

La Commissione di Venezia

La [Commissione europea per la Democrazia attraverso il Diritto](#), nota come Commissione di Venezia, dal nome della città in cui si riunisce, è un organo consultivo del Consiglio d'Europa, istituita nel 1990. La Commissione svolge un ruolo chiave nell'adozione di Costituzioni conformi agli standard del patrimonio costituzionale europeo. È composta da "esperti indipendenti di fama internazionale per la loro esperienza nelle istituzioni democratiche o per il loro contributo allo sviluppo del diritto e della scienza politica" (art.2 dello Statuto).

I membri sono professori universitari, di diritto costituzionale o di diritto internazionale, giudici di Corti supreme o costituzionali e alcuni membri di parlamenti nazionali. Essi sono designati, per quattro anni, dagli Stati membri della Commissione ma agiscono in piena autonomia e indipendenza.

Tutti [gli Stati](#) membri del Consiglio d'Europa [hanno aderito alla Commissione di Venezia](#).

Il lavoro della Commissione di Venezia si articola intorno ai tre principi chiave del patrimonio costituzionale europeo: la democrazia, i diritti umani e il primato del diritto, che sono alla base di tutte le attività del Consiglio d'Europa. Questi principi si concretizzano nei quattro settori chiave dell'attività della Commissione: 1) assistenza costituzionale; 2) elezioni e referendum; 3) cooperazione con le Corti costituzionali; 4) studi, rapporti e seminari transnazionali.

Il Codice di buona condotta sui referendum

Nel [Codice di buona condotta sui referendum](#), adottato dal Consiglio per le Elezioni Democratiche nel corso della 19a riunione (Venezia, 16 Dicembre 2006) si raccomanda che «è auspicabile non prevedere: a) un quorum partecipativo (soglia, percentuale minima), poiché assimila gli elettori che si astengono a quelli che votano no; b) un quorum approvativo (approvazione da parte di una percentuale minima di elettori registrati), poiché rischia di comportare una situazione politica difficile laddove il quesito venisse adottato da una maggioranza semplice, inferiore rispetto alla soglia necessaria» (punto 7, capo III "Norme particolari").

Nella [relativa relazione illustrativa](#) si precisa che in base alla propria esperienza nel settore dei referendum, la Commissione di Venezia ha deciso di raccomandare che non vi siano disposizioni in merito alle norme sul quorum (punto 50). Prevedere un *quorum* dell'affluenza (percentuale minima) significa che è nell'interesse degli oppositori della proposta astenersi piuttosto che votare contro. Ad esempio, se il 48% degli elettori è in favore di una proposta, il 5% è contrario ed il 47% intende astenersi, il 5% degli oppositori deve limitarsi a non andare a votare per imporre il proprio punto di vista, anche se si tratta di una percentuale assolutamente minoritaria. Inoltre, la loro assenza dalla campagna referendaria aumenterà con tutta probabilità il numero delle astensioni, e quindi la probabilità che il quorum non venga raggiunto. Incoraggiare l'astensione o l'imposizione del punto di vista di una minoranza non è sensato per la democrazia (punto III.7.a). Inoltre, vi è una grande tentazione di falsificare il tasso di affluenza dinanzi ad una opposizione debole (punto 51).

Anche un *quorum* di approvazione (accettazione da parte di una percentuale minima di elettori registrati) potrebbe essere inconcludente. Potrebbe essere così alto da rendere il cambiamento troppo difficile. Laddove un testo venisse approvato – anche con un margine sostanziale – da una maggioranza degli elettori senza raggiungere il quorum, la situazione politica diventerebbe estremamente difficile, poiché la maggioranza si sentirebbe privata della vittoria senza una ragione plausibile; il rischio di falsificazione del tasso di affluenza è lo stesso rispetto al quorum basato sull'affluenza (punto 52).

Parere della Commissione di Venezia n. 797/2014

La Presidenza del Consiglio dei Ministri, il 5 febbraio 2015, ha trasmesso alla Commissione di Venezia una richiesta di parere, da parte del Consiglio Provinciale della Provincia di Trento, in merito al [disegno di legge di iniziativa popolare sulla democrazia diretta n. 1/XV "Iniziativa politica dei cittadini. Disciplina della partecipazione popolare, dell'iniziativa legislativa popolare, dei referendum e modificazioni della legge elettorale provinciale](#).

Il disegno di legge in questione aveva lo scopo di abrogare e sostituire la legge provinciale sul "referendum" del 5 maggio 2003 nonché di proporre di rafforzare notevolmente gli strumenti preesistenti di partecipazione e di democrazia diretta, e di introdurne altri.

Nel [parere n. 797/2014](#) espresso sul disegno di legge dalla Commissione di Venezia si evidenzia che:

*«48. Un terzo gruppo di questioni riguarda l'abolizione del quorum, e le soglie per la raccolta delle firme. Il quorum di affluenza del 50 per cento è previsto dalla normativa vigente. Il disegno di legge abolisce il quorum di affluenza del 50% dei cittadini per la validità dei voti affermativi espressi ("... la proposta che ottiene la maggioranza dei voti è approvata", Art. 41.4). **L'opzione del disegno di legge non è coerente solo con la regolazione del referendum nello stesso disegno di legge; è anche in linea con le raccomandazioni della Commissione di Venezia, che ritengono "consigliabile" non prevedere un quorum di affluenza o un quorum per l'approvazione.** I quorum di affluenza hanno almeno due effetti indesiderati: primo, le astensioni sono assimilabili ai non-voti, e secondo, i voti espressi per una proposta che alla fine non raggiunge il quorum saranno inutili. Gli avversari saranno tentati di incoraggiare l'astensione, che non è salutare per la democrazia. I quorum di approvazione rischiano di "coinvolgere una situazione politica difficile, se il progetto è adottato a maggioranza semplice inferiore alla soglia necessaria". A questo proposito, si può notare che, contrariamente allo Stato centrale, altre regioni italiane hanno ridotto il quorum richiesto (senza però eliminarlo).*