Capo III della Legge n.101/1994. L'unica sostanziale modifica apportata a questo istituto con tale normativa, rispetto a quella del 1982, riguarda gli effetti sospensivi dell'efficacia della legge nel caso in cui la richiesta di referendum confermativo sia di iniziativa popolare. L'articolo 27 della Legge n.101/1994, pur prevedendo la sospensione dell'entrata in vigore della legge oggetto di domanda referendaria dal momento della presentazione di questa, tuttavia inserisce, prima del normale iter procedurale, una convocazione, da farsi entro dieci giorni dalla presentazione della domanda, del Collegio Garante per il solo ed unico responso di ammissibilità per materia. Così nel referendum confermativo di iniziativa popolare, pur se si ha un duplice intervento e sdoppiamento temporale delle pronunce del Collegio rispetto a quanto previsto per gli altri tipi di referendum, tuttavia ciò impedisce di utilizzare lo strumento referendario a fini ostruzionistici o "politici" e comunque penalizzanti, e nello stesso tempo consente di dare corso a quelle domande che siano effettivamente fondate.

Nel caso di referendum confermativi, quindi, il Collegio è chiamato a intervenire una prima volta in base all'articolo 27, quinto 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'articolo 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 l'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. Se sussistono ragioni di inammissibilità devono essere fatte valere in tale prima fase del controllo del Collegio.

In questa fase il Collegio verifica anche la regolarità della presentazione delle richieste depositate dai promotori, e quindi la loro ricevibilità. In base all'articolo 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.

### ***3. Presentazione del referendum - Formalità - Rinvio***

Per le formalità inerenti al deposito dell'istanza la legge rinvia esplicitamente alle disposizioni previste per la presentazione del referendum abrogativo e pertanto alle stesse disposizioni si rinvia per quanto concerne il non rispetto di tali formalità e la conseguente pronuncia di irricevibilità.

Discorso a parte merita invece il termine entro cui la domanda va presentata. La legge infatti dice “prima dell'entrata in vigore della legge”: il periodo utile per la presentazione delle richieste di referendum è quindi quello che intercorre fra la data della promulgazione e il termine per l'entrata in vigore della legge stessa. La presentazione avvenuta in data anteriore alla promulgazione della legge che si intende sottoporre a referendum confermativo si dovrebbe tradurre pertanto in un deposito irregolare della istanza da considerarsi perciò irricevibile. Tuttavia sul punto si è espresso in maniera diversa il Collegio Garante nella già citata sentenza n.1 del 2005 ritenendola, questa, una irregolarità formale e quindi sanabile. A giudizio del Collegio le irregolarità 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 disposta dalla legge, come negli articoli 5 e 6 della Legge n.101 del 1994.

#### ***4. Procedure - Indizione del referendum - Svolgimento del referendum - Effetti***

Per quanto riguarda la procedura relativa al referendum confermativo, entro dieci giorni dal deposito della richiesta il Collegio Garante - come più sopra detto - si pronuncia sull'ammissibilità della richiesta in relazione alla materia consentita. La pronuncia avviene a seguito di udienza dibattimentale, per la fissazione e lo svolgimento della quale si rinvia a quanto disposto per il referendum abrogativo. Partecipano all'udienza il comitato promotore e l'eventuale comitato contrario (da costituirsi con le stesse modalità previste per la costituzione del comitato contrario del referendum abrogativo e di quello propositivo o d'indirizzo).

In caso di pronuncia favorevole del Collegio, nei successivi quarantacinque giorni il comitato promotore procede alla raccolta delle firme nell'entità minima stabilita per gli altri due tipi di referendum. Depositata le firme, entro venti giorni il Collegio Garante accerta le condizioni di ricevibilità e le residue condizioni di ammissibilità del referendum confermativo.

In caso di pronuncia positiva la Reggenza fissa con proprio decreto la data di svolgimento del referendum da tenersi in un giorno di domenica compreso tra il 60° e il 90° giorno dalla data del decreto di indizione del referendum stesso. In caso di pronuncia negativa (sia essa nella prima fase, quella della ammissibilità della istanza, sia essa nella seconda fase, quella di ricevibilità delle firme), sempre con proprio decreto, la Reggenza ne dà pubblica notizia. Dalla pubblicazione del decreto riprende ovviamente il termine - a suo tempo sospeso - per l'entrata in vigore della legge sottoposta a referendum confermativo.

Nel caso di referendum confermativo di iniziativa popolare non ha luogo, ovviamente, il giudizio di ammissibilità da parte del Collegio Garante e la Reggenza in questo caso semplicemente fissa con proprio decreto la data di svolgimento del referendum.

Per il referendum confermativo non sono previsti gli impedimenti temporali che il legislatore ha disposto per i referendum abrogativi e per quelli propositivi né è stato disposto per il referendum confermativo l'eventuale accorpamento agli altri referendum. Ciò è ovviamente conseguente al fatto

che la sospensione dell'efficacia di un legge non può soggiacere ad una tempistica che potrebbe attardare ulteriormente l'entrata in vigore della legge sottoposta alla conferma da parte del Corpo Elettorale.

Le modalità di indizione del referendum confermativo, la campagna referendaria e le modalità di svolgimento delle votazioni sono quelle previste per lo svolgimento del referendum abrogativo e per quello propositivo o d'indirizzo. Anche la proposta di referendum confermativo è approvata se ottiene la maggioranza dei voti validamente espressi e comunque non meno del 32% dei voti degli elettori iscritti nelle liste elettorali.

In caso di risultato favorevole del referendum confermativo, la Reggenza con proprio decreto dichiara efficace la legge sottoposta a referendum, che pertanto entra in vigore; in caso di risultato contrario alla sua entrata in vigore, la Reggenza ne dichiara la decadenza.

### **5. Referendum confermativo “necessario”**

L'introduzione nella gerarchia delle fonti normative della legge costituzionale ed anche della legge qualificata – avvenuta a seguito della revisione costituzionale del 2002 (Legge n.36/2002) - ha prodotto effetti anche per quanto concerne il referendum confermativo. Infatti l'articolo 3 bis della Dichiarazione dei Diritti prevede 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'articolo 17 è previsto 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”*.

Sul punto si è pronunciato in maniera chiarificatrice il Collegio Garante con la sentenza n. 1 del 2006 emessa nel procedimento di ammissibilità dei seguenti referendum confermativi:

- *“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”?”.

Il Collegio ha infatti evidenziato come l'articolo 3 bis e l'articolo 17 della Dichiarazione dei Diritti abbiano introdotto un nuovo tipo di referendum confermativo, che può essere definito “necessario”, riferito alle sole leggi costituzionali che non abbiano raggiunto la maggioranza dei due terzi e abbiano ottenuto la sola maggioranza assoluta. Il Collegio ha ritenuto che si tratti di un nuovo tipo di referendum anche sulla base della prassi 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 Reggenziale n.32 del 2 marzo 2004 fu indetto un referendum confermativo (poi non svolto per intervenuta caducazione della legge). Il Collegio, evidenziando come questa innovazione normativa non abbia portato a una riscrittura della legge generale sui referendum - la Legge n.101/1994 risalente ad un'epoca anteriore alla nuova sistemazione delle fonti - si è posto la seguente domanda: questa nuova disciplina del referendum confermativo corregge quella parte della legge generale sui referendum (Legge 28 novembre 1994 n.101) che agli articoli 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?

Ad avviso del Collegio dalla nuova sistemazione delle fonti “si trae l'implicito intendimento del legislatore 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 e di revisione costituzionale, ai referendum confermativi di iniziativa popolare o di iniziativa consiliare si sostituisce, quindi, un referendum necessario attivo *ope legis* allorché non sia stata raggiunta la maggioranza dei due terzi in Consiglio Grande e Generale e sia stata raggiunta la sola maggioranza assoluta. Specificando ulteriormente il Collegio ha ritenuto 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 e a quelle di revisione costituzionale, 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. Ne deriva, in via di principio, la possibilità di presentare un referendum confermativo ex articoli 27 e 28 della Legge n.101/1994 per le leggi qualificate.

## **L’iniziativa legislativa popolare**

Il Titolo II della Legge n.101/1994 disciplina l’iniziativa legislativa popolare. Al Corpo Elettorale è riconosciuta la facoltà di presentare al Consiglio Grande e Generale e per esso alla Reggenza, progetti di legge che devono essere sottoscritti da almeno sessanta cittadini elettori. A tali progetti, che devono essere redatti in articoli, corredati da una relazione illustrativa e con indicazione della eventuale copertura di spesa ove è necessaria, è

assicurato lo stesso procedimento di discussione in Consiglio previsto per i progetti di legge di iniziativa consiliare o del governo.

Le proposte di legge di iniziativa popolare devono essere inserite all'ordine del giorno del Consiglio Grande e Generale per il loro esame in seconda lettura entro centottanta giorni dalla loro presentazione. I presentatori sono invitati, attraverso un loro rappresentante, a partecipare, con diritto di parola, alla fase di esame del progetto da parte della competente commissione consiliare permanente.

### **Istanza d'Arengo**

Tra gli istituti di democrazia diretta previsti nel ordinamento sammarinese, è doveroso citare le istanze d'Arengo attraverso la cui presentazione può essere esercitato il diritto di petizione popolare, istanze d'Arengo che sono la reminiscenza di quell'Arengo Generale dei Capi Famiglia che sicuramente dal X secolo alla fine del XV rappresentò per la nostra Repubblica uno straordinario esempio di democrazia diretta.

L'istanza d'Arengo è presentata da cittadini sammarinesi maggiorenni alla Reggenza, a mezzogiorno della prima domenica successiva all'investitura dei Capitani Reggenti, nella sala del Consiglio Grande e Generale.

Le istanze d'Arengo devono vertere su questioni di interesse pubblico, devono essere formulate con chiarezza e sottoscritte dai proponenti in maniera leggibile con accanto l'indicazione del relativo domicilio.

La Reggenza, sentito l'Ufficio di Segreteria del Consiglio Grande e Generale, entro il 30 aprile ed il 30 ottobre di ogni semestre, deve pronunciarsi sulla conformità delle istanze d'Arengo ai requisiti previsti dalla legge. Solo le istanze ritenute conformi sono sottoposte all'esame del Consiglio Grande e Generale.

Il Consiglio Grande e Generale è tenuto a discutere le istanze d'Arengo entro il semestre del mandato reggenziale in cui sono presentate. Sulle questioni sollevate dalle istanze riferisce in Consiglio il Segretario di Stato competente per materia; il riferimento deve essere corredato dal parere consultivo della Giunta di Castello qualora la questione sia di interesse generale del Castello; nel caso di interventi comportanti spesa, il riferimento deve

anche contenere l'indicazione della relativa copertura finanziaria.

Il Consiglio si esprime tramite votazione sull'accoglimento delle richieste contenute nelle istanze d'Arengo. La decisione forma oggetto di apposita delibera in cui deve essere precisato anche l'organismo o gli organismi cui è rimessa la responsabilità dei provvedimenti da adottare.

Entro 15 giorni dalla votazione, copia della delibera viene trasmessa per opportuna conoscenza ai presentatori della istanza d'Arengo e pubblicata all'albo di Palazzo Pubblico.

L'approvazione di una istanza d'Arengo impegna il Congresso di Stato ad operare in modo corrispondente al fine di realizzare la volontà espressa al riguardo dal Consiglio Grande e Generale. Sui provvedimenti intrapresi per dare attuazione all'istanza d'Arengo approvata, il Segretario di Stato competente è tenuto a riferire alla commissione consiliare permanente competente entro sei mesi.

Una istanza d'Arengo respinta dal Consiglio Grande e Generale non può essere proposta se non trascorsi tre semestri reggenziali, sempre che nel frattempo non vi sia il rinnovo del Consiglio Grande e Generale.