RIVISTA DI
DIRITTI COMPARATI

Le opinioni della Commissione di Venezia sul sistema elettorale*

Luca Maldarella

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. La Commissione per la Democrazia attraverso il Diritto: uno sguardo generale – 3. Patrimonio costituzionale e patrimonio elettorale. – 4. Gli aspetti procedurali nella scelta del sistema elettorale nelle opinioni della CV: consensualità e stabilità. – 5. Gli aspetti sostanziali della legislazione elettorale: la rilevanza del contesto. – 6. Conclusioni.

1. Introduzione

La Commissione per la Democrazia attraverso il Diritto, meglio nota con il nome di Commissione di Venezia (d'ora in poi CV), nelle sue opinioni, vaglia testi costituzionali e legislativi fornendo pareri tecnici su aspetti rilevanti per il funzionamento delle istituzioni democratiche. All'interno della sua vasta produzione, il presente contributo intende concentrarsi sui documenti riguardanti i sistemi elettorali, ritenuti di particolare interesse per via delle specificità da essi presentate rispetto a una consulenza tecnica di diritto comparato offerta da un organo internazionale. Infatti, l'analisi delle norme elettorali concernenti l'organizzazione delle elezioni, seppur, in questo caso, interpretata con un focus specifico sulla legislazione anziché sull'evento elettorale in sé, è effettuata nell'ambito della funzione di monitoraggio sulle elezioni già diffuso tra le organizzazioni internazionali. Lo stesso avviene con riguardo al diritto e alla libertà di voto, che, al contempo, si può ricomprendere nella più vasta attività della Commissione come ente preposto alla verifica dello stato di diritto e dell'integrità costituzionale nell'ottica di garantire la democraticità degli ordinamenti sotto scrutinio. Invece, l'esame dei sistemi elettorali in senso stretto[1] pone problemi con riguardo alla legittimità e all'opportunità di un parere esterno costruito sulla comparazione giuridica, così come di un'analisi tecnica in un

---

* L'articolo è stato sottoposto, in conformità al regolamento della Rivista, a *double-blind peer review*. Il presente scritto è il contributo dell'autore al progetto PRIN 2022 *FRAMing national human rights institutions: European and comparative interplays* (FRAME) - CUP - J53D23005290001, prot. n. 2022BXT5HR, finanziato dall'Unione Europea – Next Generation EU.

[1] Inteso come le regole per trasformare i voti in seggi e le prescrizioni relative alla delimitazione dei collegi elettorali, così come descritto da F. Lanchester, in *Il sistema elettorale in senso stretto dal "Porcellum" all'"Italicum"*, in *Democrazia e diritto*, 1/2015, p. 15 ss., per il quale la legislazione elettorale può essere osservata come un sistema a tre cerchi concentrici – gli altri due cerchi comprendono le regole relative alla composizione dell'elettorato e le norme che garantiscono l'uguaglianza del voto, ossia procedure di voto, supervisione, organizzazione e frequenza delle elezioni, regolamentazione, finanziamento e rimborso della campagna elettorale, ecc.

ambito storicamente ricondotto alla sovranità nazionale e caratterizzato da un alto grado di discrezionalità politica.

Nelle pagine che seguono, dapprima, si tratteggeranno le caratteristiche essenziali dell'organo e dei suoi lavori, al fine di agevolare l'orientamento tra la larga moltitudine di fonti. In seguito, si indagheranno le modalità con cui la CV valuta le legislazioni elettorali. In prima battuta occorrerà volgere lo sguardo al patrimonio costituzionale comune alle culture giuridiche europee[2], presupposto dell'azione e della stessa istituzione della Commissione, il cui nucleo essenziale viene identificato nel binomio legge-democrazia. Tale patrimonio viene riconosciuto dalla Commissione come parametro per le sue valutazioni e, come si vedrà, al suo interno viene individuato un insieme di principi che costituisce il nucleo di un supposto patrimonio elettorale europeo. I confini e gli elementi salienti di tale patrimonio verranno descritti a partire dalla produzione di respiro generale che la Commissione di Venezia ha portato a termine per dare solidità ai parametri adottati nella redazione delle proprie opinioni in questo ambito. Quindi, essi verranno osservati nei casi singoli nei quali si valutano le riforme elettorali e i loro progetti. Alla luce della notevole quantità di pareri emessi, dell'esigenza di sintesi e dell'intenzione di provare a offrire uno sguardo generale sull'approccio dalla CV, si compirà una selezione di casi salienti, seguendo, come criterio, la ricerca delle situazioni nelle quali le opinioni tendono a rivolgere maggiori critiche nei confronti delle scelte dei legislatori nazionali. L'analisi verrà condotta, dapprima, osservando gli aspetti procedurali concernenti la scelta degli elementi centrali della legislazione elettorale; successivamente, ci si soffermerà su alcuni elementi problematici emersi nelle opinioni, per poi formulare delle brevi conclusioni.

[2] Riferimenti a un patrimonio comune ai Paesi del continente si possono rintracciare già nei primi trattati europei, come nel Preambolo al Trattato di Bruxelles del 17 marzo 1948, dove si parla di un patrimonio comune di principi, quali democrazia, libertà personale e politica, tradizioni costituzionali e stato di diritto, o nello Statuto del Consiglio d'Europa del 5 maggio 1949, dove ci si riferisce a un comune patrimonio di valori spirituali e morali, nel Preambolo, e di ideali e principi, nell'Art. 1. Adopera, invece, la formulazione di "tradizioni costituzionali comuni" la Corte di Giustizia europea nel caso *J. Nold, Kohlen- und Baustoffgroßhandlung c. Commissione delle Comunità europee*, (C-4/73, del 14 maggio 1974); v. C. Pinelli, *The Formation of a Constitutional Tradition in Continental Europe since World War II*, in *European Public Law*, 2016, 257 s. In generale, si rimanda a A. Pizzorusso, *Il patrimonio costituzionale europeo*, Bologna, 2002.

2. La Commissione per la Democrazia attraverso il Diritto: uno sguardo generale

Il 10 maggio di trentacinque anni fa, il Comitato dei ministri del Consiglio d'Europa (CdE), con la Risoluzione 90 (6)[3], istituiva la Commissione di Venezia[4]. Foro tecnico-giuridico dove discutere le garanzie rivolte alla difesa dei diritti fondamentali e dell'effettività della democrazia nelle società europee, si compone di figure riconosciute grazie alla loro esperienza nelle istituzioni democratiche o al loro contributo negli ambiti del diritto e della scienza politica[5]. Lo studio delle "garanzie offerte dalla legge al servizio della democrazia", individuato come campo d'azione della Commissione dall'Articolo 1 dello Statuto, ha trovato primaria destinazione nell'integrazione dei Paesi già nell'area del Patto di Varsavia all'interno del sistema europeo di protezione internazionale dei diritti, accompagnando la loro la transizione costituzionale verso il sistema liberal-democratico[6]. L'attività a sostegno dei nuovi membri del CdE e degli

[3] Risoluzione del Comitato dei Ministri (90) 6 su un accordo parziale che istituisce la Commissione europea per la democrazia attraverso il diritto. Il riferimento, assieme alle ulteriori risoluzioni che verranno citate in seguito, è reperibile presso il sito del CdE (coe.int). Sugli accordi parziali del CdE, v. F. Benoît-Rohmer - H. Klebes, *Council of Europe law Towards a pan-European legal area*, Strasbourg, 2005, p. 77-79.

[4] La sua nascita si deve innanzitutto all'attività di Antonio La Pergola, all'epoca ministro italiano per il coordinamento delle politiche comunitarie, che già nel 1988 propose l'istituzione, in seno al Consiglio d'Europa, di una commissione di esperti nell'ambito del diritto costituzionale. L'accoglienza fu inizialmente tiepida ma mutò favorevolmente in concomitanza con la rapida evoluzione politico-istituzionale nei Paesi del Patto di Varsavia, portando alla sua istituzione come organo del CdE nel 1990, con il nome di Commissione europea per la democrazia attraverso il diritto. Il suo primo Presidente fu lo stesso La Pergola, che ricoprì la carica fino alla sua morte. Ripercorrono la fase genetica della Commissione J. Jowell, *The Venice Commission - Disseminating Democracy through Law*, in *Public Law* 2001, p. 675 ss. e Gianni Buquicchio, primo a ricoprire la carica di segretario e poi presidente dal dicembre 2009 al dicembre 2021, in *Vingt ans avec Antonio La Pergola pour le développement de la démocratie*, in P. Van Dijk - S. Granata-Menghini (a cura di), *Liber amicorum Antonio La Pergola*, Lund, 2009, p. 29-34. V. anche G. Caggiano, *La Commissione per la Democrazia attraverso il Diritto,* Rivista di diritto europeo, 1989, p. 417-420.

[5] I suoi componenti, che operano a titolo personale in qualità di esperti, sono nominati in numero di uno per ogni Stato membro, con mandato quadriennale rinnovabile. Per una visione complessiva delle attività e del funzionamento della Commissione si rimanda a V. Volpe, *Commissione Europea per la Democrazia attraverso il Diritto (Commissione di Venezia)*, in R. Bifulco – A. Celotto – M. Olivetti (a cura di), *Digesto delle Discipline Pubblicistiche*, Torino, 2017, p. 182-191; H. Steinberger, *Venice Commission*, in A. Peters - R. Wolfrum (eds.), *Max Planck Encyclopedia of Public International Law*, Oxford, Vol. 10, 2012 (ultimo aggiornamento 2007), p. 640 ss.

[6] Sul punto S Bartole, *The Internationalisation of Constitutional Law: A View from the Venice Commission*, Oxford, 2020, p. 8-18; ID., *International Constitutionalism and Conditionality. The Experience of the Venice Commission*, in *Rivista AIC* 4/2014; G. Malinverni, *La réconciliation à travers l'assistance constitutionnelle aux pays de l'Europe de l'est: le rôle de la Commission de Venise*, in *Les Cahiers De La Paix*, 10, 2004, p. 207 ss.; C. Filippini, *L'evoluzione costituzionale degli Stati post-sovietici tra condizionalità internazionale e lasciti imperiali*, in *Rivista DPCE*, numero speciale 2024, p. 687 ss. Per un'ampia analisi della dimensione internazionale della democratizzazione dei Paesi dell'Est Europa, si rimanda a K. Kumar, *The 1989 Revolutions and the Idea of Europe*. in *Political Studies*, 40 (3), 1992, p. 439-461; G. Pridham, – E. Herring – G. Sanford, *Building Democracy? The international dimension of democratization in Eastern Europe*, Leicester, 1997.

altri Stati aspiranti all'adesione, che è stata descritta come *dépannage constitutionnel*[7] o "laboratorio di cambiamenti istituzionali"[8], rimandando agli ambiti dell'emergenza e della contingenza, ha poi trovato seguito nel supporto alla Commissione di monitoraggio dell'Assemblea Parlamentare nel verificare l'adempimento degli impegni derivati dall'ingresso nell'organizzazione[9]. Contemporaneamente, dopo il primo decennio di attività, il campo d'indagine della CV ha visto un'espansione sia verso l'interno, ossia verso le democrazie europee consolidate[10], che verso l'esterno, grazie alla revisione dello Statuto del 2002 che ha simbolicamente eliminato l'aggettivo "europea" dal nome della Commissione e ha aperto alle organizzazioni internazionali e agli Stati non appartenenti al CdE, fino al raggiungimento degli attuali 61 membri[11].

Le sue attività comprendono ricerche di interesse generale, basate sulla comparazione giuridica su temi specifici e che vengono condotte su iniziativa propria, e le *country-specific Opinions* (d'ora in avanti opinioni), aventi per oggetto progetti legislativi e costituzionali. Queste ultime, appartenenti alla categoria della *soft law*[12], vengono prodotte in risposta alle richieste di una pluralità di attori interessati, che comprende lo Stato in cui viene portata avanti la riforma in questione[13] – con accesso

---

[7] Così, P. Garrone, *La Commission de Venise à la veille de son dixième anniversaire*, in *Rivista di studi politici internazionali* (66), 1999, 527-529.

[8] Citando le parole dello stesso La Pergola nel discorso inaugurale alla Conferenza UniDem "Constitution Making As An Instrument Of Democratic Transition", Istanbul 8-10 ottobre 1992.

[9] Tale coinvolgimento si è sviluppato a partire dal 1995, per poi essere formalizzato con la Risoluzione 1115 dell'Assemblea Parlamentare del CdE. Per una descrizione dettagliata, si rimanda a J. Raue, *Constitution-Building in Eastern Europe: Achievements of and challenges to the Council of Europe*, in J. Raue – P. Sutter, *Facets and Practices of State-Building*, Leiden – Boston, 2009, 158 ss.

[10] Sull'ampliamento del ruolo della CV, G. Buquicchio, S. Granata-Menghini, *The Venice Commission Twenty Years On. Challenges Met but New Challenges Ahead*, in M. van Rosmaelen, B. Vermeulen, F. van Hoof, M. Oosting (eds), *Fundamental Rights and Principles. Liber Amicorum Pieter van Dijk*, Cambridge-Antwerp- Portland, 2013, 241 ss.

[11] Essi sono i quarantasette Stati del CdE e Kirghizistan (2004), Cile (2005), Repubblica di Corea (2006), Marocco e Algeria (2007), Israele (2008), Perù e Brasile (2009), Tunisia e Messico (2010), Kazakistan (2012), Stati Uniti d'America (2013), Kosovo (2014), Costa Rica (2016). Sono osservatori Argentina, Canada, Santa Sede, Giappone e Uruguay, mentre l'Autorità Nazionale Palestinese e il Sudafrica hanno uno status di cooperazione.

[12] Su cui si rimanda a F. Snyder, *"Soft law" e prassi istituzionale nella comunità europea*, in *Sociologia del diritto*, 1993, 79-80; C. Chinkin, *Normative Development in the International Legal System*, in D. Shelton (ed.), *Commitment and Compliance: The Role of Non-Binding Norms in the International Legal System*, Oxford, 2000. Appare efficace la descrizione di queste fonti come "supererogatorie", così come vi si riferisce K. L. Scheppele in *Asymmetric Rupture: Stabilizing Democratic Transitions 2.0 with Transnational Law*, in M. Bobek, A. Bodnar, A. von Bogdandy, P. Sonnevend (eds.), *Transition 2.0. Re-establishing Constitutional Democracy in EU Member States*, Bade-Baden, 2023, p. 271.

[13] Sono teoricamente ammesse alla CV anche le organizzazioni internazionali. Per gli Stati, sono titolati a fare richiesta, oltre ai governi nazionali, anche i capi di Stato, i parlamenti, i tribunali costituzionali per le richieste di parere *amicus curiae* e, in alcuni casi, gli ombudsman, in un tentativo di inclusione più ampio rispetto alle sole maggioranze politiche; v. V. Volpe, *Commissione Europea per la Democrazia attraverso il Diritto*, *cit.*, p. 185-186.

diretto se è esso è membro della CV e mediato dal Comitato dei Ministri in caso contrario – e gli altri organi del CdE (Comitato dei ministri Assemblea parlamentare, Congresso dei poteri locali e regionali d'Europa), includendo individualmente anche il Segretario generale. La produzione di pareri destinati a Paesi specifici viene portata a termine da gruppi di lavoro selezionati all'interno della Commissione[14], che instaurano un dialogo continuo con l'organo legislativo competente, così confermando la posizione intermedia che caratterizza la CV tra lo spazio giuridico europeo e l'ordinamento nazionale[15]. Alle elaborazioni proprie della Commissione, inoltre, si aggiungono le pubblicazioni di carattere scientifico derivanti dalla sua collaborazione con il mondo accademico nei formati del progetto Universities for democracy (UniDem)[16] e della collana *Science and technique of democracy*. Ad oggi, i numerosi lavori della Commissione possono essere raggruppati in differenti filoni, principalmente assistenza costituzionale, stato di diritto, referendum, partiti e legislazione elettorale[17]. Per quanto riguarda la sola produzione in ambito elettorale, i temi di interesse riguardano sia gli aspetti procedurali – relativi cioè all'attività legislativa che porta alla definizione della disciplina elettorale – sia aspetti contenutistici della stessa, con analisi dettagliate dell'organizzazione delle elezioni, della regolamentazione dell'elettorato attivo e passivo, delle campagne elettorali, del rispetto dei diritti delle minoranze e della parità di genere, nonché del sistema elettorale vero e proprio[18]. Alla redazione di

[14] I criteri per la selezione dei componenti dei singoli gruppi di lavoro comprendono la competenza nell'ambito specifico, la conoscenza della lingua e anche la parità di genere. V. *CDL-WM(2018)001 Criteria for the appointment of Rapporteurs*, Strasburgo, 12 marzo 2018.

[15] Così V. Volpe, *Guaranteeing Electoral Democratic Standards: The Venice Commission and "The Code of Good Practice in Electoral Matters"*, in IRPA-IILJ, Global Administrative Law: the Casebook, 2012, III ed., 60 ss. Nella monografia dedicata al tema, Sergio Bartole, che è altresì stato componente della CV, ha icasticamente descritto l'attività della Commisione "between the Scilla of the European constitutional heritage and the Cariddi of the national constitutional identities of the European states", in *The Internationalisation of Constitutional Law*, op. cit, p. 33. In generale, sul metodo adottato dalla Commissione, si veda anche F. Duranti, *La Commissione di Venezia e il diritto comparato*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo,* 2/2017, p. 18-20; C. Grabenwarter, *Venice Commission: its functioning and significance in the European constitutionalism*, in G. De Vergottini, *La Commissione di Venezia oggi*, *Percorsi Costituzionali*, 2/2023, p. 317 ss.

[16] Istituito nel 1991, esso prevede l'organizzazione di diverse attività, soprattutto seminari, che mettono in contatto docenti universitari e funzionari pubblici, con lo scopo di diffondere la cultura legale.

[17] Per una visione generale dei lavori della Commissione di Venezia, si rimanda a P. Craig, *Transnational Constitution-Making: The Contribution of the Venice Commission on Law and Democracy*, in *UCI Journal of International, Transnational and Comparative Law*, 1, 2016, p. 1 ss.; V. Volpe, *Commissione europea per la democrazia attraverso il diritto (Commissione di Venezia)*, in *Dig. disc. pubbl.*, Assago, 2017, p. 182 ss.

[18] La delimitazione dell'oggetto dell'analisi costringerà a evitare l'osservazione di interessanti documenti redatti dalla CV riguardanti altri aspetti delle elezioni. Tra questi, si segnala l'*Urgent Report on the Cancellation of Election Results by Constitutional Courts* del 27 gennaio 2025, originata dalla sentenza della Corte costituzionale romena n. 32 del 6 dicembre 2024 che ha annullato i risultati del primo turno delle elezioni presidenziali che si era tenuto il 24 novembre. A riguardo, v. M. Francaviglia, *[Note dal Consiglio d'Europa] Annullamento delle elezioni e giustizia elettorale:* Urgent Report *della Commissione di Venezia*, in

opinioni su casi specifici e studi comparativi tematici si affiancano anche ulteriori documenti creati in parallelo all'assidua attività di collaborazione con le autorità nazionali – avente ad oggetto l'assistenza e la formazione di commissioni elettorali, partiti politici, ONG e giudici – nonché con altri attori internazionali. La collaborazione più rilevante è, però, interna allo stesso CdE, ossia quella con gli organi deputati al monitoraggio delle elezioni[19]: l'Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa (APCE) e il Congresso dei poteri locali e regionali (CPLRE). Tale collaborazione è stata istituzionalizzata nel 2002 creando il Consiglio per le elezioni democratiche (CDE), composto da membri delle tre istituzioni[20] e alle cui riunioni partecipano anche altre istituzioni appartenenti alla rete internazionale di protezione della democrazia, come l'Ufficio per le istituzioni democratiche e i diritti umani dell'OCSE (ODIHR)[21]. Esso ha il compito di esaminare i documenti della CV in ambito elettorale e partitico prima della loro approvazione e ha avuto come scopo fondativo l'elaborazione dei tre Codici di buona condotta, aventi oggetto le elezioni (2002), i referendum (2007) e i partiti politici (2008), mirati a colmare la farraginosità dei contenuti del patrimonio elettorale europeo attraverso la sintesi di standard fondamentali[22].

3. Patrimonio costituzionale e patrimonio elettorale

I contenuti specifici di questo patrimonio, però, non vennero identificati concretamente al momento della fondazione della CV ma, anzi, in assenza di riferimenti chiaramente riconoscibili, il loro discernimento divenne compito primario della stessa Commissione. La problematicità di questa mancata identificazione apparve

---

Quaderni costituzionali, 2, 2025; F. Rosa, *L'annullamento delle elezioni presidenziali in Romania e la difficile difesa della democrazia*, in *Federalismi.it*, 15/2025; S. Gianello, *La difesa della democrazia e i suoi limiti: considerazioni a partire dalle elezioni presidenziali romene e dall'*affaire *Georgescu*, in *DPCE Online*, 2/2025.

[19] Sul tema si rimanda C. Chahbazian, *The contribution of the Parliamentary Assembly of the Council of Europe to soft law in electoral matters*, in H. Hardman – B. Dickson, *Electoral Rights in Europe: Advances and Challenges*, London, 2017, p. 17 ss.; S. Ollier, *L'observation internationale des élections dans la région de l'OSCE*, Paris, 2013.

[20] Precisamente, quattro membri delegati dalla CV, tre dall'APCE e due del CPLRE, così come previsto dal *CDL-EL(2022)003 Revised internal rules of procedure of the council for democratic elections*, adottata dal CDE nella sua 74ª riunione (Venezia, 20 ottobre 2022).

[21] Gli ulteriori osservatori sono la Commissione e il Parlamento Europeo, il Servizio europeo per l'azione esterna (EEAS), l'Assemblea Parlamentare dell'OCSE, il Department of Electoral Cooperation and Observation (DECO) dell'Organization of American States (OAS), l'International Institute for Democracy and Electoral Assistance (IDEA) e l'International Foundation for Electoral Systems (IFES).

[22] Sul versante delle attività proprie delle due altre organizzazioni parte del CDE, ulteriore documento da esso redatto è quello contenente le linee guida sullo status internazionale degli osservatori elettorali (2009).

chiara agli esperti convocati al Seminario di Lund (19-20 maggio 2000), organizzato dalla CV dopo il primo decennio di esperienza con le transizioni dell'Europa centro-orientale, i quali identificarono nella costruzione in questa ricerca la primaria sfida che avrebbe dovuto affrontare la Commissione per consolidare la propria posizione e compiere appieno il proprio mandato[23]. Si rilevava, inoltre, la delicatezza dell'attività della CV come organo di consulenza tecnica, anticipando, così, quelle opinioni critiche che ne problematizzano la natura stessa in quanto ente internazionale per l'ingegneria costituzionale. L'attività della Commissione presta infatti il fianco alle posizioni diffidenti verso l'utilizzo della comparazione per la costruzione di parametri valutativi nell'ambito del diritto costituzionale[24], il cui minimo comune denominatore può essere racchiuso nell'osservazione che "defining the content of the European constitutional heritage is no less a normative activity (*sollen*) than a descriptive one (*sein*)"[25]. Tali rilievi sottolineano la politicità della comparazione e della misurazione della congruenza di riforme legislative e costituzionali con parametri definiti dalla Commissione stessa, nonché dell'applicazione di modelli provenienti da una precisa area geografica, ossia l'Europa occidentale, a contesti ad essa esterni, tanto da generare accuse che, pur riconoscendo l'autorità delle opinioni, ne rilevano un approccio che la porterebbe a farsi *norm entrepeneur*[26].

---

[23] I contributi del seminario UniDem "Democracy in a Society in Transition", organizzato con la collaborazione dell'Università di Lund, sono stati pubblicati in *Review of Central and East European Law*, 26, 2000. Dal dibattito emerse, inoltre, il problema della pervasività degli standard da adottare, come ben sottolineato da Sergio Bartole nelle conclusioni del Seminario. In quella sede (*ivi*, 354-5), Bartole richiamò l'appello di Carl Schmitt a riformare la Costituzione del Reich tedesco del 1919, poiché il modello di democrazia occidentale adottato mal si adattava alla società tedesca. Pur non abbracciando questa critica – che Bartole ascriveva alle tendenze autoritarie dell'Autore – in essa scorgeva uno spunto utile nelle riflessioni sulla transizione democratica intrapresa dai Paesi dell'ex-blocco orientale e sugli standard internazionali adottati nella redazione costituzionale. Il riferimento a Schmitt è *The nowhere nation*, in *New York Review of Books*, 1928.

[24] Più approfonditamente, M. De Visser, *A Critical Assessment of the Role of the Venice Commission in Processes of Domestic Constitutional Reform*, in *The American Journal Of Comparative Law*, 63, 2015, 953-1008. Esprime scetticismo riguardo a cosa "an outsider can offer" anche M. Tushnet, *Some Skepticism about Normative Constitutional Advice*, in *William and Mary Law Review*, 49, 2008, p. 1473 ss. In generale, sull'uso della comparazione da parte della CV, si rimanda a F. Duranti, *La Commissione di Venezia e il diritto comparato*, *op. cit.*, p. 13-26.

[25] Citando V. Volpe, *Drafting Counter-majoritarian Democracy. The Venice Commission's Constitutional Assistance*, in *Heidelberg Journal of International Law* 76, 2016, p. 814.

[26] In questi termini B. Iancu, *Quod licet Jovi non licet bovi?: The Venice Commission as Norm Entrepreneur* in *Hague Journal on the Rule of Law*, 1, 2019, p.189-221. Cfr. S. Bartole, *The Internationalisation of Constitutional Law*, op. cit, p. 33-42, per il quale la grande sproporzione, tra la parte occidentale e quella orientale dell'Europa, nella quantità di contributi allo *yardstick* del patrimonio costituzionale europeo va ricondotta al paradosso che avrebbe implicato considerare al pari delle Costituzioni liberal-democratiche la breve tradizione costituzionale del Patto di Varsavia, dal cui modello autoritario i Paesi orientali si allontanavano con l'ingresso nelle istituzioni europee. Paradosso che l'Autore ritiene districabile solo attraverso la contestualizzazione storica e, quindi, una costruzione degli standard che risentirà del maggior sviluppo delle esperienze del costituzionalismo democratico in taluni Paesi anziché in altri e

Anche in risposta a critiche di questo tenore, la CV ha scelto di utilizzare i parametri di valutazione in maniera alquanto flessibile. Come accennato, infatti, essa ricorre ad un approccio dialogico e dinamico, che impone un'applicazione degli standard fortemente condizionata dalla comprensione delle tradizioni e delle realtà giuridiche, politiche, economiche, culturali e religiose proprie di ciascuna società[27]. Questa scelta implica una riduzione del rigore metodologico, come osservato criticamente soprattutto in relazione alla ricercata tecnicità delle opinioni[28], ma consente di ponderare il concreto posizionamento del parere rispetto al particolare caso e al contesto in cui esso è inserito. Tale flessibilità, però, tende a ridursi nei casi di sovrapposizione tra standard adottati e obblighi derivati dall'adesione a trattati internazionali, come la Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (o, in maniera più pervasiva, nel caso degli accordi di Washington e Dayton per la Bosnia ed Erzegovina). In particolare, nelle pronunce della Corte EDU viene riconosciuto il riferimento primario, da cui derivano gli standard minimi per la definizione del patrimonio costituzionale comune[29].

Tuttavia, la completezza dei vincoli della CEDU e della giurisprudenza della sua Corte si manifesta soprattutto in due dei tre ambiti principali dell'attività della Commissione, ossia diritti umani e stato di diritto. In tali ambiti, infatti, è stato più agevole individuare standard di valutazione. Per converso, il riferimento alla Cedu tende a indebolirsi quando l'oggetto dello scrutinio sia la democrazia, dove, più che di patrimonio costituzionale si è parlato di *common practices*[30]. In questo caso, la pietra

---

della strutturazione, concomitante, del diritto europeo in solo una delle due macro-aree del continente. A riguardo, sinteticamente, G. Repetto, *The Venice Commission and the Construction of European Constitutional Law: Brief Remarks on a Recent Book by Sergio Bartole*, in *The Italian Review of International and Comparative Law*, 2022, 1(2), p. 463-470.

[27] J. Jowell, *The Venice Commission: Disseminating Democracy through Law*, in *Public Law*, 2001, p. 675 ss. W. Hofmann-Riem osserva come tale flessibilità aumenti proporzionalmente all'allargarsi dell'area di provenienza dei suoi membri, come si può apprezzare nei casi riguardanti i Paesi coinvolti dalla cd. Primavera Araba, dove non risulta opportuna l'applicazione di concetti giuridici sviluppatisi in seno alla cultura occidentale – e spesso in un humus culturale cristiano.

[28] M. De Visser, *cit.*

[29] V. H. Riem, *The Venice Commission of the Council of Europe – Standards and Impact*, in *The European Journal of International Law*, Vol. 25, n. 2, 2014, p. 581-2 ss.; P. van Dijk, *The Venice Commission on certain aspects of the European Convention of Human Rights*, in Breitenmoser (ed.), *Human rights, democracy and the rule of law - Liber amicorum Luzius Wildhaber*, Zürich 2007, p. 183-202; G. Malinverni, *L'expérience de la Commission européenne pour la démocratie par le droit*, in J.-F. Flaus (dir.), *Vers un droit constitutionnel européen - Quel droit constitutionnel européen?*, *Revue universelle des droits de l'homme*, 1995, vol. 7 p. 392-3.

[30] C. Pinelli, *Parliaments, Constitutional Transitions and the Venice Commission,* relazione tenuta presso LUISS Summer School "Parliamentary Democracy in Europe", LUISS, Roma, 23 luglio 2015. Le difficoltà sulla ricostruzione di un patrimonio europeo delle forme di governo viene sottolineato da P. Ridola, *Intervento*, in S.P. Panunzio (a cura di), *I costituzionalisti e l'Europa. Riflessioni sui mutamenti costituzionali nel processo d'integrazione europea*, Milano, 2002, 85. V. anche G. Delledonne, *Costituzione e legge elettorale*, Napoli, 2019, 220. In generale, sul rapporto tra CV e forme di governo, v. F. Duranti, *Commissione di Venezia e forma di governo*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo, Rivista trimestrale*, 2/2024, p. 271-288.

angolare per la costruzione degli standard è la giurisprudenza fondata sull'art. 3 del Primo Protocollo Addizionale alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo (1952), che ha progressivamente costruito la tutela convenzionale di un diritto soggettivo a libere elezioni nonostante esso non fosse stato espressamente riconosciuto dalle parti contraenti[31]. Tale protezione si realizza attraverso l'adempimento dell'obbligo da parte degli Stati di adottare azioni positive per garantire il diritto all'elettorato attivo e passivo, ma riconoscendo ai singoli Stati un ampio margine di apprezzamento, dal quale deriva un approccio alquanto morbido nei confronti dei singoli strumenti adottati per regolare il sistema elettorale[32]. Ancora una volta, infatti, ci si relaziona con argomentazioni che tentano di compiere un bilanciamento tra principi sovranazionali e le regole generatisi all'interno dei relativi contesti nazionali, valorizzandone le variabili sociali e storiche[33], che implica una certa reticenza ad entrare nel merito di aspetti puntuali dei sistemi di elezione[34].

All'incompletezza di un patrimonio elettorale europeo desumibile dalla giurisprudenza sovranazionale, supplisce il già citato Codice di buona condotta in materia elettorale del 2002, utilizzato dalla CV nella redazione delle opinioni e, dal 2007, riconosciuto anche dalla Corte EDU come strumento ricognitivo adoperabile nelle sue decisioni[35]. Esso è strutturato in due parti: le "linee guida sulle elezioni" e la

---

[31] La derivazione del diritto di voto a partire dall'art. 3 P-1 risale al riconoscimento sull'ammissibilità nel caso Corte EDU, 30 maggio 1975, ric. 6745/74, *W, X, Y and Z c. Belgio*, mentre il primo intervento sostanziale ha avuto luogo in 2 marzo 1987, ric. 9267/81, *Mathieu-Mohin e Clerfayt c. Belgio*. A riguardo, si vedano S. Bartole - P. De Sena - V. Zagrebelsky, *Commentario breve alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali*, Padova, 2012, p. 832 ss.; L. Trucco, *Il caso Mathieu-Mohin e Clerfayt c. Belgio in tema di diritti elettorali*, in M. Cartabia, *Dieci casi sui diritti in Europa*, Bologna, 2011, p. 237 ss.; A. Ruiz Robledo, *The construction of the right to free elections by the European Court of Human Rights*. *Cambridge International Law Journal* 7, 2018, p. 225-240.

[32] V. anche C. Fasone, *La protección de los derechos electorales en el marco del Consejo de Europa. ¿Hacia una concepción procedimental de la democracia representativa a través de la actividad del TEDH y de la Comisión de Venecia?*, in M. P. Biglino Campos - J. F. Durán Alba – Ó. Sánchez Muñoz (coord.), *Constitución y elecciones. XXI Congreso de la Asociación de Constitucionalistas de España*, Valencia, 2025, 407-443. G. Delledonne, *Costituzione e legge elettorale*, *cit.*, 220-228.

[33] Per un'analisi dettagliata, si rimanda a A. Buratti, *L'uso della storia nella giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo*, in Rivista AIC, p. 1-18; A. Pecorario, *Argomenti comparativi e giurisprudenza Cedu: il ruolo della Commissione di Venezia in materia di diritto elettorale*, in *Blog di Diritti Comparati*, 1 novembre 2010, reperibile al link https://www.diritticomparati.it/argomenti-comparativi-e-giurisprudenza-cedu-il-ruolo-della-commissione-di-venezia-in-materia-di-diritto-elettorale/; P. Garrone, *Vingt ans de codification du patrimoine électoral européen : adolescence ou maturité?*, in S. Granata-Menghini, Z. C. Tanyar, *Venice Commission thirty-year quest for democracy through law*, Lund, 2020, p. 233 ss.

[34] Noto è il caso Corte EDU, 8 luglio 2008, ric. 10226/2003, *Yumak e Sadak c. Turchia*, in cui si evitò di sanzionare una soglia di sbarramento del 10%, particolarmente alta in prospettiva comparata. Vedi anche R. De Caria, *Soglie elettorali e tutela delle minoranze. Il caso Yumak e Sadak* c. Turchia, in *Diritto pubblico comparato ed europeo,* 10, 2008, p. 1912-1920.

[35] Corte EDU, 11 gennaio 2007, ric. 55066/00 e 55638/00, *Partito Conservatore Russo degli Imprenditori c. Russia,* par. 37-38, facendo seguito alla Risoluzione 1320 (2003) adottata dall'Assemblea

"relazione esplicativa", organizzate in modo speculare, comprendendo una prima parte sui cinque "principi alla base del patrimonio elettorale europeo" – suffragio universale, uguale, libero, segreto e diretto – e una seconda parte sulle "condizioni per l'attuazione dei principi". Se il contenuto della prima parte appare come una asciutta trasposizione dei caratteri del voto garantiti dalle Costituzioni europee, la seconda parte fornisce indicazioni sulle precondizioni che garantiscono la veridicità e la genuinità del procedimento e, quindi, la sua effettiva democraticità. La prima condizione, forse pleonastica, è il rispetto dei diritti fondamentali dei cittadini, senza il quale, evidentemente, vengono a mancare i presupposti per una concreta espressione della volontà del corpo elettorale. Quindi, vengono approfonditi due aspetti procedurali, ossia le garanzie concernenti la parte organizzativa delle elezioni, per le quali può notarsi la recezione dell'apporto dei membri dell'APCE e del CPLRE, e la stabilità della legislazione elettorale, principio complementare all'attività di assistenza costituzionale della CV[36].

Il tema della stabilità si rivela particolarmente interessante per il presente contributo, giacché esso influisce direttamente sui contenuti della legislazione elettorale. Secondo il Codice, pregio della stabilità è la diffusione nell'elettorato della sensazione che l'evento elettorale sia credibile, eliminando i sospetti di manipolazione da parte della maggioranza politica. Tale principio viene concepito in maniera composita, da un lato prevedendo che le norme elettorali trovino una sistemazione nella gerarchia delle fonti che garantisca procedure più o meno rigide per la sua revisione, prediligendo la costituzionalizzazione degli elementi centrali o, quantomeno, la riserva di legge, dall'altro suggerendo misure concernenti la variabile temporale associata all'entrata in vigore di eventuali riforme, caldeggiando tempistiche che allontanino qualunque sospetto di convenienza politica, ad esempio evitando modifiche nell'anno precedente le elezioni o rimandando la loro applicazione alla tornata elettorale non immediatamente successiva[37]. Nel 2012 questi ultimi suggerimenti sono stati posti a parametro di giudizio da parte della Corte EDU nel caso *Ekoglasnost c. Bulgaria*[38], nel quale i giudici sovranazionali hanno ritenuto legittime le misure adottate dal legislatore bulgaro ma, al contempo, hanno contestato l'elemento

Parlamentare il 30 gennaio 2003 e alla dichiarazione del Comitato dei Ministri del 13 maggio 2004 (Sessione no. 114).

[36] Per un'analisi dettagliata del Codice, si rimanda a C. Fasone, G. Piccirilli, *Towards a Ius Commune on Elections in Europe? The Role of the Code of Good Practice in Electoral Matters in "Harmonizing" Electoral Rights, in Election Law Journal, 16:2, 2017, p. 247-254.*

[37] In particolare, "si dovrebbe evitare che elementi fondamentali della legge elettorale - come la composizione delle commissioni elettorali, il sistema elettorale e la definizione dei confini delle circoscrizioni - siano modificati frequentemente o poco prima delle elezioni". Inoltre, si suggerisce di non modificare il sistema elettorale nell'anno precedente le elezioni o, in caso di riforma, di applicare il sistema precedente per un'altra elezione. A riguardo, R. Ibrido, *Le riserve di legge in materia elettorale nel quadro comparato: quali indicazioni per il caso italiano?,* in *Federalismi.it*, 28/2021.

[38] Corte EDU, 6 novembre 2012, ric. n. 30386/05.

temporale dell'approvazione della riforma elettorale, avvenuta a un mese dalla scadenza per la presentazione delle candidature, ritenendo che la contrarietà al "principio di stabilità elettorale" fosse contraria al diritto a elezioni libere. Pur non riguardando il sistema elettorale in senso stretto ma le regole per la raccolta firme necessarie per candidarsi, nel recepire parte del Codice, il caso mette in luce la circolarità tra gli argomenti utilizzati in sede giurisdizionali e la produzione dell'organo di consulenza[39].

4. Gli aspetti procedurali nella scelta del sistema elettorale nelle opinioni della CV: consensualità e stabilità

L'inclusione nel patrimonio elettorale europeo degli aspetti procedurali consente alla Commissione di valutare i caratteri dell'iter di approvazione della disciplina elettorale. Nelle opinioni, tale scrutinio appare abbastanza profondo, riguardando il grado di pubblicità del dibattito precedente l'approvazione, il coinvolgimento delle parti interessate e lo svolgimento del procedimento legislativo. Si può citare, ad esempio, la recente opinione riguardante la riforma della disciplina delle elezioni locali in Georgia, nella quale si rileva la mancata consultazione degli "*stakeholders*" nel campo elettorale, ovvero le istituzioni locali destinatarie della normative, i partiti politici e i rappresentanti delle organizzazioni della società civile[40]. Nella stessa opinione, è stata definita come "*detrimental development*" l'approvazione con i soli voti della maggioranza di governo, unico soggetto politico attivo in Parlamento per via del boicottaggio delle sedute da parte dell'opposizione in protesta contro la legittimità delle elezioni del 26 ottobre 2024, sottolineando l'importanza di un ampio consenso nella redazione della legislazione elettorale, soprattutto laddove la riforma modifichi notevolmente un impianto precedentemente approvato da una maggioranza allargata[41]. Simili preoccupazioni emergono, però, anche in contesti dove lo stato di diritto e la democrazia non versano in uno stato di criticità, come quello tedesco, oggetto di analisi da parte della CV in congiunto con l'ODIHR, in seguito alla riforma elettorale del

[39] Nel dettaglio, v. P. Bonetti, *Ekoglasnost c. Bulgaria: la stabilità delle regole elettorali nell'anno precedente le elezioni*, in *Quaderni costituzionali, Rivista italiana di diritto costituzionale*, 1/2013, p. 168-171; L. Trucco, *The conditions of participation in elections as part of the fundamental electoral rules*, in diritticomparati.it, 7 Febbraio 2013 (https://www.diritticomparati.it/the-conditions-of-participation-in-elections-as-part-of-the-fundamental-electoral-rules/). Sul rapporto tra il Codice e la Corte EDU, sebbene precedente la pronuncia citata, si rimanda a V. Berger and S. Bouchié de Belle, *The Code of Good Practice in Electoral Matters in the case law of the European Court of Human Rights*, in Science and technique of democracy, 50, 2012, p. 51 ss.

[40] CDL-AD(2025)016-e, *Georgia – Opinion on the amendments to the Organic Law "Election Code of Georgia", pertaining to local elections*. approvata dal CDE nella sua riunione no. 82 (Venezia, 13 marzo 2025) e approvata dalla CV nella sua Sessione Plenaria no. 142 (Venezia, 14-15 marzo 2025), par. 14.

[41] *Ivi*, par. 15. Sulle elezioni del 2024, v. M. Chikhladze, *Legitimacy Crisis: How Georgia's Elections Were Rigged*, in Caucasus Analytical Digest, 141, 2025.

marzo 2023. In questo caso, il procedimento legislativo ha prevalentemente soddisfatto i requisiti di pubblicità sottoposti a scrutinio – con una sola notazione su un emendamento che modificava la soglia di sbarramento presentato in un secondo momento rispetto al resto del progetto[42] – ma è avvenuta con il consenso dei soli partiti di maggioranza[43]. L'opinione precisa che dagli standard internazionali non possa essere derivata una totale irriformabilità della legislazione elettorale in presenza di pareri contrari tra le forze politiche. Tuttavia, viene ribadito che un consenso interpartitico limitato potrebbe risultare in un indebolimento del grado di accettazione e della percezione della legittimità della disciplina e, dunque, vulnerare la stessa stabilità del sistema di governo, rendendo opportuno il raggiungimento o, almeno, la persecuzione di una condivisione quanto più ampia possibile tra le diverse anime del panorama politico nazionale[44].

Evidente è la mancata recezione di tale principio nell'ordinamento italiano, che ha visto il susseguirsi di numerosi interventi dall'ampia portata innovativa al punto da far parlare di "ipercinetismo in materia di sistema elettorale in senso stretto"[45]. Tale osservazione non si riscontra, però, nelle opinioni della CV, in quanto mancano pareri specifici riguardanti le riforme elettorali italiane, tuttavia, in uno studio compilativo su questo principio, l'Italia viene inclusa trai Paesi esempio dove "important electoral reforms were adopted only a few months prior to recent elections in a hasty and non-inclusive way, without providing an opportunity for meaningful public debate and consultations with stakeholders"[46].

Nondimeno, il parametro della stabilità della legislazione elettorale riemerge in numerose opinioni nelle quali si mostra una notevole attenzione alla dimensione

---

[42] Tale modifica è poi risultata parzialmente incompatibile con la Grundgesetz non per vizi procedurali ma perché ritenuta in contrasto con il principio dell'uguaglianza del voto. BVerfG, 30 luglio 2024, *2 BvF 1/23 et al.* V. Astrid Zei, *Il sindacato di costituzionalità sulla legge elettorale: un vistoso revirement nella giurisprudenza del Bundesverfassungsgericht*, in *Nomos*, 2/2024; eventualmente, anche L. Maldarella, *Riforma elettorale in Germania: il BVerfG approva il numero fisso dei membri ma modifica la soglia di sbarramento*, in *Blog di Diritti Comparati*, 24 ottobre 2024, reperibile al link https://www.diritticomparati.it/riforma-elettorale-in-germania-il-bverfg-approva-il-numero-fisso-dei-membri-ma-modifica-la-soglia-di-sbarramento/.

[43] CDL-AD(2023)020-e, *Germany – Joint Opinion of the Venice Commission and OSCE/ODIHR on the amendments of the German Federal Election Act*, approvata dal CDE nella sua riunione no. 77 (Venezia, 8 giugno 2023) e adottata dalla CV nella Sessione Plenaria no. 135 (Venezia, 9-10 giugno 2023), par. 18-25.

[44] *Ibid.*

[45] Citando F. Lanchester, *Il corpo elettorale tra recessione del principio elettivo e ruolo delle corti. Riflessioni sul caso italiano*, in *Nomos*, 1/2017, p. 9 ss. (su www.nomos-leattualitaneldiritto.it). Sul punto si vedano G. Delledonne, *Costituzione e legge elettorale. Un percorso comparatistico nello Stato costituzionale europeo*, Napoli, 2019, p. 13 ss.; M. Cecili, *La stabilità della legislazione elettorale: alla ricerca di un mito?*, in *Osservatorio sulle fonti*, 1/2022; N. Lupo, *Verso un'auspicabile stabilizzazione della legislazione elettorale italiana. Alcuni spunti sulla legge n. 165 del 2017, in rapporto alla Costituzione*, in *federalismi.it*, 22/2017, p. 38.

[46] Assieme a Macedonia del Nord, Polonia e Turchia; v. M. Krennerich, *Report on electoral law and electoral administration in Europe - Synthesis study on recurrent challenges and problematic issues*, Venezia, 2020, par. 19.

qualitativa e a quella temporale degli interventi di riforma, criticando le modifiche approvate in prossimità delle elezioni. Come visto, a questo fine, una soluzione presentata dallo stesso Codice è prevedere che per gli elementi maggiormente sensibili della materia venga utilizzato un rango di legge costituzionale o superiore a quella ordinaria – così assicurando anche un maggiore consenso per la sua approvazione. Tuttavia, questa scelta deve limitarsi a un irrigidimento parziale della materia, che si concentri sugli aspetti centrali del sistema elettorale. Viene osservato, ad esempio, che l'imprevedibilità dell'andamento demografico di ciascun Paese rende sconveniente la definizione delle circoscrizioni elettorali nei casi di seggi uninominali o di ripartizioni plurinominali predefinite. Inoltre una certa misura di flessibilità può essere utile a rispondere all'eventuale necessità di adattamento a dettami internazionali. In sintesi, l'obiettivo deve essere la sottomissione alla *rule of law* dei principi cardine del funzionamento elettorale, anche perseguibile attraverso una codificazione a mezzo di legge ordinaria[47], ma si criticano soluzioni estreme che potrebbero condurre a una totale cristallizzazione. Questo si può osservare nel caso della disciplina ungherese del 2012 collegata all'adozione di una nuova Costituzione, quando è stata apprezzata la scelta di riservare la materia alle leggi cardinali, le quali richiedono l'approvazione da parte dei due terzi dell'Országgyűlés, ma l'ampiezza della materia sottoposta a tale riserva è stata ritenuta eccessiva, suggerendo che, rispetto ai collegi elettorali, solo le regole generali che ne determinino la formazione risultino tanto rigide, mentre l'elenco e i confini siano coperti da legge ordinaria[48]. Similmente, nei confronti della riforma costituzionale armena del 2015, l'inserimento di un paragrafo (il numero 4 dell'Art. 89) che regolava dettagliatamente un secondo turno per l'attribuzione di un premio di maggioranza è stato ritenuto un eccessivo irrigidimento della normativa, portando alla sua eliminazione dal testo finale, pur mantenendo, al paragrafo precedente, il riferimento a un secondo turno introducibile dal Codice Elettorale come possibilità per "garantire" la formazione di maggioranze stabili all'interno di un sistema proporzionale[49].

Accanto a ciò, ulteriore rimedio all'instabilità della legislazione è individuato nelle disposizioni che dilazionino gli effetti dell'entrata in vigore di una nuova legge elettorale, caldeggiando la non applicazione delle riforme nella tornata

[47] Apprezzamenti in questo senso sono stati espressi nei confronti della scelta del legislatore ucraino di sistemare la normativa elettorale per le elezioni politiche in unico Codice approvata nel 2010, come rimedio all'instabilità della materia negli anni precedenti; v. CDL-AD(2010)047-e, *Opinion on the draft election code of the Verkhovna Rada of Ukraine*, adottata dal CDE nella riunione no. 35 (Venezia, 16 dicembre 2010) e dalla CV nella Sessione Plenaria no. 85 (Venezia, 17-18 dicembre 2010).

[48] CDL-AD(2012)012-e, *Joint Opinion of the Venice Commission and OSCE/ODIHR on the Act on the Elections of Members of Parliament of Hungary*, adottata dal CDE nella sua riunione no. 41 (Venezia, 14 giugno 2012) e dalla CV nella sua Sessione Plenaria no. 91 (Venezia, 15-16 giugno 2012), par. 18.

[49] CDL-AD(2015)037- First Opinion on the Draft Amendments to the Constitution (Chapters 1 to 7 and 10) of the Republic of Armenia, approvata dalla Commissione di Venezia nella sua Sessione Plenaria no. 104 (Venezia, 23-24 ottobre 2015).

immediatamente successiva alla loro approvazione. Tale misura è ad esempio prevista dalla Costituzione greca all'Art. 54, così come riformata nel 2008, tuttavia un'osservazione attenta del funzionamento di questa disposizione mostra come la sua efficacia possa essere svuotata da eventuali scioglimenti anticipati della camera da eleggere, così come si è verificato dopo le elezioni del maggio 2023[50]. Tale "buona pratica" ha trovato applicazione, pur senza essere recepita nella Legge fondamentale, nella riforma elettorale tedesca del 2020 contenente una riduzione dei seggi uninominali e, quindi, il ridisegno dei collegi, la cui effettività era stata post-datata alla tornata successiva – venendo poi abrogata dalla riforma del 2023. Lo stesso ordinamento tedesco sembra, invece, aver recepito l'altra misura temporale riguardante le riforme elettorali, ossia il divieto della loro approvazione nell'anno precedente alle elezioni. Infatti, tale previsione sempre contenuta nel Codice, ha indotto il legislatore, intenzionato a contenere il numero di membri del Bundestag, ad adottare nel 2023 un'apposita riforma in anticipo rispetto alla tornata prevista per il 2025. Allo stesso modo, il Tribunale Costituzionale Federale, trovandosi a vagliare la legittimità della riforma[51], nel momento in cui ha parzialmente sanzionato la soglia di sbarramento del 5%, ha anche previsto un rimedio *ad hoc* che consentisse l'operatività della disciplina scavalcando il legislatore, impedendo, così, un'eventuale recezione della decisione in un tempo non compatibile con il Codice di buona condotta[52].

---

[50] Nelle quali veniva per la prima volta applicata la nuova legge proporzionale, privata del premio di maggioranza precedentemente in vigore, approvata nella legislatura precedente a quella appena terminata. Nel corso di quest'ultima, invece, il premio di maggioranza era stato reintrodotto da una nuova maggioranza guidata dal partito Nuova Democrazia. Questo, nella tornata del maggio, era risultato il partito più votato senza conseguire la maggioranza assoluta dei seggi, per cui il suo leader Kyriakos Mītsotakīs si era appellato alla convocazione di nuove elezioni, ottenendo il consenso della Presidentessa della Repubblica Katerina Sakellaropoulou. Le elezioni del giugno 2023 si sono quindi tenute con la legge elettorale con premio di maggioranza approvate dalla maggioranza uscente. V. L. Rori, *The 2023 Greek parliamentary elections: extreme multipartyism with one dominant party* in *West European Politics*, *48*(6), 2025, p.1484–1500.

[51] *Supra*, nota 38.

[52] La maggioranza parlamentare aveva eliminato la *Grundmandatsklausel*, ossia l'eccezione alla soglia di sbarramento del 5% dei voti che si attiva per i partiti che hanno ottenuto almeno tre collegi uninominali, con tempistiche molto accelerate rispetto alla restante parte della riforma, per via dell'approssimarsi dell'anno precedente alla scadenza della legislatura. Temendo che un'eventuale approvazione tardiva avrebbe potuto indurre il Tribunale Costituzionale a sanzionare la riforma, infatti, il legislatore aveva fatto proprio tale principio. Dunque, pronunciandosi sulla riforma a pochi mesi di distanza dalla tornata elettorale, i giudici di Karlsruhe hanno ritenuto opportuno emettere un'ordinanza contente un rimedio direttamente applicabile, ossia la reintroduzione della clausola dei tre mandati diretti, in modo da evitare il rimpallo legislativo che avrebbe ritardato ulteriormente l'entrata in vigore della disposizione.

5. Gli aspetti sostanziali della legislazione elettorale: la rilevanza del contesto

Venendo agli aspetti concreti dei sistemi elettorali, si può notare come, a volte, la CV abbia suggerito modifiche di dettaglio giustificate da problematicità tecniche che si sarebbero potute verificare in casi rari. Un esempio si può ritrovare nell'opinione sul codice elettorale armeno del 2011[53], nella quale la CV ha suggerito una revisione della modalità di assegnazione dei seggi ottenuti da liste che hanno già esaurito il numero di candidati, dando precise indicazioni su quali misure sarebbe stato opportuno adottare[54], e una modifica puntuale della formulazione dell'articolo che regola l'eventualità di un unico candidato alle elezioni presidenziali[55]. Altra critica emersa, in questo caso riguardante la riforma del 2003 delle norme per le elezioni parlamentari dell'Albania riguarda l'eccessiva complessità della disciplina di sistemi di allocazione di seggi e di espressione delle preferenze rivolgendo al legislatore un invito a rendere la legislazione in materia di più facile comprensione[56].

Invece, nei confronti degli aspetti più generali dei sistemi elettorali, la cui regolamentazione rientra principalmente nella discrezionalità politica dei singoli Stati, la postura delle Opinioni muta verso posizioni più morbide, coerentemente con la dottrina sul margine di apprezzamento della Corte di Strasburgo. Si possono, però, notare alcuni scostamenti da questa linea interpretativa nel caso di sistemi misti, soprattutto laddove il Paese di riferimento non abbia un sistema politico consolidato.

---

[53] *CDL-AD(2011)032-e, Joint final opinion on the electoral code of Armenia adopted on 26 May 2011*, approvata dal CDE nella riunione no. 38 (Venezia, 13 ottobre 2011) e adottata dalla CV nella Sessione Plenaria no. 88 (Venezia, 14-15 ottobre 2011).

[54] La Commissione ha ritenuto "non sufficiente" l'assegnazione alle liste che avessero superato la soglia di sbarramento secondo i maggiori resti, osservando che la distribuzione risultante non risulterebbe stata in linea con la rappresentanza proporzionale adottata nella legge e che, comunque, non necessariamente le elezioni avrebbero prodotto un numero di resti sufficiente, da cui l'indicazione di prevedere la ripetizione del calcolo totale dei seggi, esclusi quelli assegnati alla lista che ha terminato i candidati. *Ivi*, par. 71.

[55] È stato suggerito di prevedere che il candidato senza rivali risulti eletto Presidente nel caso ottenga la maggioranza di voti validi, anziché, come contenuto nell'Art. 92.1 del Codice elettorale e, in maniera simile, nell'Art. 51 della Costituzione, la maggioranza dei voti espressi, così equiparando i voti contrari e quelli non validi. *Ivi*, par. 72.

[56] L'Opinione riscontrava un quadro complesso già prima delle riforme, notando che dalla difficoltà di comprensione erano derivate controversie rispetto ai risultati delle ultime elezioni (2001). A ciò aggiungeva che "[t]he 2003 amendments have turned a complex system into a more complex one that uses "composed multi-name lists" and "joint multi-name lists" instead of a single list of candidates presented by a political party or coalition. CDL-AD(2004)017 - *Joint Recommendations on the Electoral Law and the Electoral Administration in Albania of the European Commission for Democracy through Law (Venice Commission, Council of Europe) and the Office for Democratic Institutions and Human Rights (ODIHR) of the OSCE*, adottata dal CDE nella sua 9ª riunione (Venezia, 17 giugno 2004) e approvata dalla Commissione di Venezia nella sua Sessione Plenaria no. 60 (Venezia, 8-9 ottobre 2004), par. 53-54.

Il contesto delle norme elettorali, infatti, determina larga parte del loro effettivo funzionamento, motivo per cui la CV, nella formulazione delle proprie Opinioni, include le variabili istituzionali, politiche, storiche, sociali e anche economiche del Paese in questione.

Un esempio si può riscontrare nella già citata *CDL-AD(2015)037* e nella collegata *CDL-AD(2016)019-e*, riguardanti l'Armenia, nei passaggi in cui si affronta l'introduzione di un modello di legislazione elettorale ispirato a quello di un Paese specifico, ossia l'*Italicum* (legge 6 maggio 2015, n. 52), in un contesto di transizione costituzionale da una forma di governo semi-presidenziale a una parlamentare. Come accennato nel paragrafo precedente, requisito costituzionale della legge elettorale armena, in seguito alla riforma del 2015[57], è contemperare la rappresentanza proporzionale con la governabilità, con la possibilità di prevedere un secondo turno. La CV, nella prima delle due opinioni in riferimento al progetto di riforma costituzionale, aveva commentato che l'importazione del modello italiano dell'*Italicum* presentava forti limiti, giacché tale sistema era stato adottato con l'obiettivo di riequilibrare una situazione da tempo instabile ma in un contesto di lunga esperienza democratica e parlamentare, mentre sarebbe potuto risultare inadeguato in un sistema che si apprestava a sperimentare il parlamentarismo per la prima volta (par. 79-80). La seconda Opinione, sul Codice Elettorale del 2016 nel quale il legislatore aveva trasferito le disposizioni contestate durante la revisione del testo costituzionale[58], cita gli stessi passaggi, aggiungendo che l'introduzione di seggi premio in un sistema proporzionale, che ha come scopo la creazione di un'assemblea rappresentativa, crea un meccanismo inusuale e, pertanto, dovrebbe essere applicata "con cautela e alla luce di evidenti necessità"[59]. Nella stessa opinione, a riguardo delle elezioni comunali delle città di Yerevan, Gyumri e Vanadzor, CV e ODIHR scrivono addirittura che "non è chiaro perché" fosse stato previsto – in maniera ancor più simile all'*Italicum* ma senza ballottaggio – che la lista che avesse superato il 40% dei voti avrebbe ottenuto una

[57] A proposito, con anche riferimento alla legislazione elettorale adottata, v. N. Palazzo, *La riforma costituzionale in Armenia: The constitutional reform in Armenia* in *DPCE Online*. 28, 4, 2017 (https://www.dpceonline.it/index.php/dpceonline/article/view/4).

[58] In caso di mancato raggiungimento di una maggioranza assoluta da parte di un partito o un'alleanza pre-elettorale e di una mancata formazione di una coalizione parlamentare (tra massimo tre forze politiche) nei tre giorni successivi – diventati 6, nella versione finale del testo, dopo aver accolto una parte delle critiche della CV – alle elezioni, era prevista la convocazione di un ballottaggio tra le prime due forze politiche, con il quale attribuire un numero di seggi variabile fino al raggiungimento del 54% del totale. Era, altresì, previsto un sistema che potremmo definire di premialità inversa: nel caso in cui al primo turno un partito avesse ottenuto i 2/3 dei seggi, alcuni seggi sarebbero stati aggiunti all'Assemblea per irrobustire la consistenza dell'opposizione.

[59] *CDL-AD(2016)019-e Armenia - Joint Opinion on the draft electoral code as of 18 April 2016*, adottata dal CDE nella sua 55ª riunione (Venezia, 18 aprile 2016) e dalla Commissione di Venezia nella sua a Sessione Plenaria no. 107 (Venezia, 10-11 giugno 2016), par. 26.

maggioranza assoluta in un solo turno, sostenendo che la rappresentanza più fedele dei voti espressi avrebbe garantito maggiore fiducia e accountability[60].

Ugualmente, in una tavola rotonda tra CV e deputati ucraini per valutare quali possibili modifiche applicare al sistema elettorale proporzionale che nel 2002 aveva sostituito il misto proporzionale-uninominali, la proposta del legislatore di istituire un eventuale secondo turno per attribuire la maggioranza assoluta dei seggi è stata respinta dalla delegazione tecnica. La problematicità che comporta usare un'unica circoscrizione – implicazione necessaria derivata dall'adozione di un premio di maggioranza nazionale – per l'intero territorio, specie in un contesto caratterizzato da ampie differenze politico-culturali in relazione alla macro-area geografica, e la creazione di una maggioranza assoluta artificiale sulla base di un secondo turno, anziché quella creata dall'effettiva distribuzione dei voti, avevano convinto la Commissione della pericolosità di tale riforma, suggerendo sistemi proporzionali che creassero anche una rappresentanza territoriale[61].

Ancora, osservando i sistemi misti che prevedono una quota di seggi proporzionali e una di uninominali, nella recente memoria di *amicus curiae* nel caso *Staderini v. Italia*, la CV mantiene una linea morbida nei confronti del *Rosatellum bis* (legge 3 novembre 2017, n. 165), ribadendo nuovamente la centralità del margine di apprezzamento degli Stati membri e concentrando l'analisi sul rispetto dell'uguaglianza del voto da parte di un sistema che associa in maniera biunivoca i due voti, per un candidato e per la lista o coalizione che lo sostiene, rispetto al quale non vengono intraviste violazioni[62]. Viceversa, valutazioni di altri sistemi appartenenti a questa categoria, ma inseriti in contesti socio-politici presentanti maggiori criticità, consegnano una visione più problematica, come si può notare nelle Opinioni su

[60] *Ivi*, par. 106. Il premio nelle elezioni comunali è poi stato eliminato nel 2020, optando per un sistema proporzionale; su tale riforma, *CDL-AD(2021)025 Armenia - Urgent Joint Opinion on Draft Amendments to the Electoral Code and Related Legislation*, emessa ai sensi dell'articolo 14-bis del Regolamento Interno della Commissione di Venezia il 21 aprile 2021, approvato dalla Commissione di Venezia nella sua Sessione Plenaria no. 127 (Venezia, 2-3 luglio 2021).

[61] *CDL-AD(2009)019-e Opinion on the Draft Law amending the Law on election of People's Deputies of Ukraine presented by People's Deputies Lavrynovych and Portnov*, adottata dalla Commissione di Venezia nella Sessione Plenaria no. 78 (Venezia, 13-14 Marzo 2009), par. 27-30.

[62] *CDL-AD(2024)037-e Amicus curiae brief for the European Court of Human Rights in the case of Staderini and Others v. Italy on the stability of electoral legislation and some features of a mixed electoral system*, adottata dalla Commissione di Venezia nella Sessione Plenaria no. 41 (Venezia, 6-7 dicembre 2024).

Ucraina[63] e Moldavia[64]. In questi casi, i collegi uninominali sono stati riconosciuti come possibile fonte di alterazione del sistema democratico in virtù delle disparità economiche presenti sul territorio che favorirebbero candidati individuali capaci di aggregare consensi attraverso forme di clientelismo. Tali argomentazioni, curiosamente, richiamano alcune delle motivazioni che nel contesto italiano portarono all'abbandono delle preferenze e all'introduzione degli uninominali, ma, nei casi concreti, la mancanza di un sistema di partiti strutturato induce la Commissione a sbilanciarsi verso l'opportunità di adottare sistemi proporzionali.

Inoltre, l'opinione sulla Moldavia sposta nuovamente l'attenzione sull'utilizzo del diritto comparato. Essa dapprima asserisce, nel par. 27[65], che l'impiego delle legislazioni elettorali straniere come argomento per promuovere una riforma si scontri con le differenze contestuali che possono aver condotto alla loro introduzione, dopodiché, nel par. 28[66], ricorre alla comparazione con il caso ucraino, ipotizzando che l'acquisizione di peso politico da persone coinvolte negli affari dopo una simile riforma, che era stata osservata dalla Missione di Osservazione Elettorale dell'ODIHR due anni prima[67], avrebbe potuto riprodursi anche in tale contesto.

Altra argomentazione in questa direzione è che la presenza di collegi uninominali può condurre alla creazione di maggioranze parlamentari ampiamente sovradimensionate rispetto ai consensi effettivi del partito più votato nelle elezioni, come era stato osservato per la Georgia nel commento alla costituzionalizzazione della

---

[63] *CDL-AD(2011)037 - Venice Commission and OSCE/ODIHR Joint opinion on the draft law on election of people's deputies of Ukraine*, adottata dal CDE nella sua 38ª riunione (Venezia, 13 ottobre 2011) e dalla Commissione di Venezia nella sua a Sessione Plenaria no. 107 (Venezia, 14-15 ottobre 2011), par. 22. Nel 2002, la CV aveva accolto con favore l'abbandono del Sistema misto, sulla cui reintroduzione si basa la prima Opinione, osservando l'arbitrarietà con cui si formavano le maggioranze e l'elemento di complicazione prodotto dalla presenza di due voti, e ritenendo potenzialmente positiva, per il contesto ucraino, l'eventuale adozione di un sistema proporzionale con soglia di sbarramento del 5%; *CDL-AD(2004)002 - Opinion on the Draft Law on Election of People's Deputies of Ukraine (Draft introducted by people's deputies S. Havrish, Y. Ioffe and H. Dashutin)*, adottata dalla Commissione di Venezia nella Sessione Plenaria no. 57 (Venezia, 12-13 dicembre 2003), par. 16-20.

[64] *CDL-AD(2014)003 - Joint Opinion on the draft Law amending the electoral legislation of Moldova,* adottata dal CDE nella sua 47ª riunione (Venezia, 20 marzo 2014) e dalla Commissione di Venezia nella sua a Sessione Plenaria no. 98 (Venezia, 21-22 marzo 2014), par. 29.

[65] "The explanatory statement of the submitted draft proposal refers to the fact that mixed electoral systems exist in different countries, such as Ukraine, Romania or Germany. However, the practical consequences of similar electoral systems can vary, since party systems, institutional structures or social environment are always different. In other countries, the choice of a mixed system may be the result of a consensual sovereign decision, and the way in which it is implemented in other cases is key to building trust in the democratic process and to adjust and solve possible concerns accordingly".

[66] "If there is an influence of local businesspeople or other non-electoral stakeholders on their communities, this could potentially serve to negatively develop the links with or have an influence on independent majoritarian candidates more than between the local MPs and the citizens. This was, for example, the case of Ukraine".

[67] OSCE/ODIHR EOM, *Interim Report No. 1 12–28 September 2012*, del 4 ottobre 2012.

rappresentanza proporzionale per il Parlamento, ritenuta misura utile ad aumentare il pluralismo di un governo parlamentare di recente formazione[68]. Ancora, nei riguardi della legislazione elettorale ungherese, così come riformata nel 2012, simili criticità erano state espresse verso l'aumento della porzione di seggi riservata agli uninominali e l'eliminazione del requisito della maggioranza assoluta – da cui derivava l'eventuale secondo turno – nonché verso l'atipicità che caratterizza il sistema elettorale misto nel calcolare la distribuzione proporzionale, che ai voti ottenuti da ciascuna lista aggiunge quelli privi di efficacia negli uninominali, amplificando, così, gli effetti del maggioritario[69].

Alla luce di ciò, sembra potersi dire che i sistemi misti, che adoperano una base proporzionale mescolata con premi di maggioranza o uninominali maggioritari siano uno strumento sconsigliabile per i Paesi con un'esperienza democratica poco consolidata, rispetto ai cui sistemi elettorali la CV pare avere una preferenza per una rappresentanza proporzionale, che contempli soglie di sbarramento e, nei Paesi più grandi o più eterogenei, circoscrizioni approssimativamente regionali, ma che riproduca in maniera abbastanza fedele la distribuzione dei voti, laddove, nei confronti degli Stati con una democrazia consolidata le opinioni tendono ad allinearsi maggiormente alla visione tipica della Corte EDU[70].

---

[68] *Supra*, nota 36.

[69] Ossia tutti i voti che non hanno portato all'elezione di un deputato in un collegio, includendo non solo quelli ottenuti dai candidati di opposizione ma anche quelli ottenuti dal deputato eletto sottraendovi il numero di preferenze ottenuto dal secondo candidato più uno. *CDL-AD(2012)012-e Joint Opinion on the Act on the Elections of Members of Parliament of Hungary*, adottata dal CDE nella sua 41ª riunione (Venezia, 14 giugno 2012) e dalla Commissione di Venezia nella sua Sessione Plenaria no. 91 (Venezia, 15-16 giugno 2012).

[70] In generale, sul presunto doppio standard della Commissione nella valutazione dei casi, v. J. Scholtes, *The Venice Commission and the Mental Map of European Constitutionalism,* in *Hague Journal on the Rule of Law*. Come ivi riportato, aspre critiche verso il pre-condizionamento della CV nei confronti dei Paesi dell'Est sono state sollevate anche nel mondo politico, come si può rilevare nella risposta del Ministro della Giustizia polacco Zbigniew Ziobro a un'opinione (977/2020 - *Poland - Joint Urgent Opinion of the Venice Commission and the Directorate General of Human Rights and Rule of Law (DGI) of the Council of Europe on Amendments to the Law on the Common Court, the Law on the Supreme Court, and some other Laws*) sull'indipendenza del potere giudiziario, nella quale si taccia la Commissione di ipocrisia, per via delle distinzioni compiute trai vari Paesi europei; v. https://www.gov.pl/web/sprawiedliwosc/stanowisko-ministerstwa-sprawiedliwosci-w-sprawie-opinii-komisji-weneckiej. In quell'occasione, come in questa, si notava l'indifferenza della CV nei casi in cui i discostamenti dagli standard europei, anche se molto simili a quelli dei Paesi orientali, si fossero verificati in Stati occidentali. Sempre a partire dal caso polacco, T. Drinóczi rileva analoghe critiche rivolte alla Commissione, che assumerebbe "a form of double standard or even a missionary or neocolonial posture", in *The Venice Commission and the Lawmaking Process in Constitutional Reconstruction*, in *Hague Journal on the Rule Law*, 2025. Sull'ampio e complesso rapporto tra Commissione di Venezia e Polonia nei confronti dell'indipendenza del potere giudiziario, si rimanda quantomeno a A. Di Gregorio, J. Sawicki, *Il laboratorio polacco nella comparazione: tra "degenerazione" e "rigenerazione" costituzionale*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 1, 2025.

6. Conclusioni

La breve analisi condotta ha ripercorso la costruzione del patrimonio elettorale europeo da parte della Commissione di Venezia, per poi analizzare alcuni casi dai quali si ritiene emergano i tratti salienti di questa porzione del più vasto patrimonio costituzionale comune. Si è, quindi, osservato come il patrimonio elettorale si compone di un formante internazionale basato sugli impegni presi dagli Stati e di uno sovranazionale derivante dalla giurisprudenza della Corte EDU. Questi contenuti sono stati raccolti e sintetizzati nel Codice di buona condotta in materia elettorale, nel quale, comunque, si può rilevare anche un arricchimento degli argomenti, soprattutto per quanto riguarda la sua seconda parte, che entra nel dettaglio rispetto al funzionamento delle elezioni. Per certi versi, infatti, le posizioni della CV sembrano ritagliarsi uno spazio di autonomia rispetto alle tradizioni costituzionali, laddove nel Codice di buona condotta, assunto a standard delle sue decisioni, alcuni elementi del patrimonio elettorale europeo non trovano un riscontro nei testi e nelle giurisprudenze costituzionali. Mi riferisco principalmente al caso della stabilità della legislazione elettorale, con il suggerimento di evitare riforme sostanziali nell'anno precedente alle elezioni, assumendo un ruolo creativo nel definire un lasso temporale in assenza di riferimenti precedenti e andando a influenzare la giurisprudenza Cedu. Anche la preferenza per un rango di legge costituzionale per normare gli elementi principali della legislazione elettorale non pare sufficientemente fondata sulle tradizioni costituzionali europee ma sembra, piuttosto, essere una posizione propria della Commissione[71]. Si può notare, infatti, che tali riferimenti sono assenti nei testi più consolidati come quelli italiano, tedesco e francese, ma trovano diffusione principalmente nei testi adottati in esperienze di democratizzazione più recenti, a partire dalle costituzioni spagnola e portoghese[72]. In questo senso sembra che ci si possa sbilanciare in favore di quei pareri critici che intravedono nella produzione della Commissione la trasmissione di determinate posizioni politiche attraverso una consulenza che vorrebbe essere solamente tecnica.

Invece, dalla disamina delle Opinioni qui condotta, sembra emergere come gli aspetti procedurali nell'iter legislativo che porta alla definizione della materia possano rivestire un'omogenea importanza e risultino, quindi, di portata generale, trovando applicazione uniformemente tanto in contesti di transizione democratica quanto in contesti stabili come quello tedesco. D'altronde, gli aspetti concernenti il procedimento legislativo possono essere più facilmente ricompresi in uno dei tratti che contraddistinguono il costituzionalismo, così come concepito nell'alveo delle

[71] Dà contezza delle critiche verso tale soluzione, espresse già prima della redazione del Codice da Luis Lopez Guerra e George Vedel, V. Volpe, in *Guaranteeing Electoral Democratic Standards*, *cit.*, p. 62.

[72] Sulla diffusione di tali riferimenti, si rimanda a G. Delledonne, *Costituzione e legge elettorale*, il quale associa le costituzionalizzazioni del sistema elettorale alle ondate di democratizzazione più recenti, *passim*.

esperienze democratiche europee, cioè la limitazione contro-maggioritaria del potere politico. Invece, la problematicità dello scrutinio degli elementi specifici della legislazione, che già si riscontrava nella giurisprudenza in materia della Corte di Strasburgo, sembra risentire di un certo grado di variabilità nella profondità delle critiche in relazione alla solidità della storia democratica del Paese in esame. Infatti, nell'osservare singoli congegni della normativa o anche l'intera idea di sistema elettorale che sta alla base della disciplina, la Commissione giunge a conclusioni molto più critiche se si tratta di contesti di recente o instabile democratizzazione. Tale posizione potrebbe essere vista come sintomatica di un pregiudizio nei confronti dei Paesi dell'Est Europa o, al contrario, potrebbe anche essere riconosciuta come risultante della natura stessa della Commissione come organo designato alla consulenza tecnica finalizzata al garantire il corretto funzionamento della democrazia rappresentativa, il cui giudizio diventa conseguentemente tanto più rilevante quanto più carente dovesse risultare l'esperienza democratica e, quindi, più probabili dovessero essere le possibilità di distorsione della democraticità del sistema.

***

Abstract: This article examines the Opinions on the electoral system issued by the European Commission for Democracy through Law (Venice Commission) of the Council of Europe. After contextualizing the elements of the electoral system within the European constitutional heritage, the analysis will proceed on two levels. First, it will focus on procedural aspects, observing the remarks contained in the Opinions on the sources of law used and the breadth of consensus in the legislative process leading to the definition of the central aspects of electoral legislation. Subsequently, it will focus on the substantive elements of electoral rules that the Opinions have identified as problematic, ranging from technical aspects to systemic choices that are potentially dangerous for the democratic nature of representative constitutional systems and observing how these assessments change depending on their legal, political and cultural context.

Keywords: Venice Commission – Council of Europe – electoral systems – European constitutional heritage – democratic standards.

***

Luca Maldarella - Dottorando in Diritto pubblico presso la Sapienza Università di Roma (luca.maldarella@uniroma1.it)