

Strasburgo, 20 gennaio 2009

CDL-AD(2007)008rev Or. Fr.

Studio N. 371 / 2006

COMMISSIONE EUROPEA PER LA DEMOCRAZIA ATTRAVERSO IL DIRITTO

(COMMISSIONE DI VENEZIA)

CODICE DI BUONA CONDOTTA SUI REFERENDUM

Adottato dal Consiglio per le Elezioni Democratiche

**Nel corso della 19a sessione
(Venezia, 16 Dicembre 2006)
e dalla Commissione di Venezia
nel corso della 70a sessione plenaria
(Venezia, 16-17 Marzo 2007)**

**sulla base dei contributi di
Pieter van DIJK (membro, Olanda)
François LUCHAIRE (membro, Andorra)
Giorgio MALINVERNI (membro, Svizzera)**

Il presente documento non sarà distribuito nel corso della riunione.

Si invita a portare con sé questa copia.

www.Venezia.coe.int

Versione originale: CODE OF GOOD PRACTICE ON REFERENDUMS

Traduzione del Servizio Studi della Camera dei Deputati per iniziativa del

Dep. Riccardo FRACCARO (M5S), Segretario dell'Ufficio di Presidenza della Camera dei Deputati
Roma, 6 febbraio 2014

INDICE

I. Referendum e patrimonio elettorale europeo	6
1. Suffragio universale	6
1.1. Norme ed eccezioni.....	6
1.2. Liste elettorali.....	7
2. Suffragio paritario	7
2.1. Pari diritti di voto.....	7
2.2. Pari opportunità.....	7
2.3. Uguaglianza e minoranze nazionali.....	8
3. Libero suffragio	9
3.1. Libera formazione dell'opinione degli elettori.....	9
3.2. Libera espressione della volontà degli elettori e lotta contro le frodi.....	9
4. Suffragio segreto	10
II. Condizioni per l'attuazione di tali principi	11
1. Rispetto dei diritti fondamentali	11
2. Livelli normativi e stabilità della legge referendaria	11
3. Garanzie procedurali	12
3.1. Organizzazione del referendum da parte di un organo imparziale.....	12
3.2. Osservazione del referendum.....	12
3.3. Esistenza di un sistema di appello efficace.....	13
3.4. Finanziamento.....	14
III. Norme particolari	14
1. Lo stato di diritto	14
2. Validità procedurale dei testi sottoposti a referendum	14
3. Validità sostanziale dei testi sottoposti al referendum	15
4. Norme specifiche applicabili a referendum tenuti dietro richiesta di una parte dell'elettorato e dietro iniziative popolari (ove previste nella Costituzione)	15
5. Parallelismo nelle procedure e regolamenti del referendum	16
6. Parere del Parlamento	16
7. Quorum	16
8. Effetti dei referendum	17
I. Referendum e il patrimonio elettorale europeo	19
1. Suffragio universale	19
1.1. Norme ed eccezioni.....	19
2. Suffragio paritario	19
2.2. Pari opportunità.....	19
2.3. Uguaglianza e minoranze nazionali.....	20
3. Libero suffragio	20
3.1. Libera formazione dell'opinione degli elettori.....	20
3.2. Libera espressione della volontà degli elettori.....	21
II. Condizione per l'attuazione di tali principi	21
2. Livelli normativi e stabilità della legge referendaria	22
3. Garanzie procedurali	22
3.1. Organizzazione del referendum da parte di un organo imparziale.....	22
3.2. Esistenza di un sistema di appello efficace.....	22
3.3. Finanziamento.....	23

III. Norme particolari	24
1. Lo stato di diritto	24
2. Validità procedurale dei testi sottoposti a referendum	24
3. La validità sostanziale dei testi sottoposti a referendum	25
4. Norme specifiche applicabili a referendum tenuti dietro richiesta di una parte dell'elettorato e dietro iniziative popolari (ove previste nella Costituzione)	25
5. Parallelismo nelle procedure e regolamenti del referendum.....	26
6. Parere del Parlamento	27
7. Quorum.....	27
8. Effetti dei referendum	28

INTRODUZIONE

1. *In risposta ad una richiesta presentata dall'Assemblea Parlamentare, il Consiglio per le Elezioni Democratiche e, successivamente, la Commissione di Venezia, hanno adottato nel 2002¹ il Codice di Buona Condotta in Materia Elettorale.*

2. *Il presente documento è stato approvato dall'Assemblea Parlamentare nel corso della sua sessione del 2003 (prima parte) e dal Congresso delle Autorità Locali e Regionali del Consiglio d'Europa, in occasione della sessione tenutasi nella primavera 2003.*

3. *In una dichiarazione solenne datata 13 Maggio 2004², il Comitato dei Ministri ha riconosciuto "l'importanza del Codice di Buona Condotta in Materia Elettorale, che riflette i principi del patrimonio elettorale europeo quale documento di riferimento per il Consiglio d'Europa in questo contesto, e quale base per un possibile ulteriore sviluppo dell'ambito giuridico delle elezioni democratiche nei Paesi europei".*

4. *Visto il diffondersi della democrazia in tutta Europa, sia le elezioni pluraliste sia l'uso dei referendum sono diventati sempre più comuni.*

5. *Di conseguenza, da molti anni l'Assemblea Parlamentare ha manifestato il proprio interesse nella questione dei referendum e delle buone prassi in tale ambito. Il suo lavoro ha portato, il 29 aprile 2005, alla adozione della Raccomandazione 1704 (2005) su "Referendum: verso le buone prassi in Europa"³. L'Assemblea ha lavorato su tale argomento in collaborazione con la Commissione di Venezia; quest'ultima ha presentato i propri commenti sulla suddetta raccomandazione dietro richiesta del Comitato dei Ministri⁴, e ha redatto una relazione riassuntiva sulla base delle risposte ad un questionario sui referendum inviato ai propri membri. Tale relazione è intitolata: "Referendum in Europa – Un'analisi delle norme giuridiche negli Stati Europei"⁵.*

6. *E' stato deciso di redigere un documento introduttivo del Consiglio d'Europa sui referendum, avente il fine di accompagnare il Codice di Buone Prassi in Materia Elettorale. Il Consiglio per le Elezioni Democratiche ha assunto tale compito sulla base dei contributi dei tre membri della Commissione di Venezia, Pieter van Dijk (Olanda), François Luchaire (Andorra) e Giorgio Malinverni (Svizzera).*

7. *Le linee guida sull'organizzazione dei referendum sono state adottate dal Consiglio per le Elezioni Democratiche nel corso della sua 18^a riunione (Venezia, 12 ottobre 2006) e dalla Commissione di Venezia in occasione della sua 68^a sessione plenaria (Venezia, 13-14 ottobre 2006).*

¹ CDL-AD(2002)023rev.

² CM(2004)83 finale.

³ Si veda anche il doc. 10498, contenente il rapporto del Comitato Affari Politici (Relatore: Mikko Elo, Finlandia, Gruppo Socialista), cui è allegato un documento di lavoro redatto dal Centro di Ricerca e Documentazione sulla Democrazia Diretta della Facoltà di Legge di Ginevra.

⁴ CDL-AD(2005)028

⁵ CDL-AD(2005)034; si veda anche il questionario, CDL(2004)031, le risposte, CDL-EL(2004)011, e le tabelle riassuntive delle risposte al questionario, CDL-AD(2005)034add e CDL-AD(2005)034add2

8. Tali linee guida sono accompagnate da una relazione illustrativa adottata dal Consiglio per le Elezioni Democratiche durante la sua 19^a riunione (Venezia, 16 dicembre 2006) e dalla Commissione di Venezia durante la propria 70^a sessione plenaria (Venezia, 16-17 marzo 2007).

9. Il 23 novembre 2007, il Comitato Permanente, a nome e per conto dell'Assemblea Parlamentare del Consiglio d'Europa, ha chiesto tramite la Raccomandazione 1821(2007) al Consiglio dei Ministri di adottare una raccomandazione agli Stati Membri per la sottoscrizione del Codice di Buone Prassi sui Referendum. Per mezzo della Risoluzione 1592(2007), l'Assemblea ha deciso di inviare il Codice di Buone Prassi alle delegazioni e ai Parlamenti nazionali, ai fini della sua immediata applicazione all'interno dei Paesi Membri del Consiglio D'Europa.

10. Nel corso della sua 14^a sessione plenaria (Strasburgo, 30 maggio – 1 giugno 2007), il Congresso delle Autorità Locali e Regionali del Consiglio d'Europa ha approvato il Codice di buone prassi sui referendum⁶.

11. In occasione della riunione 1042bis del 27 novembre 2008, il Comitato dei Ministri ha adottato una Dichiarazione del Codice di Buone Prassi sui Referendum allo scopo di invitare le autorità pubbliche all'interno degli Stati Membri ad attenersi al Codice di Buone Prassi sui Referendum.

⁶ Risoluzione 235 (2007).

LINEE GUIDA SULLA REALIZZAZIONE DEI REFERENDUM

Adottate dal Consiglio per le Elezioni Democratiche

Nel corso della 18^a riunione

**(Venezia, 12 ottobre 2006)
e la Commissione di Venezia
in occasione della sua 68^a sessione plenaria
(Venezia, 13-14 ottobre 2006)**

I. Referendum e patrimonio elettorale europeo

1. Suffragio universale

1.1. Norme ed eccezioni

Il suffragio universale implica in linea di principio che tutti gli esseri umani abbiano il diritto di voto. Tale diritto, tuttavia, può e deve essere soggetto ad alcune condizioni:

a. Età:

il diritto di voto deve essere subordinato ad un'età minima, ed acquisito con il compimento della maggiore età;

b. Nazionalità:

i. può essere prevista una condizione di nazionalità;
ii. è tuttavia auspicabile che, dopo un certo periodo di residenza, gli stranieri possano avvalersi del diritto di voto nelle elezioni locali.

c. Residenza :

i. può essere previsto un requisito di residenza;
ii. la residenza è intesa come il luogo di soggiorno abituale;
iii. l'obbligatorietà di un determinato periodo di residenza per i cittadini può essere imposta soltanto in caso di elezioni locali o regionali.
iv. tale periodo di residenza dovrebbe essere ragionevole e, di norma, non dovrebbe superare i sei mesi;
v. la titolarità del diritto di voto dovrebbe essere accordata auspicabilmente a tutti i cittadini residenti all'estero.

d. Privazione del diritto di voto:

- i. è possibile adottare disposizioni che privino le persone del proprio diritto di voto, ma unicamente ai sensi delle condizioni cumulative seguenti:
- ii. Deve essere prevista dalla legge;
- iii. Deve essere rispettato il principio di proporzionalità;
- iv. La privazione deve essere basata su infermità mentale o condanna penale per un reato grave;
- v. inoltre, il ritiro dei diritti politici o la dichiarazione di infermità mentale possono essere imposti unicamente per decisione espressa da parte di un tribunale.

1.2. Liste elettorali

Affinché le liste elettorali siano affidabili, è necessario rispettare i criteri seguenti:

- i. le liste elettorali devono essere permanenti, o fare riferimento ad un registro costantemente aggiornato (registro anagrafico o registro dello stato civile);
- ii. Sono necessari aggiornamenti regolari, almeno una volta l'anno. L'iscrizione degli elettori, laddove non automatica, deve essere possibile durante un periodo di tempo relativamente lungo;
- iii. Le liste elettorali devono essere pubbliche;
- iv. Deve esistere una procedura amministrativa – soggetta a controllo giudiziario – o una procedura giudiziaria che permettano l'iscrizione di elettori non registrati; l'iscrizione non deve avvenire come risultato di una decisione adottata dalla sezione elettorale il giorno delle elezioni;
- v. tale procedura deve consentire agli elettori di vedere modificate le diciture incorrette entro un periodo di tempo ragionevole;
- vi. È necessario prevedere una disposizione per una lista aggiuntiva quale mezzo per conferire il diritto di voto a persone che si sono trasferite o hanno raggiunto l'età che attribuisce il diritto di voto dopo la pubblicazione definitiva delle liste.

2. Suffragio paritario

2.1. Pari diritti di voto

In linea generale, ogni elettore ha diritto ad un voto; laddove il sistema elettorale accordi agli elettori più di un voto (ad esempio nel caso in cui vi siano alternative) ciascun elettore ha diritto allo stesso numero di voti⁷.

2.2. Pari opportunità

a. L'uguaglianza delle opportunità deve essere garantita ai sostenitori e agli oppositori della proposta oggetto di votazione. Ciò implica la neutralità da parte delle autorità amministrative, soprattutto in relazione a:

⁷ Si veda tuttavia I.2.3.

- i. la campagna referendaria;
- ii. la copertura da parte dei mezzi di informazione, in particolar modo quelli pubblici;
- iii. il finanziamento pubblico della campagna e dei suoi attori;
- iv. l'affissione di manifesti e la pubblicità;
- v. il diritto di manifestare nelle principali strade della città.

b. Nelle trasmissioni delle radio e televisioni pubbliche che trattano della campagna referendaria, è auspicabile che venga assicurata la parità tra i sostenitori e gli oppositori delle proposte.

c. E' necessario garantire una copertura imparziale ai sostenitori e agli oppositori della proposta in altre trasmissioni dei mezzi di comunicazione pubblici, soprattutto i notiziari. Può essere tenuto conto del numero dei partiti politici che sostengono ognuna delle posizioni, oppure i loro risultati elettorali.

d. Deve essere assicurata la parità in termini di finanziamenti pubblici ed altre forme di sostegno. È auspicabile che venga assicurata la parità tra i sostenitori e gli oppositori della proposta. Tale sostegno può, tuttavia, essere limitato ai sostenitori e agli oppositori della proposta che rappresentano una percentuale minima dell'elettorato. Se tra i partiti politici viene garantita l'uguaglianza, essa può essere rigorosa o proporzionale. Se è rigorosa, i partiti politici vengono trattati su base paritaria indipendentemente dalla loro forza parlamentare attuale o sostegno tra l'elettorato. Se è proporzionale, i partiti politici devono essere trattati sulla base dei risultati ottenuti durante le elezioni,.

e. Le condizioni finanziarie o di altro tipo inerenti la pubblicità radiofonica o televisiva devono essere le stesse per i sostenitori e per gli oppositori della proposta.

f. Conformemente alla libertà di espressione, devono essere adottate disposizioni legali per assicurare che vi sia un accesso minimo ai mezzi audiovisivi privati, in relazione alla campagna referendaria e la pubblicità, per tutti i partecipanti al referendum.

g. I finanziamenti ai partiti politici e alla campagna referendaria devono essere trasparenti.

h. Il principio di pari opportunità può, in taluni casi, portare ad una limitazione della spesa da parte dei partiti politici e di ed altri partiti coinvolti nel dibattito referendario, soprattutto per quanto concerne la pubblicità.

i. Devono essere comminate sanzioni in caso di violazione del dovere di neutralità.

2.3. Uguaglianza e minoranze nazionali

a. In linea principio, le norme particolari che prevedano un'eccezione alle regole generali di attribuzione dei seggi in maniera proporzionale, nel caso di un referendum riguardante la situazione delle minoranze nazionali, non contrastano con l'uguaglianza del suffragio.

b. Gli elettori non devono vedersi costretti a rivelare la propria appartenenza ad una minoranza nazionale.

3. Libero suffragio

3.1. Libera formazione dell'opinione degli elettori

a. Le autorità amministrative devono rispettare il proprio dovere di neutralità (si veda 1.2.2.a. precedente); ciò rappresenta uno degli strumenti per assicurare che gli elettori possano formare liberamente una propria opinione.

b. Diversamente dal caso delle elezioni, non è necessario vietare completamente l'intervento da parte delle autorità in favore o contro la proposta sottoposta a referendum. Tuttavia, le autorità pubbliche (nazionali, regionali e locali) non devono influenzare l'esito del voto con una campagna referendaria eccessivamente unilaterale. Deve essere vietato l'uso dei fondi pubblici da parte delle autorità per fini di campagna elettorale.

c. Il quesito messo al voto deve essere chiaro; non deve essere fuorviante; non deve suggerire una risposta; gli elettori devono essere informati degli effetti del referendum; gli elettori devono essere in grado di rispondere ai quesiti unicamente tramite l'indicazione di *si*, *no*, o con una scheda bianca.

d. Le autorità devono fornire informazioni obiettive. Ciò comporta che debba essere messo a disposizione degli elettori con sufficiente anticipo il testo sottoposto a referendum ed un rapporto esplicativo o del materiale imparziale da parte dei sostenitori e degli oppositori della proposta. Le procedure riguardanti il testo, il rapporto ed il materiale sono le seguenti:

- i. devono essere pubblicati sulla gazzetta ufficiale largamente in anticipo rispetto alla data del voto;
- ii. devono essere inviati direttamente ai cittadini e ricevuti sufficientemente in anticipo rispetto alla data del voto;
- iii. la relazione esplicativa deve fornire una presentazione imparziale non soltanto del punto di vista delle autorità esecutive e legislative o delle persone che condividono la loro opinione, ma anche di quelle opposte.

e. Le informazioni suddette devono essere disponibili in tutte le lingue ufficiali e nelle lingue delle minoranze nazionali.

f. Devono essere comminate sanzioni in caso di violazione del dovere di neutralità e della libertà di formazione delle opinioni da parte degli elettori.

3.2. Libera espressione della volontà degli elettori e lotta contro le frodi

a. Procedura di voto

- i. Le procedure di voto devono essere facilmente comprensibili da parte dei cittadini;
- ii. gli elettori devono avere sempre la possibilità di votare in un seggio elettorale. Altri mezzi

di voto sono accettabili ai sensi delle condizioni seguenti:

- iii. il voto per corrispondenza deve essere ammesso soltanto se il servizio postale è sicuro ed affidabile; può essere limitato alle persone ricoverate in ospedale, ai detenuti, a persone con mobilità ridotta ad elettori residenti all'estero: la frode e l'intimidazione non devono essere possibili;
- iv. Il voto elettronico deve essere conforme alla Raccomandazione del Comitato dei Ministri Rec(2004)11 sugli standard legali, operativi e tecnici per *l'e-voting*. In particolare, deve essere utilizzato soltanto se sicuro, affidabile, efficiente, tecnicamente solido, aperto a verifiche indipendenti, e facilmente accessibile agli elettori; il sistema deve essere trasparente; a meno che i canali di votazione elettronica remota non siano universalmente accessibili, essi rappresenteranno esclusivamente un mezzo aggiuntivo ed opzionale per la votazione;
- v. il voto per procura deve essere oggetto di norme molto; il numero di procure detenute da ogni singolo elettore deve essere limitato;
- vi. Il ricorso all'urna mobile deve essere ammesso unicamente a condizioni rigide che permettano di evitare i rischi di frode;
- vii. per giudicare la correttezza del voto devono essere utilizzati almeno due parametri: il numero di elettori che hanno partecipato al voto, e il numero di schede introdotte nell'urna;
- viii. le schede elettorali non devono essere manipolate o annotate dai membri del seggio;
- ix. Le schede elettorali non utilizzate e invalidate non devono mai essere portate fuori dal seggio elettorale;
- x. I seggi elettorali devono prevedere la presenza di diversi partiti, e la presenza di osservatori nominati da questi ultimi o da altri gruppi che hanno adottato una posizione nell'ambito del quesito sottoposto al voto deve essere consentita durante le fasi di voto e di conta delle schede contenenti i voti espressi;
- xi. Il personale militare deve votare presso il proprio luogo di residenza, ove possibile. In alternativa, è auspicabile che siano iscritti ai seggi elettorali più vicini al luogo in cui prestano servizio;
- xii. il conteggio dovrà avere luogo preferibilmente presso i seggi elettorali;
- xiii. lo scrutinio deve essere trasparente. Deve essere ammessa la presenza di osservatori, rappresentanti dei sostenitori e degli oppositori della proposta, così come dei media. Queste persone devono avere accesso ai verbali di voto;
- xiv. la trasmissione dei risultati al livello superiore deve avere luogo in maniera trasparente;
- xv. lo stato deve punire ogni tipo di frode elettorale.

b. La libera espressione degli elettori implica anche:

- i. che l'esecutivo debba organizzare i referendum previsti dal sistema legislativo; ciò si rivela particolarmente importante quando non dipendano dall'iniziativa dell'esecutivo;
- ii. la conformità alle norme procedurali; in particolare, i referendum devono tenersi entro il limite temporale previsto dalla legge;
- iii. Il diritto ad un'attenta determinazione del risultato da parte dell'organismo responsabile dell'organizzazione del referendum, in maniera trasparente, e la pubblicazione formale nella gazzetta ufficiale.

4. Suffragio segreto

- a. La segretezza del voto non è solamente un diritto, ma anche un obbligo per l'elettore; la mancata conformità a tale norma deve essere sanzionata attraverso l'annullamento delle schede il cui contenuto è stato rivelato.
- b. Il voto deve essere individuale. Il voto familiare e tutte le altre forme di controllo di un elettore sul voto devono essere vietate.
- c. La lista dei votanti non deve essere resa pubblica.
- d. La violazione del suffragio segreto deve essere sanzionata.

II. Condizioni per l'attuazione di tali principi

1. Rispetto dei diritti fondamentali

- a. I referendum democratici non sono possibili senza il rispetto dei diritti umani, e particolarmente della libertà di espressione e di stampa, della libertà di circolazione, della libertà di riunione e di associazione per fini politici, inclusa la libertà di costituzione di partiti politici⁸.
- b. Le restrizioni di queste libertà devono avere una base giuridica, essere nell'interesse pubblico e rispettare il principio di proporzionalità.

2. Livelli normativi e stabilità della legge referendaria.

- a. Ad eccezione delle disposizioni tecniche e di dettaglio (che possono essere incluse nei regolamenti dell'esecutivo), le norme della legge referendaria devono essere quanto meno del rango di legge formale.
- b. Gli aspetti fondamentali della legge referendaria non devono poter essere modificati nell'anno che precede un referendum, oppure dovrebbero essere scritti nella Costituzione oppure ad un livello superiore alla legge ordinaria.
- c. Le norme fondamentali comprendono, in particolar modo, quelle concernenti:
 - la composizione delle commissioni elettorali o qualunque altro organismo responsabile dell'organizzazione del referendum;
 - il diritto di voto e le liste elettorali;
 - la validità procedurale e sostanziale del testo sottoposto a referendum⁹;
 - gli effetti del referendum (fatta eccezione per le norme concernenti le questioni di dettaglio)

⁸ In particolare, le manifestazioni in strada a favore o contro il testo sottoposto a referendum devono essere soggette ad autorizzazione: tale autorizzazione può essere rifiutata soltanto sulla base dell'interesse pubblico dominante, conformemente alle norme generali applicabili alle manifestazioni pubbliche

⁹ Si vedano i punti III.2 e III.3

- la partecipazione dei sostenitori e degli oppositori della proposta a trasmissioni dei mezzi di informazione pubblici.

3. Garanzie procedurali

3.1. Organizzazione del referendum da parte di un organo imparziale

- a. Un organo imparziale deve essere competente per l'organizzazione del referendum.
- b. In assenza di una consolidata tradizione di imparzialità delle autorità amministrative rispetto alle questioni elettorali, è necessaria la costituzione di commissioni elettorali a tutti i livelli, da quello nazionale fino a livello di seggio elettorale.
- c. La commissione centrale deve avere natura permanente.
- d. Essa deve includere:
 - i. almeno un membro del sistema giudiziario od altro esperto legale indipendente;
 - ii. I rappresentanti dei partiti aventi già un seggio in Parlamento o che abbiano ottenuto una data percentuale di voti; tali persone devono avere competenze in materia elettorale. Essa può comprendere :
 - iii. un rappresentante del Ministero dell'Interno;
 - iv. alcuni rappresentanti delle minoranze nazionali.
- e. I partiti politici o i sostenitori ed oppositori della proposta sottoposta al voto devono avere pari rappresentanza nelle commissioni elettorali, o devono essere in grado di osservare il lavoro dell'organo imparziale. L'uguaglianza tra partiti politici può essere intesa in maniera rigorosa oppure su base proporzionale (si veda I.2.2.d.).
- f. Gli organi incaricati della nomina dei membri delle commissioni non devono essere liberi di revocarli sulla base della loro semplice volontà.
- g. I membri delle commissioni devono ricevere una formazione uniforme.
- h. E' auspicabile che le commissioni adottino le decisioni a maggioranza qualificata o per consenso.

3.2. Osservazione del referendum

- a. E' necessario dare agli osservatori nazionali ed internazionali la possibilità più ampia di partecipare ad un esercizio di osservazione del referendum.
- b. L'osservazione non deve limitarsi al giorno delle elezioni, ma deve includere la campagna referendaria e, ove necessario, il periodo di registrazione degli elettori ed il periodo di raccolta delle firme. Essa deve permettere di stabilire se si sono prodotte irregolarità sia prima che durante che dopo il voto. Deve essere sempre possibile durante la conta dei voti.

c. Gli osservatori devono potersi recare ovunque si svolgano le operazioni legate al referendum (ad esempio la conta e la verifica del voto). I luoghi in cui gli osservatori non hanno facoltà di essere presenti devono essere specificati chiaramente per legge, unitamente alle ragioni di tale divieto.

d. L'osservazione deve includere il rispetto da parte delle autorità per il loro dovere di neutralità.

3.3. Esistenza di un sistema di appello efficace

a. L'organo di appello in materia referendaria deve essere una commissione elettorale o un tribunale. In ogni caso, deve essere possibile un appello finale dinanzi ad un tribunale.

b. La procedura deve essere semplice e priva di formalismo, in particolare per ciò che concerne l'ammissibilità del ricorso.

c. La procedura di ricorso e, in particolare, i poteri e le responsabilità dei vari organi, devono essere chiaramente regolate dalla legge, al fine di evitare conflitti di giurisdizione (sia positivi che negativi). La legge deve nominare in maniera chiara l'organo competente in ognuno dei casi.

d. L'organo di appello deve essere competente per ciò che attiene alla sfera ricompresa nelle presenti linee guida, in particolare:

- il diritto di voto e le liste elettorali;
- il completamento delle iniziative popolari e le richieste di referendum di una parte dell'elettorato;
- la validità procedurale e, ove applicabile, sostanziale dei testi sottoposti a referendum: l'analisi della validità dei testi deve avvenire prima del voto; le leggi nazionali determinano se tale analisi è obbligatoria o facoltativa;
- rispetto per il libero suffragio;
- i risultati delle votazioni.

e. L'organo di appello deve avere l'autorità di annullare il referendum laddove vi fossero state irregolarità in grado di influenzarne l'esito. L'annullamento deve essere possibile per l'intero referendum oppure unicamente per una sezione elettorale o circoscrizione. In caso di annullamento dell'intero risultato, deve essere indetto un nuovo referendum.

f. Tutti gli elettori devono avere facoltà di appello. Può essere imposto un quorum ragionevole per i ricorsi degli elettori contro i risultati di un referendum.

g. I termini per la presentazione del ricorso e per la decisione dell'appello devono essere brevi.

h. Deve essere salvaguardato il diritto dei ricorrenti ad una udienza che coinvolge entrambe le parti.

i. Laddove l'organo di appello fosse una commissione elettorale superiore, essa deve essere in grado *ex officio* di rettificare o annullare le decisioni adottate da commissioni elettorali inferiori.

3.4. Finanziamento

a. Le norme generali sul finanziamento dei partiti politici e delle campagne elettorali trovano applicazione sia nel caso di finanziamento pubblico che privato.

b. E' vietato l'uso di fondi pubblici da parte delle autorità per fini legati alla campagna referendaria¹⁰.

III. Norme particolari

1. Lo stato di diritto

Il ricorso ai referendum deve conformarsi al sistema giuridico nel suo insieme, e segnatamente alle norme procedurali. In particolare, i referendum non possono tenersi laddove la Costituzione o qualsivoglia legge conforme alla Costituzione non li preveda, ad esempio quando il testo sottoposto a referendum sia una materia di esclusiva giurisdizione del Parlamento.

2. Validità procedurale dei testi sottoposti a referendum

I quesiti sottoposti a referendum devono rispettare:

- unità di forma: lo stesso quesito non deve associare una proposta di emendamento specificatamente formulata ad una questione di principio o proposta formulata in maniera generale;

- unità di contenuto: fatta eccezione per il caso di revisione totale di un testo (Costituzione, Legge), deve essere presente un collegamento intrinseco tra le varie parti di ogni quesito messo al voto, al fine di garantire il libero suffragio dell'elettore, che non può essere chiamato ad accettare o rifiutare nel loro insieme una serie di disposizioni che non abbiano un legame intrinseco; la revisione contemporanea di diversi capitoli di un testo equivale ad una revisione totale;

- unità del livello gerarchico: è auspicabile che lo stesso quesito non trovi applicazione contemporaneamente alla legislazione di diversi livelli gerarchici.

¹⁰ Si veda il punto I.3.1.b. precedente

3. Validità sostanziale dei testi sottoposti al referendum

I testi sottoposti a referendum devono conformarsi a tutto il diritto superiore (principio della gerarchia delle norme).

Essi non devono essere contrari al diritto internazionale o ai principi fondamentali del Consiglio d'Europa (democrazia, diritti umani e stato di diritto).

I testi che contraddicono i requisiti menzionati ai sensi dei punti III.2 e III.3 non possono essere sottoposti al voto popolare.

4. Norme specifiche applicabili a referendum tenuti dietro richiesta di una parte dell'elettorato e dietro iniziative popolari (ove previste nella Costituzione)

a. Chiunque goda di diritti politici ha facoltà di firmare una iniziativa popolare o richiesta di referendum.

b. Il limite temporale per la raccolta delle firme (in particolare, il giorno in cui inizia a decorrere il limite temporale e l'ultimo giorno del periodo in questione) deve essere specificato chiaramente, in aggiunta al numero di firme da raccogliere.

c. Ognuno (indipendentemente dal proprio godimento di diritti politici) deve avere la facoltà di raccogliere le firme.

d. Laddove fosse richiesta un'autorizzazione per la raccolta delle firme per iniziative popolari o richieste di referendum lungo le strade pubbliche, tale autorizzazione può essere rifiutata unicamente in casi specifici previsti dalla legge, sulla base di un interesse pubblico dominante e conformemente al principio di uguaglianza.

e. Di norma, deve essere vietato il pagamento da fonti private per la raccolta di firme per richieste ed iniziative popolari. Ove consentito, deve essere regolamentato in relazione sia all'importo totale stanziato e all'importo versato a beneficio di ogni persona.

f. Tutte le firme devono essere controllate. Al fine di facilitare tale controllo, le liste di firme devono contenere preferibilmente i nomi di elettori registrati nello stesso municipio.

g. Al fine di evitare di dichiarare un voto completamente nullo, una autorità deve avere la facoltà, prima del voto, di correggere una formulazione erronea; ad esempio:

i. quando la domanda è poco chiara, fuorviante o allusiva;

ii. quando sono state violate le norme sulla validità procedurale o sostanziale; in tal caso, deve essere dichiarata la parziale invalidità laddove il resto del testo fosse coerente; può essere presa in considerazione la suddivisione per correggere una mancanza di unità sostanziale.

5. Parallelismo nelle procedure e regolamenti del referendum

a. Quando il referendum è legalmente vincolante:

- i. Per un certo periodo di tempo, un testo respinto in un referendum non può essere adottato tramite una procedura non referendaria.
- ii. Durante lo stesso periodo di tempo, una disposizione accettata in un referendum non può essere emendata tramite un altro metodo.
- iii. Le disposizioni susesposte non trovano applicazione nel caso di un referendum sulla revisione parziale di un testo, laddove il referendum precedente avesse riguardato una revisione totale.
- iv. La revisione di una norma di legge superiore contraria al voto popolare non è legalmente inaccettabile ma deve essere evitata nel corso del periodo summenzionato.
- v. Nel caso di rigetto di un testo adottato dal Parlamento e sottoposto al voto popolare dietro richiesta di una parte dell'elettorato, tale nuovo testo simile non deve essere sottoposto al voto, a meno che non venga richiesto un referendum.

b. Nei casi in cui un testo viene adottato tramite referendum dietro richiesta di una parte dell'elettorato, deve essere possibile organizzare un referendum ulteriore sulla stessa questione dietro richiesta di una porzione dell'elettorato, dopo che sia trascorso – ove applicabile – un periodo di tempo ragionevole.

c. Nei casi in cui viene adottato un testo tramite referendum dietro richiesta di un'autorità diversa dal Parlamento, deve essere possibile revisionare tale testo tramite un percorso parlamentare o tramite referendum, dietro richiesta del Parlamento o di una parte dell'elettorato, dopo che sia trascorso – ove applicabile – lo stesso periodo di tempo.

d. E' auspicabile che le norme costituzionali relative a referendum vengano sottoposte a referendum, obbligatoriamente o dietro richiesta di una parte dell'elettorato.

6. Parere del Parlamento

Nei casi in cui un testo venga sottoposto al voto dietro richiesta di una parte dell'elettorato o di un'autorità diversa dal Parlamento, il Parlamento deve essere in grado di fornire un parere non vincolante sul testo messo al voto. Nel caso di iniziative popolari, può avere facoltà di presentare controproposte al testo proposto, che verranno sottoposte allo stesso tempo al voto popolare. Deve essere fissata una scadenza entro la quale il Parlamento emetta il proprio parere: laddove tale scadenza non fosse rispettata, il testo sarà sottoposto al voto popolare senza il parere del Parlamento.

7. Quorum

E' 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.

8. Effetti dei referendum

a. Gli effetti dei referendum legalmente vincolanti o consultativi devono essere specificati chiaramente nella Costituzione o dalle leggi in vigore.

b. I referendum su quesiti di principio od altre proposte formulate in maniera generale devono preferibilmente non essere vincolanti. Laddove fossero vincolanti, la procedura successiva deve essere esposta in norme specifiche.

RELAZIONE ILLUSTRATIVA

OSSERVAZIONI GENERALI

1. La presente relazione illustrativa ha lo scopo di approfondire gli aspetti delle linee guida suesposte, specificatamente inerenti ai referendum. Pertanto, essa non espone commenti sui principi e sulle norme generali che trovano applicazione sia nel caso delle elezioni sia dei referendum. A tal proposito, può essere consultato il rapporto esplicativo al Codice di Buona Condotta in Materia Elettorale¹¹. Per quanto possibile, le linee guida sulla realizzazione dei referendum rispecchiano il Codice di Buona Condotta in Materia Elettorale. Non saranno discussi in dettaglio tutti gli aspetti delle linee guida.
2. Sono stati necessari alcuni adeguamenti del testo, quali la sostituzione della parola “elezione” con “referendum”. Altri, derivanti dalla natura specifica dei referendum, non verranno discussi ulteriormente. Ad esempio, non viene fatto alcun riferimento ai diritti di candidarsi alle elezioni (si veda ad esempio il punto I.1.1.a), la presentazione delle candidature¹² oppure la distribuzione dei seggi tra collegi elettorali (pari potere di voto)¹³; la possibilità per gli elettori di esprimere più di un voto riguarda le alternative, piuttosto che il voto di preferenza o il voto trasversale (punto I.2.1); l’osservazione delle elezioni (or del referendum) deve essere estesa al periodo di raccolta delle firme (punto II.3.2.b).
3. Inoltre, il Codice di Buona Condotta in Materia Elettorale è stato chiarito in risposta a quesiti sollevati rispetto alla sua applicazione. Ad esempio, il requisito delle liste elettorali viene rispettato laddove ci si riferisca a liste aggiornate costantemente (registro anagrafico o registro dello stato civile) (punto I.1.2.i); viene dichiarato espressamente che Gli osservatori devono potersi recare ovunque si svolgono le operazioni legate al referendum (punto II.3.2.c).
4. Altri punti prendono in considerazione l’adozione dei nuovi testi da parte della Commissione di Venezia¹⁴ o da parte degli organi del Consiglio d’Europa¹⁵.
5. E’ necessario chiarire che le linee guida trovano applicazione nel caso di tutti i referendum – nazionale, regionale e locale – indipendentemente dalla natura dei quesiti in essi posti (costituzionale, legislativa od altro). Ogni riferimento al Parlamento vale anche per le assemblee regionali o locali.

¹¹ CDL-AD(2002)023rev, pp. 19 ff.

¹² Cf. CDL-AD(2002)023rev, I.1.3.

¹³ Cf. CDL-AD(2002)023rev, I.2.2.

¹⁴ CDL-AD(2005)043, Dichiarazione Interpretativa sulla Stabilità della Legge Elettorale.

¹⁵ Raccomandazione Rec(2004)11 del Comitato dei Ministri sugli standard legali, operativi e tecnici dell’e-voting.

I. Referendum e il patrimonio elettorale europeo

1. Suffragio universale

1.1. Norme ed eccezioni

6. Le condizioni per accordare il diritto di voto sono generalmente le stesse sia per i referendum sia per le elezioni. In particolare, può essere imposto un requisito legato al periodo di residenza dei cittadini unicamente per i referendum locali e regionali, e non dovrebbe superare sei mesi, a meno che non vi siano circostanze eccezionali (punto I.1.1.c.iii-iv).

7. E' auspicabile che il diritto di voto venga accordato ai cittadini residenti all'esterno, almeno per i referendum nazionali. Tuttavia, è importante assicurare che ciò non porti a frodi. Di conseguenza, è preferibile non registrare tali cittadini nello stesso registro dei residenti, ma consentire loro di votare all'estero o dall'estero; inoltre, ciò aiuterà ad assicurare che essi esercitino il proprio diritto di voto, la qual cosa è improbabile laddove debbano tornare nel proprio paese d'origine unicamente al fine di votare (punto I.1.1.c.v).

2. Suffragio paritario

2.2. Pari opportunità

8. Il rispetto per le pari opportunità è fondamentale sia per i referendum che per le elezioni. Mentre nel caso delle elezioni l'uguaglianza deve essere assicurata tra partiti e tra candidati, la semplice trasposizione di questo principio nel caso dei referendum può portare ad una situazione insoddisfacente. Nei paesi con iniziative popolari o referendum facoltativi, spesso essi non vengono promossi da un partito politico, e può anche avvenire che i quesiti referendari vengano respinti dai partiti maggiori – quali ad esempio la riduzione del numero dei parlamentari o il finanziamento pubblico dei partiti. Di conseguenza, le linee guida sottolineano la parità tra i sostenitori e gli oppositori della proposta messa al voto soprattutto per quanto concerne la copertura da parte dei media, in particolare i notiziari, oltre che i finanziamenti pubblici ed altre forme di sostegno; in tale contesto, si può tenere conto del numero di partiti politici che sostengono ogni opzione, oppure i loro risultati elettorali (punti I.2.2.a-e).

9. Sarebbe irrealistico prevedere sempre e comunque un perfetto equilibrio tra i sostenitori e gli oppositori del testo. Può accadere che emerga un certo consenso in una direzione o nell'altra – soprattutto nel caso di un referendum obbligatorio su una proposta che abbia richiesto una maggioranza parlamentare qualificata. E' necessario garantire sempre l'accesso dei sostenitori e degli oppositori ai mezzi di informazione. Fintanto che viene soddisfatto tale requisito, è possibile tenere conto del numero di partiti politici che sostengono ogni opzione o

dei loro risultati elettorali, soprattutto nelle trasmissioni di informazione (punto I.2.2.c).

10. Similmente, è auspicabile assicurare parità tra i sostenitori e gli oppositori della proposta in termini di contributi pubblici ed altre forme di sostegno. Tale sostegno può essere limitato ai sostenitori ed oppositori della proposta che rappresentano una minima percentuale dell'elettorato, a condizione che il sostegno ricevuto da ognuna delle parti sia equilibrato. Laddove venga assicurata la parità tra i partiti politici, essa potrebbe essere proporzionale, prendendo in considerazione i loro risultati elettorali. Tuttavia, come spiegato precedentemente (punto I.2.2.d), lo stanziamento di fondi ai soli partiti non rappresenta la soluzione ideale.

2.3. Uguaglianza e minoranze nazionali

11. Come nel caso delle elezioni, talvolta possono sussistere le basi per prendere in considerazione le specifiche circostanze delle minoranze nazionali. In particolare, ciò varrebbe per il referendum sul governo autonomo di un territorio con una concentrazione relativamente alta di una popolazione di minoranza: potrebbe essere prevista una doppia maggioranza di elettori all'interno di tale territorio e nell'intero paese.

3. Libero suffragio

3.1. Libera formazione dell'opinione degli elettori ¹⁶

12. Nel caso delle elezioni, l'intervento da parte delle autorità a sostegno di una lista o di un candidato è inaccettabile: il loro dovere di neutralità è assoluto. Un'autorità non deve utilizzare la propria posizione o fondi pubblici per restare al potere; e non deve farlo per conto dei propri sostenitori in un altro organo.

13. La situazione è diversa nel caso dei referendum, poiché è legittimo per i diversi organi di governo comunicare il proprio parere all'interno del dibattito in favore o contro il testo sottoposto al voto. Tuttavia, non devono abusare della propria posizione. In ogni caso, l'uso dei fondi pubblici per fini di campagna elettorale deve essere vietato al fine di garantire le pari opportunità e la libertà degli elettori di farsi una propria opinione. Inoltre, le pubbliche autorità a tutti i livelli (nazionale, regionale o locale), non devono impegnarsi in una campagna eccessiva e faziosa, ma devono mostrare neutralità. Chiaramente, ciò non significa che non prenderanno una posizione, ma devono fornire una giusta quantità di informazioni necessarie a consentire agli elettori di conseguire un parere informato. Gli elettori devono essere in grado di informarsi, con sufficiente anticipo, sia in merito al testo sottoposto a votazione, sia – soprattutto - di una spiegazione dettagliata in merito (punto I.3.1.d):

- la migliore soluzione per le autorità è quella di fornire agli elettori una relazione esplicativa che esponga non soltanto il loro punto di vista o quello delle persone che lo condividono, ma anche del parere opposto, in maniera equilibrata;

¹⁶ Il termine "elettore" in questa accezione viene utilizzato in senso ampio: fa riferimento ai cittadini (che potrebbero essere stranieri) aventi facoltà di partecipare ad un referendum.

- un'altra possibilità è che le autorità inviino agli elettori del materiale informativo equilibrato sia dei sostenitori che degli oppositori della proposta – composto, *mutatis mutandis*, agli indirizzi elettorali dei candidati, da mettere a disposizione dei cittadini prima di alcune elezioni.

14. Sia il testo che la relazione esplicativa o il materiale equilibrato della campagna, devono essere inviati direttamente ai cittadini sufficientemente in anticipo prima del voto (almeno due settimane prima).

15. La chiarezza della domanda rappresenta un aspetto cruciale della libertà degli elettori di farsi un'opinione. La domanda non deve essere fuorviante; non deve suggerire una risposta, soprattutto menzionando le conseguenze presunte dell'approvazione o del rigetto della proposta; gli elettori devono essere in grado di rispondere alle domande poste unicamente tramite l'indicazione di *si*, *no*, o con una scheda bianca; e non deve porre una domanda aperta che necessiti di una risposta più dettagliata. Infine, gli elettori devono essere informati in merito all'impatto dei loro voti, e quindi degli effetti del referendum (è legalmente vincolante oppure consultativo? Un esito positivo porta all'adozione o all'abrogazione di una disposizione, oppure si tratta di una delle fasi all'interno di una procedura più lunga?) (punto I.3.1.c).

3.2. Libera espressione della volontà degli elettori

16. Il comma sul voto elettronico è entrato in ballo con i nuovi standard introdotti dal Consiglio d'Europa tramite l'adozione della Raccomandazione Rec(2004)11 del Comitato dei Ministri sugli standard legali, operativi e tecnici per l'*e-voting* (punto I.3.2.a.iv).

17. In considerazione della natura particolare del referendum, visto che essi dividono non soltanto i partiti ma anche altri raggruppamenti che non cercano rappresentanza all'interno degli organi eletti, i rappresentanti dei sostenitori e degli oppositori della proposta – inclusi i rappresentanti indipendenti dalle parti – e gli osservatori nominati da entrambi i lati devono avere accesso ai seggi elettorali nel corso delle operazioni di voto e di conta (punti I.3.2.a.x e xiii).

18. Le linee guida sottolineano altresì un altro aspetto della libertà di espressione della volontà degli elettori, necessario ugualmente nelle elezioni ma che ha maggiore probabilità di essere violato nel caso dei referendum: gli elettori devono avere facoltà di esprimere la propria volontà conformemente alle norme di legge, e devono avere il diritto ad una attenta determinazione del risultato (si veda il punto I.3.2.b). In particolare, deve essere rispettato il limite temporale previsto dalla legge. Nel caso di un referendum o di un'iniziativa popolare richiesta da una parte dell'elettorato, le autorità possono essere tentate di protrarre il processo finché la questione non sia più rilevante.

II. Condizione per l'attuazione di tali principi

2. Livelli normativi e stabilità della legge referendaria

19. La formulazione delle linee guida è leggermente meno restrittiva rispetto al Codice di Buona Condotta in Materia Elettorale¹⁷ per quanto attiene al requisito in base al quale tutte le norme della legge referendaria – a parte le norme sul dettaglio e le questioni tecniche – dovrebbero avere il rango di legge formale, utilizzando il termine “dovrebbe” invece di “deve”. Nei casi in cui un referendum venisse richiesto dall’esecutivo, è plausibile che quest’ultimo ne determini le norme. Tale situazione non è tuttavia del tutto convincente, ed il requisito di una legge procedurale formale rappresenta la norma (punto II.2.a).

20. L’elenco degli aspetti fondamentali della legge referendaria, che non dovrebbero essere aperti ad emendamenti prima di un anno da un referendum, almeno laddove previsti nella legislazione ordinaria, prende in considerazione la natura specifica dei referendum includendo norme sulla validità procedurale e sostanziale dei testi sottoposti a referendum e sugli effetti dei referendum. Esso sottolinea altresì l’esigenza di norme sul diritto di voto e sulle liste elettorali, e sull’accesso ai mezzi pubblici di informazione per i sostenitori e gli oppositori della proposta. Inoltre, ciò deve essere inteso alla luce della Dichiarazione Interpretativa sulla Stabilità della Legge Elettorale adottata dalla Commissione di Venezia nel 2005¹⁸: in particolare, la stabilità della legge referendaria non può essere invocata per conservare una situazione contraria alle norme del patrimonio elettorale europeo nel settore della democrazia diretta, o per impedire l’attuazione di raccomandazioni da parte delle organizzazioni internazionali. Inoltre, vista la scarsa probabilità di conoscere la data di un referendum con un anno o più di anticipo (mentre le elezioni di solito si svolgono ad intervalli prestabiliti), la questione non è tanto quella di vietare gli emendamenti legislativi durante l’anno che precede il voto, quanto proibire l’applicazione di tali emendamenti nel corso dell’anno che segue la loro promulgazione, in caso di sospetti di manipolazione (punto II.2.b).

3. Garanzie procedurali

3.1 Organizzazione del referendum da parte di un organo imparziale

21. Ancora una volta, il fatto che i referendum non comportino necessariamente una linea di demarcazione tra partiti diversi, ma possano coinvolgere altri attori politici, significa che deve essere proposta una scelta, per quanto concerne la composizione delle commissioni elettorali, tra una rappresentanza equilibrata delle parti e la rappresentanza equilibrata dei sostenitori e degli oppositori della proposta (punto II.3.1.e).

3.2 Esistenza di un sistema di appello efficace

22. Sono specificati i poteri minimi dell’organo di appello, fino al rispetto del libero suffragio, e vengono menzionati espressamente i risultati del voto. Altri aspetti specifici dei referendum e delle iniziative popolari dovrebbero essere soggetti a revisione giudiziaria, almeno nell’ultima istanza: il completamento delle iniziative popolari e le richieste di referendum da

¹⁷ CDL-AD(2002)023rev, II.2.a.

¹⁸ CDL-AD(2005)043.

una parte dell'elettorato, la validità procedurale e – ove applicabile – la validità sostanziale dei testi sottoposti a referendum. La revisione della validità, sia essa obbligatoria o facoltativa, dovrebbe essere realizzata prima che il testo venga sottoposto al voto: ciò eviterà che le persone debbano esprimere il proprio parere – in vano – su un testo che verrà successivamente invalidato poiché contrario alla legge superiore (invalidità sostanziale) oppure perché il contenuto di tale testo è in violazione dei requisiti di validità procedurale (punto II.3.3.d, cf. punti III.2-3).

23. Diversamente dalle elezioni, che si svolgono in diverse circoscrizioni, i referendum coinvolgono l'intero territorio. Di conseguenza, laddove un parziale annullamento dei risultati non influisca sul risultato nel suo insieme, non è necessario ripetere la votazione nell'area in cui il voto è stato annullato, poiché ciò non porterebbe ad un risultato diverso. Tuttavia, a meno che non venga ripetuto l'intero referendum, deve essere possibile indire un nuovo referendum parziale in parte del territorio laddove il risultato complessivo fosse in dubbio; è necessario prestare giusta attenzione alla convocazione di un nuovo voto parziale rispetto ad un nuovo referendum nell'intero territorio, al fine di evitare la grande concentrazione di risorse della campagna referendaria in un'area limitata (punto II.3.3.e).

3.3. Finanziamento

24. Le norme nazionali sul finanziamento pubblico e privato dei partiti politici e delle campagne elettorali devono trovare applicazione anche nel caso delle campagne referendarie (punto II.3.4.a). Come nel caso delle elezioni, il finanziamento deve essere trasparente, soprattutto quando si tratta della contabilità delle campagne elettorali. Il mancato adempimento ai requisiti di legge - ad esempio laddove si superasse di un margine significativo il tetto della spesa - comporta l'annullamento del voto¹⁹. Si sottolinea che nel caso del finanziamento pubblico, viene applicato il principio delle pari opportunità; deve essere garantita l'uguaglianza tra i sostenitori e gli oppositori di una proposta (punto I.2.2.d).

25. Le autorità non devono ricorrere a fondi pubblici per fini legati alla campagna referendaria, allo scopo di garantire le pari opportunità e la libertà di opinione da parte degli elettori (punto II.3.4.b, cf. punto I.3.1.b).

¹⁹ Cf. CDL-AD(2002)023rev, par. 107 ff.

III. Norme particolari

1. Lo stato di diritto

26. Il principio dello stato di diritto, che rappresenta uno dei tre pilastri del Consiglio d'Europa assieme alla democrazia e ai diritti umani²⁰, trova applicazione nel caso dei referendum così come in tutti gli altri settori. Il principio di sovranità popolare consente al popolo di prendere decisioni solo conformemente alle leggi. L'uso dei referendum deve essere consentito unicamente quando previsto dalla Costituzione o dalle leggi formali, ed è necessario adempiere alle norme procedurali in vigore nel caso dei referendum. D'altro canto, i referendum devono essere organizzati laddove essi siano previsti dal sistema giuridico (punto I.3.2.b.i).

2. Validità procedurale dei testi sottoposti a referendum

27. La validità procedurale comprende tre aspetti: unità di forma, unità di contenuto, e unità del livello gerarchico.

28. Il testo sottoposto a referendum può essere presentato in varie forme:

- una *proposta espressa con una formulazione specifica* per un emendamento costituzionale, una promulgazione legislativa, od altra misura – abrogazione di una disposizione esistente
- una (ad esempio: “Sei in favore di una modifica della Costituzione che introduca un sistema di governo presidenziale?”), oppure
- una *proposta concreta*, non presentata sotto forma di disposizione specifica, e nota come “*proposta formulata in maniera generale*” (ad esempio: “Sei in favore di una modifica della Costituzione al fine di ridurre il numero dei seggi in Parlamento da 300 a 200?”)²¹.

29. Un voto “si” su una proposta espressa con una formulazione specifica – almeno nel caso di un referendum legalmente vincolante – vuol dire che una legge formale viene attuata e la procedura si conclude, salvo gli aspetti procedurali quali la pubblicazione e la promulgazione. D'altro canto, un voto “si” su una questione di principio o una proposta formulata in maniera generale rappresenta soltanto una fase, che sarà seguita dalla redazione e dalla successiva attuazione di una legge formale. L'associazione di una proposta espressa con formulazione specifica e di una proposta formulata in maniera generale o una questione di principio creerebbero confusione, impedendo agli elettori di essere informati del rilievo dei loro voti, pregiudicando di conseguenza il loro libero suffragio.

30. Un requisito ancor più rigoroso del libero suffragio è il rispetto per l'unità di contenuto. Gli elettori non devono essere chiamati a votare simultaneamente su vari quesiti senza alcun

²⁰ Si veda il Preambolo dello Statuto del Consiglio d'Europa (ETS 001).

²¹ CDL-AD(2005)034, par. 64.

legame intrinseco, visto che potrebbero essere in favore di uno e contrari all'altro. Quando la revisione di un testo riguarda diversi aspetti separati, è necessario sottoporre alle persone diversi quesiti. Tuttavia, la revisione totale di un testo, soprattutto la Costituzione, non può riguardare unicamente gli aspetti strettamente collegati tra loro. In questo caso, quindi, non trova applicazione il requisito che prevede l'unità di contenuto. La revisione sostanziale di un testo, realizzata su diversi capitoli, può essere considerata equivalente ad una revisione totale; chiaramente, ciò non significa che i diversi capitoli non possano essere sottoposti al voto popolare separatamente²².

31. La norma della *unità del livello gerarchico* non è cruciale come le due norme precedenti. È auspicabile, tuttavia, che lo stesso quesito non riguardi contemporaneamente la legislazione di livelli gerarchici diversi, ad esempio una revisione costituzionale e la relativa Legge di attuazione.

3. La validità sostanziale dei testi sottoposti a referendum

32. Ai sensi del principio dello stato di diritto, le persone non sono esenti dal rispetto delle leggi. Ciò trova applicazione sia nel caso degli aspetti procedurali che della sostanza dei testi sottoposti al voto, che devono conformarsi con tutte le leggi superiori. I referendum legislativi devono quindi ottemperare alla Costituzione; i referendum all'interno di organi federati o regionali devono conformarsi alle leggi dello Stato centrale.

33. Indipendentemente dal contenuto delle leggi nazionali in merito alla relazione tra il diritto internazionale ed il diritto nazionali, i testi sottoposti a referendum non devono essere contrari al diritto internazionale o ai principi legali del Consiglio d'Europa (democrazia, diritti umani e stato di diritto).

34. Allo scopo di prevenire referendum illegittimi, i testi ritenuti nulli dal punto di vista procedurale o sostanziale non devono essere sottoposti a referendum.

4. Norme specifiche applicabili a referendum tenuti dietro richiesta di una parte dell'elettorato e dietro iniziative popolari (ove previste nella Costituzione)

35. I referendum (facoltativi) tenuti dietro richiesta di una parte dell'elettorato e dietro iniziative popolari comportano la raccolta di firme. Le linee guida espongono una serie di norme in proposito, e non tutte saranno discusse dettagliatamente nel presente documento.

36. La facoltà di raccogliere le firme non deve essere attribuita solamente agli elettori registrati, ma a tutti, inclusi gli stranieri ed i minori (in particolar modo per quanto concerne i testi riguardanti il loro status) (punto III.4.c).

37. Può essere necessaria l'autorizzazione per raccogliere le firme nelle strade pubbliche della città. Così come accade con qualsivoglia restrizione dei diritti fondamentali, tale

²² La scelta di classificare una revisione che coinvolga vari capitoli come revisione totale può apparire come un mezzo per aggirare la norma sull'unità del contenuto. Ciò non tiene in debita considerazione il fatto che una revisione totale della costituzione spesso coinvolge un processo più complicato di una revisione parziale

autorizzazione può essere rifiutata unicamente quando vi sia una base giuridica per farlo, e conformemente ai principi di interesse pubblico, proporzionalità ed eguaglianza (punto III.4.d).

38. La raccolta di firme non dovrebbe essere remunerata o finanziata con fonti private. Ove sia consentita la remunerazione, essa deve riguardare unicamente coloro che raccolgono le firme, e non gli elettori che firmano una iniziativa popolare o una richiesta di referendum; deve essere regolamentata, in relazione sia all'importo totale stanziato che all'importo corrisposto ad ogni persona addetta a raccogliere le firme (punto III.4.e).

39. Tutte le firme devono essere controllate (punto III.4.f). Il successo o il fallimento di un'iniziativa o richiesta di referendum non deve essere determinato sulla base di un campione, che potrebbe contenere un insolito numero alto di firme nulle oppure, al contrario, potrebbe non contenerne alcuna, mentre altri fogli contenenti le firme potrebbero esserne pieni. Al massimo, alcune firme non hanno bisogno di essere controllate una volta stabilito oltre ogni dubbio che sia stato raccolto il numero di firme valide richiesto dalla legge²³.

40. Inoltre, un'iniziativa popolare – oppure una richiesta di referendum – dovrebbe essere dichiarata parzialmente nulla laddove fosse possibile modificare il testo proposto, senza distorcerlo, in modo tale che si conformi alla legge. Una autorità deve avere il potere di correggere un quesito oscuro o fuorviante o che suggerisca una risposta. In caso di violazione delle norme sulla validità procedurale o sostanziale, sarà possibile dichiarare la nullità parziale laddove i firmatari avrebbero approvato la parte restante del testo laddove fosse stato sottoposto separatamente, oppure dichiarare la suddivisione di un testo che non sia conforme all'unità di contenuto, forma o livello gerarchico.

5. Parallelismo nelle procedure e regolamenti del referendum

41. Quando il referendum è legalmente vincolante, le autorità devono rispettare la decisione della popolazione. Le linee guida prevedono, ad esempio, che per un certo periodo di tempo (al massimo qualche anno) un testo rigettato in un referendum non possa essere adottato tramite una procedura che non preveda il. Un referendum facoltativo dietro richiesta di una parte dell'elettorato viene considerato come una procedura referendaria: a meno che non venga richiesto tale referendum, un testo respinto la prima volta potrà essere adottato senza un voto popolare (punti III.5.a.i e v). Una norma simile trova applicazione nel caso della revisione di una disposizione approvata con un referendum (punto III.5.a.ii).

42. Sono previste due eccezioni:

- quando la Costituzione prevede un referendum sulla revisione totale di un testo (in pratica, la Costituzione stessa) ma non sulla revisione parziale, visto che una revisione di tale testo non deve necessariamente essere sottoposta al voto popolare (punto III.5.a.iii);
- il Parlamento può rivedere una norma di legge superiore a quella adottata dal voto popolare senza un referendum; ha facoltà di farlo conformemente al principio della gerarchia delle norme giuridiche²⁴, ma ciò dovrebbe essere evitato per un certo periodo di tempo (punto III.5.a.iv).

²³ In relazione alla presentazione delle candidature per le elezioni, cf. CDL-AD(2002)023rev, I.1.3.iv.

²⁴ CDL-INF(2000)013.

43. Quanto sopra non trova applicazione nel caso dei referendum consultativi, che non sono legalmente vincolanti per le autorità. La saggezza politica del Parlamento che va contro la volontà (della maggioranza) della popolazione è chiaramente un'altra questione.

44. L'adozione di un testo dietro richiesta di un'autorità diversa dal Parlamento, come ad esempio il capo di stato o di governo, non deve congelare la situazione legale indefinitamente. Di conseguenza, le linee guida prevedono che tale testo possa essere rivisto tramite strumenti parlamentari o dietro richiesta di una parte dell'elettorato, ove possibile dopo che sia trascorso un certo periodo di tempo (punto III.5.c). Quando un testo viene adottato come risultato di una iniziativa popolare, deve essere possibile per la popolazione pronunciarsi nuovamente sulla questione dietro richiesta di un'altra iniziativa popolare, almeno dopo che sia trascorso – ove applicabile – un certo periodo di tempo (punto III.5.b).

45. Le norme costituzionali relative ai referendum devono godere di legittimità popolare diretta; ad esempio, dovrebbero essere sottoposte a referendum, obbligatoriamente o dietro richiesta di una parte dell'elettorato. In ogni caso, laddove il Parlamento desiderasse introdurre una misura per limitare i diritti popolari, dovrebbe avere il potere di farlo unicamente tramite una misura sottoposta ad una di queste forme di referendum (punto III.5.d).

6. Parere del Parlamento

46. Nel caso di iniziative popolari, è importante che le persone vengano informate in merito al parere del Parlamento. Di conseguenza, le linee guida prevedono che il Parlamento fornisca il proprio parere. Laddove il Parlamento si opponesse ad un testo ma desiderasse muoversi in una direzione simile, è molto utile che sottoponga al contempo una controproposta al voto popolare²⁵.

47. Il parere del Parlamento è necessario soprattutto quando il referendum viene richiesto dall'esecutivo. In tali casi, è importante accertare se la decisione di dare la parola alla popolazione si basi sull'idea di bypassare il Parlamento. Gli elettori devono essere informati in merito alla posizione del Parlamento.

48. La consultazione del Parlamento non deve dare luogo a tattiche di rinvio. La legge deve quindi fissare una scadenza entro la quale il Parlamento debba pronunciare il proprio parere, ed una scadenza entro cui consentire al popolo di manifestare il proprio voto, ove necessario senza il parere del Parlamento laddove quest'ultimo non lo avesse dato nei tempi fissati.

49. Nel caso di referendum regionali o locali, l'assemblea regionale o locale deve assumere il ruolo svolto dal Parlamento a livello nazionale.

7. Quorum

50. In base alla propria esperienza nel settore dei referendum, la Commissione di Venezia

²⁵ La questione delle procedure di voto in cui un'iniziativa popolare ed una controproposta vengono messe al voto è altamente specifica, e per questo motivo le linee guida non forniscono alcun commento a riguardo.

ha deciso di raccomandare che non vi siano disposizioni in merito alle norme sul quorum.

51. Il 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.

52. 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.

8. Effetti dei referendum

53. Se gli elettori devono esprimere un voto informato, è essenziale che siano al corrente degli effetti dei loro voti; deve essere quindi specificato chiaramente nella Costituzione o tramite la legge se i referendum sono legalmente vincolanti oppure consultativi (punto III.8.a, cf. punto I.3.1.c sul libero suffragio).

54. Nel caso in cui un referendum legalmente vincolante riguardasse una questione di principio oppure una proposta formulata in maniera generale, spetta al Parlamento attuare la decisione della popolazione. Il Parlamento può essere ostruttivo, soprattutto quando vengono colpiti i propri interessi (ad esempio, riduzione del numero dei membri del Parlamento oppure delle indennità ad essi versate). Di conseguenza, è preferibile che i referendum su questioni di principio o su proposte formulate in maniera generale siano consultativi. Laddove fossero legalmente vincolanti, la procedura successiva dovrebbe essere esposta in norme specifiche costituzionali o legislative. Dovrebbe essere possibile presentare un appello in tribunale laddove il Parlamento non agisse (punto III.8.b).

Versione originale: CODE OF GOOD PRACTICE ON REFERENDUMS

Traduzione del Servizio Studi della Camera dei Deputati per iniziativa del

Dep. Riccardo FRACCARO (M5S), Segretario dell'Ufficio di Presidenza della Camera dei Deputati
Roma, 6 febbraio 2014