

VALENTINA VOLPE

**Commissione Europea  
per la Democrazia attraverso  
il Diritto (Commissione  
di Venezia)**

Estratto da:

**DIGESTO**

*delle Discipline Pubblicistiche*

*Aggiornamento*

\*\*\*\*\*

diretto da  
Rodolfo Sacco

a cura di  
Raffaele Bifulco – Alfonso Celotto – Marco Olivetti

**UTET**  
GIURIDICA

Copyright 2017 Wolters Kluwer Italia S.r.l.  
Via Dei Missaglia n. 97 - Edificio B3 - 20142 Milano, Italia

---

UTET GIURIDICA® è un marchio registrato e concesso in licenza da De Agostini Editore S.p.A. a Wolters Kluwer Italia S.r.L.

---

I diritti di traduzione, di memorizzazione elettronica, di riproduzione e di adattamento totale o parziale, con qualsiasi mezzo (compresi i microfilm e le copie fotostatiche), sono riservati per tutti i Paesi.

Le fotocopie per uso personale del lettore possono essere effettuate nei limiti del 15% di ciascun volume/fascicolo di periodico dietro pagamento alla SIAE del compenso previsto dall'art. 68, commi 4 e 5, della legge 22 aprile 1941 n. 633.

Le riproduzioni diverse da quelle sopra indicate (per uso non personale – cioè, a titolo esemplificativo, commerciale, economico o professionale – e/o oltre il limite del 15%) potranno avvenire solo a seguito di specifica autorizzazione rilasciata da EDISER Srl, società di servizi dell'Associazione Italiana Editori, attraverso il marchio CLEARedi Centro Licenze e Autorizzazioni Riproduzioni Editoriali. Informazioni: [www.clearedi.org](http://www.clearedi.org).

---

*L'elaborazione dei testi, anche se curata con scrupolosa attenzione, non può comportare specifiche responsabilità per eventuali errori o inesattezze.*

Composizione: Sinergie Grafiche S.r.l. - Corsico (MI)  
Finito di stampare nel mese di ottobre 2017  
dalla Stamperia Artistica Nazionale S.p.A.  
Via Massimo D'Antona, 19 – 10028 Trofarello (TO)

## INDICE

Acquisizione sanante di MARTINA CONTICELLI . . . . .	<i>p.</i>	1
Ambiente (diritto all') di CELESTE CHIARIELLO . . . . .	»	18
Atti impugnabili (diritto tributario) di FEDERICO RASI . . . . .	»	47
Autorità Nazionale Anticorruzione (ANAC) di MATTEO PIGNATTI . . . . .	»	73
Banca centrale europea di RENATO IBRIDO . . . . .	»	90
Capacità contributiva (principio di) di GIUSEPPE MELIS . . . . .	»	106
Casse previdenziali di CHRISTIAN IAIONE . . . . .	»	132
Città metropolitane di FEDERICA FABRIZZI e ALESSANDRO STERPA . . . . .	»	159
Commissione Europea per la Democrazia attraverso il Diritto (Commissione di Venezia) di VALENTINA VOLPE . . . . .	»	182
Cooperazione amministrativa europea di ROBERTO CAVALLO PERIN e GABRIELLA M. RACCA	»	191
Corruzione (dir. amm.) di GABRIELLA M. RACCA . . . . .	»	208
Costituzionalismo sociale (teoria del) di ANGELO JUNIOR GOLIA . . . . .	»	217
Diritti (diritto costituzionale) di ALFONSO CELOTTO . . . . .	»	261
Doppio grado di giurisdizione (diritto costituzionale) di GIOVANNI SERGES . . . . .	»	297
Farmacia di PIERMASSIMO CHIRULLI . . . . .	»	312
Incandidabilità, sospensione e decadenza dalle cariche elettive nelle amministrazioni lo- cali e regionali di GIUSEPPE LICHERI . . . . .	»	325
Intese tra le Regioni di ALESSANDRO STERPA . . . . .	»	342
Joint venture (contratti pubblici) di ELENA GENTILE . . . . .	»	385
Lavoro nelle pubbliche amministrazioni di MARIO RUSCIANO e DARIO SIMEOLI . . . . .	»	397
Natura (diritti della) di MICHELE CARDUCCI . . . . .	»	486
Non discriminazione fiscale nell'Unione europea (principio di) di ALESSIO PERSIANI . . . . .	»	521
Nullità e annullabilità dell'atto amministrativo di ROBERTO CAVALLO PERIN . . . . .	»	551

Ottemperanza (giudizio di) di STEFANO TARULLO . . . . .	<i>p.</i> 559
Perequazione urbanistica di FRANCESCO ANGELINI . . . . .	» 591
Protezione dei dati personali di SIMONE CALZOLAIO . . . . .	» 594
Recall (diritto comparato) di FRANCESCO CAMPODONICO . . . . .	» 636
Risarcimento del danno nei contratti pubblici di ELENA DEMICHELIS . . . . .	» 659
Soccorso istruttorio di MARCELLO DI FRANCESCO TORREGROSSA . . . . .	» 670
Unioni civili (diritto costituzionale) di MICHELE BELLETTI . . . . .	» 689

grasse un principio cui attenersi, ma rientrasse nel perimetro della competenza legislativa regionale. Anche su questo punto, tuttavia, si è assistito ad un passo indietro e, con la l. 17-5-2016, n. 8 il legislatore siciliano si è uniformato alla legge Delrio, prevedendo che «il Sindaco metropolitano è di diritto il Sindaco del Comune capoluogo» (art. 23).

FEDERICA FABRIZZI  
ALESSANDRO STERPA (57)

(54) Come ha precisato la Corte costituzionale, «la normativa in esame costituisce, come detto, principio di grande riforma economica e sociale per le Regioni a statuto speciale, ai sensi del comma 5, ultimo periodo, dell'impugnato art. 1 della legge n. 56 del 2014» (sent. n. 50/2015).

(55) C. Cost., n. 286/1997 e le riflessioni di DELLO SBARBA-KUSTERMANN, *GiC*, 1997, risp. 2603-2609 e 2610-2619 e la bibliografia ivi citata.

(56) Sull'ipotesi della Città metropolitana dello Stretto tra Reggio Calabria e Messina (lo Statuto regionale calabrese del 2004 prevede che «la Regione favorisce altresì la costituzione di Città metropolitane, promuovendo eventuali necessarie intese interregionali nel rispetto delle relative norme statali» (art. 46, 6° co.), cfr. TROMBA-GAMBINO, *La Città metropolitana per la Regione dello Stretto*, Reggio Calabria, 2009.

(57) Sono di Federica Fabrizzi i par. 1, 2, 19, 20, 21; sono di Alessandro Sterpa i par. da 3 a 18.

## Commissione Europea per la Democrazia attraverso il Diritto (Commissione di Venezia)

**Bibliografia:** BARTOLE, *Final Remarks: The Role of the Venice Commission, Review of Central and East European Law*, Vol. 26 (3), 2000, 351 ss.; ID., *International Constitutionalism and Conditionality. The Experience of the Venice Commission*, Associazione Italiana dei Costituzionalisti, *Rivista AIC*, n. 4, 2014; ID., *The Experience of the Venice Commission: Sources and Materials of its Elaboration of the International Constitutional Law*, CDL-PI(2016)016, Strasburgo, 14-12-2016; BUQUICCHIO-GARRONE, *L'harmonisation du droit constitutionnel européen: La contribution de la Commission européenne pour la démocratie par le droit, Uniform Law Review/Revue de droit uniforme*, Vol. 3, n. 2-3, 1998, 323 ss.; ID., *Vers un espace constitutionnel commun? Le rôle de la Commission de Venise*, in *Law in Greater Europe: Towards a Common Legal Area: Studies in honour of Heinrich Klebes*, a cura di Haller-Kruger-Petzold, L'Aia, 2000, 3 ss.; BUQUICCHIO-GRANATA MENGHINI, *The Venice Commission Twenty Years On: Challenge Met but New Challenges Ahead, in Fundamental Rights and Principles: Liber amicorum Pieter van Dijk*, a cura di van Roosmalen-Vermeulen-van Hoof-Oostling, Cambridge, 2013, 241 ss.; ID., *Conseil de l'Europe: Commission de Venise in Répertoire de droit européen*, Parigi, 2017; COMMISSIONE DI VENEZIA, *Electoral law*, Strasburgo, 2008; CRAIG, *Transnational Constitution-Making: The Contribution of the Venice Commission on Law and Democracy*, *UCI Journal of International, Transnational and Comparative Law*, Vol. 2, 2017; DÜRR, *Les travaux de la Commission de Venise en matière de partis politiques*, ACCPUF Bulletin n. 6, *Le statut, le financement et le rôle des partis politiques: un enjeu de la démocratie*, 2006, 59 ss.; ID., *The Venice Commission*, in *Council of Europe*, a cura di Kleinsorge, L'Aia, 2010, 151 ss.; FLANAGAN, *The Venice Commission and the Protection of Human Rights*, in *Fundamental Rights and Principles: Liber amicorum Pieter van Dijk*, a cura di van Roosmalen-Vermeulen-van Hoof-Oostling, Cambridge, 2013, 255 ss.; GARRONE, *La Commission de Venise à la veille de son dixième anniversaire*, *Rivista di Studi politici internazionali*, Vol. 66, n. 4, 1999, 527 ss.; ID., *Le patrimoine électoral européen: Une décennie d'expérience de la Commission de Venise dans le domaine électoral*,

*Revue du Droit Public*, n. 5, 2001, 1417 ss.; GIAKOUMPOULOS, *La contribution du Conseil de l'Europe aux réformes constitutionnelles: l'action de la Commission de Venise*, in *La révision constitutionnelle dans l'Europe d'aujourd'hui*, a cura di Amato-Braibant-Venzelos, *European Public Law Series*, Vol. 29, 2002, 695 ss.; HOFFMANN RIEM, *The Venice Commission of the Council of Europe – Standards and Impact*, *The European Journal of International Law*, Vol. 25, n. 2, 2014, 579 ss.; JOWELL, *The Venice Commission: disseminating democracy through law*, *Public Law*, n. 4, 2001, 675 ss.; LOPEZ GUERRA, *Initial comments on “le patrimoine électoral européen”*, CDL-EL(2002)004, Strasburgo, 26-2-2002; MALINVERNI, *L'expérience de la Commission européenne pour la démocratie par le droit (Commission de Venise)*, in *Vers un droit constitutionnel européen. Quel droit constitutionnel européen?*, a cura di Flauss, *Revue universelle des droits de l'homme*, Vol. 7, n. 11-12, 1995, 386 ss.; ID., *The Contribution of the European Commission for Democracy through Law (Venice Commission)*, in *The Prevention of Human Rights Violations*, a cura di Bourloyannis Vraïlas-Sicilianos, 2001, 124 ss.; ID., *The Venice Commission of the Council of Europe, The International Influences on National Constitutional Law in States in Transition*, *American Society of International Law – Proceedings of the Annual Meeting*, Vol. 96, 2002, 390 ss.; ID., *La réconciliation à travers l'assistance constitutionnelle aux pays de l'Europe de l'Est: le rôle de la Commission de Venise*, *Les cahiers de la paix*, n. 10, 2004, 207 ss.; PINELLI, *Parliaments, Constitutional Transitions and the Venice Commission*, Report, LUISS Summer School *Parliamentary Democracy in Europe*, Roma, 23-7-2015; ROBERT, *La Commission européenne pour la démocratie par le droit dite «Commission de Venise»*, in *La C.S.C.E.: Dimension humaine et règlement des différends*, a cura di Decaux-Sicilianos, *Cahiers du C.E.D.I.N*, Parigi, 1993, 255 ss.; ID., *L'ingénierie constitutionnelle et l'Europe de l'Est: Le rôle de la Commission européenne pour la démocratie par le droit*, in *La réinvention de l'État: démocratie politique et ordre juridique en Europe centrale et orientale*, a cura di Milacic, Bruxelles, 2003, 195 ss.; ROUSSEAU, *La notion de patrimoine constitutionnel européen, Le patrimoine constitutionnel européen, Science et technique de la démocratie*, Strasburgo, n. 18, 1997, 16 ss.; SCHOLSEM, *Conclusions, Le patrimoine constitutionnel européen, Science et technique de la démocratie*, Strasburgo, n. 18, 223 ss.; STEINBERGER, *Venice Commission* (ultimo aggiornamento 2007), in *Max Planck Encyclopedia of Public International Law*, a cura di Wolfrum, Oxford, Vol. 10, 2012, 640 ss.; TUORI, *From Copenhagen to Venice, in Reinforcing Rule of Law Oversight in the European Union*, a cura di Closa-Kochenov, Cambridge, 2016, 225 ss.; VAN DIJK, *The Venice Commission on certain aspects of the European Convention of Human Rights. Ratione Personae, in Human Rights, Democracy and the Rule of Law: Liber amicorum Luzius Wildhaber*, a cura di Breitenmoser-Ehrenzeller-Sassoli-Stoffel-Wagner Pfeifer, Zurigo, 2007, 183 ss.; VAN DIJK-GRANATA MENGHINI (a cura di), *Liber amicorum Antonio La Pergola*, Lund, 2009; VOLPE, *Guaranteeing Electoral Democratic Standards. The Venice Commission and the “Code of Good Practice in Electoral Matters”*, in *Global Administrative Law: The Casebook*, a cura di Cassese-Carotti-Casini-Cavaliere-MacDonald, con la collaborazione di Macchia-Savino, Istituto di Ricerche sulla Pubblica Amministrazione (IRPA) – Institute for International Law and Justice (IILJ), Roma-New York, 2012, 57 ss.; ID., *Drafting Counter-majoritarian Democracy. The Venice Commission's Constitutional Assistance*, *Heidelberg Journal of International Law*, Vol. 76, n. 4, 2016, 811 ss.

**Materiali:** COMITATO DEI MINISTRI, Statute of the Venice Commission, on a Partial Agreement Establishing the European Commission for Democracy through Law, Resolution (90)6, 10-5-1990; COMITATO DEI MINISTRI, Revised Statute of the European Commission for Democracy through Law, Statute, Resolution (2002)3, 21-2-2002; COMMISSIONE DI VENEZIA, *The Constitutional Heritage of Europe*, CDL-STD(1996)018, Montpellier, 22/23-11-1996; COMMISSIONE DI VENEZIA, *Europe's Electoral Heritage*, CDL(2002)7, Strasburgo, 22-2-2002; COMMISSIONE DI VENEZIA, *Code of Good Practice in Electoral Matters*, Opinione n. 190/2002 CDL-AD(2002)23rev, Strasburgo, 23-5-2003; COMMISSIONE DI VENEZIA, *Code of Good Practice*

on Referendums, Study n. 371/2006, CDL-AD(2007)008, Strasburgo, 19-3-2007; COMMISSIONE DI VENEZIA, Code of Good Practice in the field of Political Parties, Study n. 414/2006, CDL-AD(2009)21, Strasburgo, 3-6-2009; COMMISSIONE DI VENEZIA, The Venice Commission: The Council of Europe's Advisory Body on Electoral Matters, CDL(2009)075, Strasburgo, 12-5-2009; COMMISSIONE DI VENEZIA, Guide to the Venice Commission's Activities and Working Methods, CDL(2010)109rev, Strasburgo, 31-1-2011; COMMISSIONE DI VENEZIA, Revised Rules of Procedure, CDL-AD(2015)044, Strasburgo, 21-12-2015; COMMISSIONE DI VENEZIA, Rule of Law Checklist, Study n. 711/2013, CDL-AD(2016)007, Strasburgo, 18-3-2016; COMMISSIONE DI VENEZIA, Annual Report of Activities 1993-2016.

**Sommario:** Introduzione. – I. ORIGINE, MANDATO E COMPOSIZIONE. – 1. Origine e mandato. – 2. Composizione. – 3. Struttura interna. – II. AMBITI DI ATTIVITÀ. – 4. Assistenza costituzionale. – 5. Elezioni, referendum e partiti politici. – 6. Giustizia costituzionale. – 7. Studi transnazionali, report e seminari. – III. NUOVI SVILUPPI E QUESTIONI APERTE. – 8. Il patrimonio costituzionale europeo. – 9. Membership globale e standard europei. – 10. Tra tecnica e politica.

### *Introduzione.*

La Commissione Europea per la Democrazia attraverso il Diritto, meglio nota come Commissione di Venezia (di seguito anche Commissione), è il principale organo consultivo del Consiglio d'Europa (CdE) in materia costituzionale. Creata su impulso del governo italiano nel 1990 e ispirata nel proprio lavoro ai valori di democrazia, diritti umani e rule of law, che rappresentano il patrimonio costituzionale comune degli Stati membri del Consiglio d'Europa, la Commissione è attiva nei campi dell'assistenza costituzionale, delle elezioni e partiti politici, e della giustizia costituzionale. La Commissione ha fornito, negli anni, assistenza tecnico-giuridica a numerosi Paesi, in prevalenza dell'Europa Centro-orientale, svolgendo un ruolo chiave nell'adozione di molte delle nuove costituzioni. La Commissione di Venezia è però oggi molto più di un attore regionale, contando tra i suoi membri numerosi Stati non europei ed avendo acquisito una proiezione globale di intervento all'interno dei diversi scenari contemporanei di trasformazione costituzionale.

## **I. ORIGINE, MANDATO E COMPOSIZIONE.**

### **1. Origine e mandato.**

La Commissione di Venezia nasce su impulso del giurista italiano ed ex Ministro per le Politiche comunitarie, Antonio La Pergola. A pochi mesi di distanza dalla caduta del muro di Berlino, La Pergola immagina e sostiene la creazione di un organismo tecnico, composto da giuristi indipendenti, in grado di offrire assistenza e know-how giuridico ai Paesi dell'Europa Centro-orientale in procinto di avviare gli attesi processi di riforma democratica e transizione politico-costituzionale. Nel corso della conferenza svoltasi a Venezia il 19/20-1-1990 a cui hanno preso parte tutti gli Stati membri del CdE, unitamente ai rappresentanti – in qualità di “osservatori” – della Repubblica Democratica Tedesca, URSS, Jugoslavia, Bulgaria,

Cecoslovacchia, Ungheria, Polonia e Romania, il futuro presidente della Commissione, La Pergola, persuade i ministri europei degli Affari esteri dell'utilità e del valore di creare un simile organismo sotto l'egida del Consiglio d'Europa (1). Il 10-5-1990, il Comitato dei Ministri del CdE sancisce ufficialmente la nascita della ‘Commissione Europea per la Democrazia attraverso il Diritto’, tramite un accordo parziale del Consiglio d'Europa.

La Commissione nasce come un organismo consultivo indipendente chiamato a cooperare, sia con i Paesi membri, che con i Paesi non membri del Consiglio d'Europa e gli organismi internazionali interessati al suo lavoro. Fin dalla creazione, la Commissione ha avuto come propria «specifica sfera d'azione (...), le garanzie offerte dal diritto al servizio della democrazia» (2). Più concretamente, il mandato della Commissione include: «il rafforzamento della comprensione dei sistemi giuridici degli Stati partecipanti (...) ed il loro avvicinamento; la promozione della democrazia e della rule of law; l'esame delle problematiche poste dal funzionamento delle istituzioni democratiche ed il loro sviluppo e consolidamento» (art. 1.1, Statuto). La Commissione è chiamata a dare priorità a quei principi e a quelle tecniche costituzionali, legislative ed amministrative funzionali all'efficienza delle istituzioni democratiche e al loro rafforzamento; a diritti e libertà fondamentali, in particolare modo quelli che consentono la partecipazione dei cittadini alla vita pubblica; a questioni concernenti il contributo dell'autogoverno locale e regionale al miglioramento della democrazia (art. 1.2, Statuto).

La Commissione coopera con corti costituzionali e supreme, sia su base bilaterale che attraverso i loro organismi associativi e può inoltre condurre, su propria iniziativa, studi e ricerche, preparando, altresì, progetti di linee guida, leggi e accordi internazionali. Le proposte possono in seguito venire discusse ed adottate dagli organi competenti del Consiglio d'Europa.

Ad oggi non ha trovato invece realizzazione quella parte del mandato statutario che incoraggia la Commissione a promuovere la creazione di organismi simili ad essa in altre regioni del mondo con la conseguente possibilità di stabilire legami e programmi congiunti all'interno dei rispettivi ambiti di attività. Al fine di preservarne l'indipendenza, con particolare riguardo ai Paesi che ne richiedono l'assistenza, il budget della Commissione è finanziato dai suoi membri sulla base di un criterio proporzionale secondo le regole comuni del Consiglio d'Europa.

(1) ROBERT, *La Commission européenne pour la démocratie par le droit dite «Commission de Venise»*, cit., 255.

(2) Ove non diversamente indicato le traduzioni di materiali e letteratura sono a cura dell'Autrice.

## 2. *Composizione.*

La Commissione è stata istituita attraverso un accordo parziale del Consiglio d'Europa e solamente diciotto – degli allora ventitré – Stati membri del CdE prendono parte alla sua creazione nel 1990. I rimanenti membri del CdE hanno aderito progressivamente nel corso degli anni. In ragione del successo e dell'interesse suscitato dal lavoro della Commissione, nel 2002 lo Statuto è stato trasformato in un "accordo allargato", consentendo anche a Stati non appartenenti al Consiglio d'Europa di aderirvi. Oggi la Commissione conta sessantuno Paesi membri. Oltre ai quarantasette Stati del Consiglio d'Europa, ne fanno parte il Kirghizistan (2004), il Cile (2005), la Repubblica di Corea (2006), il Marocco e l'Algeria (2007), Israele (2008), il Perù e il Brasile (2009), la Tunisia ed il Messico (2010), il Kazakistan (2012), gli Stati Uniti d'America (2013), il Kosovo (2014) e la Costa Rica che si è unita da ultima nel luglio 2016. Sulla base dello Statuto, la decisione di autorizzare futuri allargamenti spetta formalmente al Comitato dei Ministri del CdE che può «invitare qualsiasi Paese non membro del Consiglio d'Europa ad unirsi all'Accordo allargato» (art. 2.5, Statuto). È ancora il Comitato dei Ministri ad «autorizzare la Commissione ad invitare organizzazioni o organismi internazionali a prendere parte ai suoi lavori» (art. 2.7, Statuto). Numerosi organismi statali e non-statali partecipano, a diverso titolo, ai lavori della Commissione. Hanno uno speciale status di cooperazione l'Autorità Nazionale Palestinese e il Sudafrica. Per l'Unione europea lo Statuto prevede la possibilità di un'eventuale adesione in qualità di membro che non si è però ancora concretizzata. Ad oggi, la Commissione europea, ha diritto, insieme all'Ufficio per le istituzioni democratiche ed i diritti umani (ODIHR) dell'OSCE – con il quale la Commissione collabora strettamente da anni – a partecipare alle sessioni plenarie della Commissione. Dette sessioni hanno luogo presso la Scuola Grande di San Giovanni Evangelista a Venezia – città da cui la Commissione prende il nome - nei mesi di marzo, giugno, ottobre e dicembre. Partecipano alle sessioni plenarie i membri, membri associati e i Paesi osservatori della Commissione; possono parimenti prendervi parte rappresentanti del Comitato dei Ministri e dell'Assemblea parlamentare (APCE) del CdE e del Congresso dei Poteri Locali e Regionali del Consiglio d'Europa (CPLRE), unitamente a rappresentanti della Giunta della Regione Veneto (Art. 2.4, Statuto).

Come detto, ai lavori della Commissione partecipano un numero limitato di Paesi "osservatori", senza diritto di voto. Questi sono oggi: Argentina, Canada, Santa Sede, Giappone e Uruguay. Spesso Paesi che hanno iniziato a collaborare in qualità di osservatori sono poi divenuti membri, come nel caso di Kazaki-

stan, Israele, USA, o Messico. Il Belarus rimane l'ultimo Paese avente lo status di "membro associato"; nel corso degli anni, tutti gli altri Paesi associati dell'Europa Centro-orientale hanno formalmente completato il processo di transizione politico-costituzionale, divenendo membri a pieno titolo della Commissione. È interessante notare come attraverso lo status di "membro associato" sia stato possibile consentire a molti Paesi non membri del Consiglio d'Europa di partecipare ai lavori della Commissione ancor prima della revisione statutaria del 2002. Questa inclusione anticipata ha spesso innescato un processo virtuoso, contribuendo a generare le riforme democratiche necessarie a garantire ai Paesi associati l'ingresso nel Consiglio d'Europa. Una volta concluso il processo di adesione al CdE e rispettati i relativi standard necessari all'ingresso, i Paesi associati hanno avuto la possibilità di divenire membri a pieno titolo della Commissione, come è avvenuto nei casi di Armenia, Azerbaïjan e Bosnia ed Erzegovina. A seguito della revisione statutaria nel 2002 e della trasformazione in accordo allargato, sono stati soppressi sia lo status di Paese associato che di osservatore. Oggi è possibile aderire alla Commissione unicamente in qualità di membro ordinario.

## 3. *Struttura interna.*

La Commissione di Venezia è composta da «esperti indipendenti che si sono distinti per la loro esperienza nelle istituzioni democratiche o per il loro contributo all'avanzamento del diritto e della scienza politica» (art. 2, Statuto). I background professionali dei componenti della Commissione sono vari: i membri provengono prevalentemente dal mondo accademico (sono spesso professori universitari di diritto costituzionale o internazionale); oppure sono presidenti o giudici di corti supreme o costituzionali, o ancora, sono personalità con una significativa esperienza politica, quali membri di parlamenti nazionali – o più di rado – ex ministri e alti funzionari governativi. Ogni Paese nomina un membro e, di norma, un solo membro supplente (due eccezionalmente). Tutti i membri, così come i loro sostituti, sono nominati per un mandato quadriennale (rinnovabile ad libitum) da parte dei Paesi partecipanti. Di fatto gli incarichi sono spesso stabili negli anni ed è riscontrabile una certa continuità nella composizione della Commissione. Al fine di preservare l'indipendenza della Commissione e la credibilità dei "pareri" stilati, i membri sono nominati *intuitu personae* e partecipano ai lavori a titolo individuale, senza possibilità di ricevere istruzioni da parte dei governi che li hanno nominati. In base al regolamento interno, i membri, sono tenuti ad agire in maniera tale da essere ed apparire "indipendenti, imparziali e oggettivi" rispetto ad ogni questione sottoposta all'esame della Commissione.

La Commissione elegge ogni due anni un Ufficio di presidenza, composto da un presidente con compiti di rappresentanza e direzione, tre vicepresidenti, e altri quattro componenti scelti tra i suoi membri. Antonio La Pergola è stato presidente della Commissione dal 1990 al 2007. Giovanni Buquicchio – già segretario della Commissione fin dalla sua creazione – dopo una breve presidenza del norvegese Jan Erik Helgesen (2007-2009), gli è subentrato alla guida, confermando fino ad oggi la continuità degli uffici direttivi. L'Ufficio di presidenza può riunirsi come "ufficio allargato" con la partecipazione dei presidenti delle sottocommissioni tematiche. Attualmente la Commissione conta dodici sottocommissioni: diritti fondamentali, Stato federale e regionale, diritto internazionale, protezione delle minoranze, potere giudiziario, istituzioni democratiche, metodi di lavoro, America Latina, bacino del Mediterraneo, rule of law, uguaglianza di genere e giustizia costituzionale. All'Ufficio di presidenza si affianca il Consiglio Scientifico, creato nel 2010, al fine di preservare la qualità e la coerenza del lavoro della Commissione. Inoltre, la Commissione si avvale di due organismi specializzati: il Consiglio delle elezioni democratiche (vedi infra par. 5) e il Consiglio misto di giustizia costituzionale (vedi infra par. 6). La Commissione dispone inoltre di un proprio Segretariato permanente, con sede a Strasburgo, composto da funzionari – in prevalenza giuristi – del Consiglio d'Europa.

## II. AMBITI DI ATTIVITÀ.

Concepita inizialmente come uno strumento di ingegneria costituzionale, la Commissione è divenuta nel tempo un think tank indipendente ed internazionalmente riconosciuto. Le sue principali aree di attività sono: l'assistenza costituzionale (par. 4); le elezioni, i referendum, e i partiti politici (par. 5); la giustizia costituzionale (par. 6). In questi ambiti, la Commissione conduce inoltre un'intensa attività scientifica promuovendo studi transnazionali, report e seminari (par.7).

### 4. Assistenza costituzionale.

Delle differenti aree di attività ed expertise della Commissione di Venezia, l'assistenza costituzionale è certamente la più distintiva. La cooperazione in materia costituzionale ha contribuito a definire l'identità della Commissione sulla scena internazionale, divenendo allo stesso tempo uno dei più efficaci mezzi di influenza politico-giuridica del Consiglio d'Europa. L'opera di consulenza e assistenza costituzionale ha definito, per la Commissione, anche un ruolo di mediazione informale nella gestione e prevenzione dei conflitti in molti scenari di trasformazione politico-istituzionale.

La creazione di un forum di discussione e consulenza tecnica, strumentale al progressivo allineamento agli

standard democratici europei dei Paesi dell'ex blocco comunista, è stata la principale ragion d'essere della Commissione al momento della sua creazione nel 1990 (3). Il primo compito della Commissione è stato quindi offrire ai Paesi dell'Europa Centro-orientale guida e assistenza giuridico-costituzionale nel corso dei processi di transizione e consolidamento democratico. Al fine di affrontare la complessità delle transizioni post-comuniste, la Commissione di Venezia ha interpretato estensivamente il proprio mandato ratione materiae fin dalle origini. Oltre al ruolo chiave in materia di «dépannage constitutionnel» (4), ovvero di consulenza sui nuovi progetti di costituzione o emendamenti costituzionali, la Commissione ha fornito assistenza in materia di diritti umani e diritti delle minoranze, giustizia costituzionale, ombudsman, referendum, leggi elettorali e partiti politici, potere giudiziario, autonomia locale e, più in generale, riguardo ad ogni aspetto relativo al funzionamento delle istituzioni democratiche, fornendo un contributo spesso determinante allo sviluppo del diritto costituzionale dei Paesi dell'Europa Centro-orientale. Nonostante l'ampiezza della propria sfera di intervento, i poteri della Commissione sono meramente consultivi: «non può imporre soluzioni, ma fornisce pareri che cerca di implementare attivamente attraverso il dialogo e la persuasione» (5). I suoi pareri rappresentano esempi tipici del potenziale "hard impact of soft-law" (6) e sono stati in grado di esercitare un'influenza spesso decisiva sulle riforme legislative e costituzionali dei Paesi assistiti. Oggi il compito fondamentale della Commissione è quello di fornire assistenza in materia costituzionale a diversi attori statali ed in particolare ai propri Paesi membri. Ogni Stato membro, così come ogni organismo internazionale che partecipi ai suoi lavori, può richiedere alla Commissione un parere su di un testo legislativo o costituzionale.

L'intero processo di assistenza segue essenzialmente tre fasi: quelle della richiesta, dell'elaborazione e dell'adozione del parere.

Al fine di stimolare l'attività di assistenza della Commissione di Venezia, l'attore interessato deve presentare un'esplicita domanda in tal senso e formulare una richiesta di parere. La Commissione, infatti, non può intervenire motu proprio ed i limiti specifici del proprio mandato sono determinati dalla richiesta stessa, con un certo margine interpretativo da parte degli esperti internazionali. È interessante notare come gli organi statali autorizzati a rivolgere una richiesta alla Commissione, comprendano non solo i governi nazionali, ma anche i parlamenti, i capi di Stato, le corti costituzionali (limitatamente alle richieste di parere amicus curiae) e, in alcuni casi, gli ombudsman. Questa disposizione consente, almeno in principio, che attori pubblici nazionali, non espressione



di una maggioranza politica, possano appellarsi alla Commissione per una mediazione e/o consulenza internazionale informale. Anche gli organi del Consiglio d'Europa – essenzialmente il Comitato dei Ministri, l'APCE, il CPLRE ed il Segretario generale – possono richiedere un parere alla Commissione. Di questa facoltà ha fatto spesso uso l'APCE, nel quadro delle procedure di monitoraggio sul rispetto degli obblighi e impegni degli Stati membri del CdE (7), consentendo di portare all'attenzione della Commissione casi che difficilmente sarebbero stati sollevati dalle autorità nazionali medesime, come la riforma costituzionale ungherese del 2011 (8) o quella turca del 2017 (9). Il Comitato dei Ministri e il CPLRE, pur collaborando attivamente con la Commissione di Venezia, non hanno mai esercitato il potere di adire quest'ultima. Il Segretario generale del CdE è divenuto un soggetto progressivamente più attivo nel richiedere l'intervento della Commissione (10), ad esempio in occasione della contestata riforma del Tribunale costituzionale polacco nel 2016 (11). Anche Stati non membri del Consiglio d'Europa possono beneficiare dell'assistenza della Commissione (sostenendone i relativi costi), ma in questo caso una domanda deve essere preventivamente rivolta al Comitato dei Ministri (art. 3.2, Statuto). La Commissione non può invece accettare alcuna richiesta di parere proveniente da individui o gruppi di individui, ivi comprese le ONG.

Di preferenza l'intervento della Commissione avviene durante le fasi iniziali dell'adozione di un testo costituzionale o legislativo, quando le opinioni degli esperti possono venire recepite più facilmente, ma la Commissione può esprimersi anche su testi costituzionali e legislativi già in vigore. Spesso la fase redazionale di un testo costituzionale - e il conseguente coinvolgimento degli esperti internazionali - si protrae per diversi anni, come è avvenuto nei casi di Ucraina e Albania, due Paesi con i quali la Commissione ha una lunga tradizione di cooperazione.

Il metodo di lavoro adottato dalla Commissione comporta di regola la nomina di un gruppo di lavoro composto da uno o più dei suoi membri ("membres rapporteurs"), affiancati occasionalmente da esperti esterni. La selezione dei relatori si basa su criteri di competenza legati alla questione sottoposta e alla precedente familiarità con l'ordinamento costituzionale del Paese interessato, unitamente a considerazioni di equilibrio di genere e provenienza geografica tra i membri della Commissione.

Quando possibile, la Commissione invia i propri esperti in missioni in loco, al fine cogliere una prospettiva interna sulle riforme legislative e costituzionali in esame e di discuterne il contenuto, sia con le autorità nazionali (secondo i casi, il Parlamento, i membri del Governo, la Corte costituzionale, la Cor-

te suprema o di Cassazione, l'ombudsman), che con gli attori della società civile (ad esempio, ONG, associazioni di magistrati e/o di giornalisti). I relatori in seguito sono chiamati a redigere un "commento personale" in grado di fornire consulenza alle autorità nazionali sulla riforma in questione, verificando la conformità del progetto di legge o costituzione agli standard del Consiglio d'Europa. Sulla base dei "commenti" predisposti dai relatori, il Segretariato di Strasburgo prepara un primo progetto di parere, implementandolo sulla base dell'esperienza acquisita. Dopo essere stato sottoposto ai relatori per eventuali osservazioni e per l'approvazione finale, il progetto di parere viene discusso e adottato dalla Commissione di Venezia nel corso delle sessioni plenarie, di norma alla presenza dei rappresentanti del Paese interessato. A seguito dell'adozione ufficiale, che avviene solitamente per consensus, il parere è pubblicato e divulgato sul sito della Commissione ed è trasmesso alle autorità internazionali o nazionali richiedenti.

Ciò che è particolarmente degno di nota nel metodo di lavoro e nell'attività di assistenza della Commissione di Venezia è la dimensione dialogica risultante dall'interazione tra gli esperti internazionali e le autorità nazionali e la conseguente interazione tra lo spazio giuridico globale / europeo e gli ordinamenti giuridici nazionali (12). Come il processo di adozione delle nuove costituzioni dell'Europa Centro-orientale ha dimostrato, le autorità nazionali tendono a richiedere l'intervento della Commissione nel corso della fase di redazione del testo; gli esperti internazionali commentano i progetti presentati, evidenziandone i punti di forza e di debolezza sotto un profilo tecnico-giuridico; le autorità nazionali sono poi libere di prendere o non prendere in considerazione le osservazioni della Commissione nella versione finale, e di richiedere, in caso, una nuova consulenza su di un testo diverso. Il risultato finale di questo dialogo istituzionale muta in modo significativo a seconda delle diverse variabili in gioco, che includono gli interlocutori della Commissione, le condizioni storiche e politiche di intervento ed i diversi attori coinvolti nel processo. Sebbene la Commissione non disponga di procedure formali di follow up per monitorare l'effettiva trasposizione interna dei propri pareri, è possibile affermare che «quando le richieste provengono dagli Stati interessati medesimi, è norma che i pareri vengano seguiti, in tutto o in parte» (13).

Lo Statuto non limita l'attività di cooperazione costituzionale ad una specifica area geografica, eppure sono stati essenzialmente i Paesi dell'Europa Centro-orientale e dell'Asia centrale a beneficiare dell'assistenza della Commissione. Questa è stata coinvolta in circa una trentina di processi costituenti in

queste regioni, si pensi in particolare ai casi di Albania, Armenia, Azerbaijan, Bosnia ed Erzegovina, Bulgaria, Croazia, Federazione Russa, Georgia, Ungheria, Kirghizistan, Kazakistan, Moldavia, Montenegro, Uzbekistan, Romania, Serbia, Slovenia e Ucraina. Raramente invece gli Stati dell'Europa occidentale hanno richiesto l'assistenza della Commissione. I capi di Stato e di governo degli Stati membri del CdE hanno richiesto già nel 2005, per ora senza apprezzabile seguito, «a tutti gli Stati membri di avvalersi dei pareri e dell'assistenza della (...) Commissione di Venezia per perfezionare le norme europee, in particolare nel settore del funzionamento delle istituzioni democratiche e del diritto elettorale» (14).

(3) MALINVERNI, *The Venice Commission of the Council of Europe, The International Influences on National Constitutional Law in States in Transition*, cit., 390.

(4) BUQUICCHIO-GARRONE, *L'harmonisation du droit constitutionnel européen: La contribution de la Commission européenne pour la démocratie par le droit*, cit., 329.

(5) JOWELL, *The Venice Commission: disseminating democracy through law*, cit., 676.

(6) SLAUGHTER, *A New World Order*, Princeton, 2004, 178.

(7) RAUE, *Constitution-Building in Eastern Europe: Achievements of and challenges to the Council of Europe*, in *Facets and Practices of State-Building*, a cura di Raue-Sutter, Leida-Boston, 2009, 155-177.

(8) COMMISSIONE DI VENEZIA, *Opinion on the New Constitution of Hungary*, CDL-AD(2011)016, Strasburgo, 20-6-2011.

(9) COMMISSIONE DI VENEZIA, *Turkey, Opinion on the Amendments to the Constitution Adopted by the Grand National Assembly on 21 January 2017 and to be Submitted to a National Referendum on 16 April 2017*, CDL-AD(2017)005, Strasburgo, 13-3-2017.

(10) BUQUICCHIO-GRANATA MENGHINI, *Conseil de l'Europe: Commission de Venise*, cit.

(11) COMMISSIONE DI VENEZIA, *Poland, Opinion on the Act on the Constitutional Tribunal*, CDL-AD(2016)026, Venezia, 14-10-2016.

(12) In questo senso l'attività della Commissione di Venezia è un esempio delle nuove dinamiche del diritto globale. Si vedano CASSESE, *The Global Polity: Global Dimensions of Democracy and the Rule of Law*, Siviglia, 2012; CASSESE, *Il diritto globale: Giustizia e democrazia oltre lo Stato*, Torino, 2009; KLABBERS-PETERS-ULFSTEIN, *The Constitutionalization of International Law*, Oxford, 2009; BUSSANI, *Il diritto dell'Occidente: Geopolitica delle regole globali*, Torino, 2010.

(13) BUQUICCHIO-GRANATA MENGHINI, *The Venice Commission Twenty Years On: Challenge Met but New Challenges Ahead*, cit., 250.

(14) Comitato dei Ministri, *Action Plan*, CM(2005)80 final, 17-5-2005.

### 5. Elezioni, referendum e partiti politici.

La materia elettorale è fondamentale in qualsiasi processo di transizione o di consolidamento costituzionale e, più in generale, all'interno di qualsiasi società democratica. La Commissione ha dedicato, negli anni, grande attenzione all'ambito delle elezioni, dei referendum e dei partiti politici. Più specificamente il contributo della Commissione di Venezia

in materia elettorale comprende: seminari, studi comparativi e redazione di standard normativi; assistenza alle missioni di osservazione della APCE e alle commissioni elettorali nel periodo delle elezioni; attività di formazione per le medesime commissioni, partiti politici, ONG e giudici; la creazione della banca-dati "VOTA" che raccoglie la legislazione in materia elettorale degli Stati membri e degli altri Stati coinvolti nei lavori della Commissione.

Fin dal 2002, l'impegno della Commissione di Venezia in materia elettorale ha trovato conferma attraverso la creazione del Consiglio delle elezioni democratiche (CED), composto da rappresentanti della Commissione di Venezia, della APCE e del CPLRE. A questi si aggiungono, in qualità di osservatori, il Parlamento europeo, la Commissione europea, l'OSCE/ODIHR, l'Assemblea parlamentare dell'OSCE, International IDEA, e la Fondazione internazionale per i sistemi elettorali. L'obiettivo principale del CED è stato quello di creare un forum di cooperazione in materia elettorale che riunisse la Commissione – quale organo giuridico del CdE – e la APCE e il CPLRE – quali principali organi politici del CdE attivi nell'osservazione elettorale. Coerentemente, il primo compito del Consiglio delle elezioni democratiche è stato l'adozione di un Codice di buona condotta in materia elettorale nel 2002, integrato da un Codice di buona condotta per i referendum (2007), da un Codice di buona condotta nell'ambito dei partiti politici (2008) e dalle linee guida sullo status internazionale degli osservatori elettorali (2009). Il documento del 2002 definisce gli standard fondamentali del patrimonio elettorale europeo ("suffragio universale, uguale, libero, segreto e diretto" ed il principio di elezioni a cadenze regolari), unitamente al quadro necessario per l'attuazione di questi principi. Come confermano numerose sentenze della Corte europea dei diritti dell'uomo (C. Dir. Uomo) che ad esso fanno riferimento, il Codice di buona condotta in materia elettorale è oggi – insieme al "diritto a libere elezioni" contenuto nell'art. 3 del Protocollo addizionale alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo (Cedu) – il documento di riferimento del Consiglio d'Europa in materia elettorale.

### 6. Giustizia costituzionale.

Nel corso degli anni, la Commissione ha sviluppato una stretta collaborazione con corti costituzionali europee ed extra-europee e con corti di equivalente giurisdizione, ponendo la giustizia costituzionale al centro della propria attività. Già nel 1991, la Commissione ha istituito il Centro di documentazione per la giustizia costituzionale, con l'obiettivo di raccogliere e facilitare la circolazione della giurisprudenza costituzionale e altre rilevanti decisioni in materia. Nel corso degli anni, questo mandato ha trovato rea-

lizzazione, soprattutto grazie al “Bollettino di giurisprudenza costituzionale” (in seguito Bollettino) e al database CODICES. La pubblicazione del Bollettino ha fatto parte delle attività di giustizia costituzionale della Commissione fin dal 1993. Pubblicato tre volte l'anno, esso contiene la sintesi in lingua francese e inglese delle più importanti decisioni assunte dalle oltre cento corti partecipanti. Il database CODICES rappresenta l'omologo elettronico della pubblicazione cartacea e contiene circa 9.000 decisioni, unitamente ai testi di costituzioni nazionali e leggi relative al funzionamento della giustizia costituzionale. In anni più recenti, la creazione del Venice Forum ha favorito attraverso una piattaforma on-line, un rapporto diretto e uno scambio confidenziale di informazioni fra autorità giudiziarie, con l'obiettivo di promuovere una migliore comunicazione tra corti ed esperienze di cross-fertilization nel campo della giurisprudenza costituzionale.

Le attività della Commissione in questo campo sono supervisionate dal Consiglio misto di giustizia costituzionale, composto da «membri della Commissione e rappresentanti delle corti e associazioni cooperanti» (art. 3.4, Statuto). I cosiddetti “ufficiali di collegamento” (liaison officers) rappresentano le oltre sessanta corti nazionali partecipanti, ma anche la C. Dir. Uomo, la Corte di giustizia dell'Unione europea e la Corte interamericana dei diritti umani.

Dal 1996, la Commissione ha stabilito una cooperazione su scala globale con una serie di associazioni regionali o linguistiche di Corti costituzionali, in particolare la Conferenza delle Corti costituzionali europee, l'Associazione delle Corti costituzionali di lingua francese, il Forum dei presidenti delle Corti dell'Africa australe, la Conferenza degli organi costituzionali di controllo dei Paesi di nuova democrazia, l'Associazione delle Corti costituzionali ed istituzioni equivalenti dell'Asia, l'Unione delle Corti costituzionali e consigli arabi, la Conferenza iberoamericana sulla giustizia costituzionale, la Conferenza delle giurisdizioni costituzionali africane e la Conferenza delle Corti costituzionali dei Paesi di lingua portoghese. Questa nuova dimensione globale della Commissione nel settore della giustizia costituzionale ha posto le basi per la prima Conferenza mondiale sulla giustizia costituzionale (World Conference on Constitutional Justice), che si è tenuta a Città del Capo, Sudafrica il 22/24-1-2009. La Conferenza è stata organizzata in collaborazione con la Corte costituzionale del Sudafrica (che ha una lunga storia di cooperazione con la Commissione) e vi hanno partecipato i rappresentanti di oltre novanta Corti e Consigli costituzionali e Corti supreme con giurisdizione costituzionale e nel campo dei diritti umani. Sulla base di una dichiarazione adottata in tale occasione, la Commissione ha assistito un ufficio di presidenza nella creazio-

ne della Conferenza mondiale come organismo permanente. I successivi congressi si sono tenuti a Rio de Janeiro nel 2011, a Seul, ospitato dalla Corte Costituzionale della Repubblica di Corea nel 2014, in Lituania su iniziativa sempre della Corte Costituzionale nel 2017. Partecipano alla Conferenza mondiale oltre cento Corti costituzionali e organi equivalenti. La Commissione opera come Segretariato della Conferenza.

Uno degli sviluppi più interessanti nel campo della giustizia costituzionale è il nuovo ruolo assunto dalla Commissione in qualità di amicus curiae di Corti nazionali ed internazionali. La prima Corte costituzionale a chiedere alla Commissione di Venezia un parere in materia di rapporto tra libertà di espressione e diffamazione è stata la Corte della Georgia nel 2004 (15). Da allora, su richiesta delle corti costituzionali nazionali, ma anche della C. Dir. Uomo, la Commissione fornisce pareri in qualità di amicus curiae su questioni di diritto costituzionale comparato e di diritto internazionale. Nel caso Ruža Jeličić c. Bosnia ed Erzegovina (16), la C. Dir. Uomo ha ammesso, ed anzi ha invitato, osservazioni scritte da parte della Commissione di Venezia riguardo al profilo giuridico dell'Accordo quadro generale per la pace in Bosnia ed Erzegovina (Accordo di Dayton) del 1995 e lo status internazionale della Camera per i diritti umani e della Corte costituzionale della Bosnia ed Erzegovina. La Commissione ha preparato in altre quattro occasioni delle memorie amicus curiae per la C. Dir. Uomo (17).

La Commissione di Venezia può inoltre fornire dei pareri amicus ombud ai difensori civici che possono richiedere un parere su una questione specifica, anche di ampia portata, e non necessariamente legata ai limiti del proprio mandato.

(15) COMMISSIONE DI VENEZIA, *Amicus curiae opinion on the relationship between the freedom of expression and defamation with respect to unproven defamatory allegations of facts as requested by the Constitutional Court of Georgia*, CDL-AD(2004)011, Strasburgo, 17-3-2004; ENGEL, *La Commission européenne pour la démocratie par le droit, dite «Commission de Venise»: cadre et acteur privilégiés de coopération en matière de justice constitutionnelle*, in *Droit International et Coopération Internationale, Hommage à Jean-André Tussaud*, a cura di Thierry, Nizza, 2007, 867-883, 879.

(16) VAN DIJK, *The Venice Commission on Certain Aspects of the Application of the European Convention of Human Rights Ratione Personae*, cit., 184; C. Dir. Uomo, Ruža Jeličić c. Bosnia ed Erzegovina, Application no. 41183/02, Strasburgo, 31-10-2006; COMMISSIONE DI VENEZIA, *Amicus Curiae Opinion on the Nature of the Proceedings before the Human Rights Chamber and the Constitutional Court of Bosnia and Herzegovina*, CDL AD(2005)020, Strasburgo, 15-6-2005.

(17) C. Dir. Uomo, Bjelić c. Montenegro e Serbia, Application no. 11890/05, 28-4-2009; COMMISSIONE DI VENEZIA, *Amicus Curiae Brief in the case of Bijelić against Montenegro and Serbia*, CDL-AD(2008)02, Strasburgo, 20-10-2008; C. Dir. Uomo, Sejdić e Finci c. Bosnia ed Erzegovina, Applications nos. 27996/06 e

34836/06, 22-12-2009; COMMISSIONE DI VENEZIA, *Mémoire Amicus Curiae dans les affaires Sejdić et Finci c. Bosnie-Herzégovine*, CDL-AD(2008)027, Strasburgo, 22-10-2008; C. Dir. Uomo, Rywin c. Polonia, Application nos. 6091/06, 4047/07 e 4070/07, Strasburgo, 18-2-2016; COMMISSIONE DI VENEZIA, *Amicus Curiae Brief in the case of Rywin v. Poland*, CDL-AD(2014)013, Strasburgo, 25-3-2014; C. Dir. Uomo, *Partito nazionalista basco – Organizzazione regionale d’Iparralde c. Francia*, Application no. 71251/01, 7-6-2007; COMMISSIONE DI VENEZIA, *Opinion on the Prohibition of Financial Contributions to Political Parties from Foreign Sources*, CDL-AD(2006)014, Strasburgo, 31-3-2006.

### 7. Studi transnazionali, report e seminari.

Sebbene la maggior parte del suo lavoro riguardi singoli Paesi, la Commissione di Venezia redige studi e report su temi di interesse transnazionale che coprono una vasta gamma di questioni legate al diritto costituzionale, pubblico comparato ed internazionale. La Commissione si è occupata negli anni di: indipendenza del sistema giudiziario, accesso individuale alla giustizia costituzionale, condizione dei detenuti a Guantanamo Bay, così come del rapporto tra misure antiterrorismo e diritti umani, controllo democratico dei servizi di sicurezza e forze armate e dialettica tra libertà di espressione e libertà di religione. Questi studi possono portare alla preparazione di linee guida o di progetti di accordi internazionali. Di quest’ultima facoltà la Commissione ha fatto uso con parsimonia; una sola volta, nel 1990, su richiesta di alcuni Stati europei, ha preparato un progetto di convenzione per la protezione delle minoranze che è il testo alla base della Convenzione quadro per la protezione delle minoranze nazionali del 1995 (18).

Nell’ambito delle attività scientifiche e di divulgazione della Commissione va menzionato il programma UniDem (Università per la Democrazia), che, dal 2000, ha incluso l’esperienza dell’UniDem Campus. Quest’ultimo programma è destinato a promuovere la diffusione della cultura giuridica e del know-how del Consiglio d’Europa nei Paesi di nuova democrazia, fornendo in particolar modo occasioni di formazione a funzionari pubblici di Paesi che attraversano le fasi della transizione o del consolidamento democratico. Le attività del Campus UniDem sono concepite per innescare un meccanismo virtuoso di apprendimento a cascata in cui i dipendenti pubblici coinvolti possano a loro volta trasmettere le conoscenze acquisite ai loro colleghi una volta rientrati nei Paesi d’origine. Dopo diverse edizioni rivolte ai Paesi dell’Europa Centro-orientale, nel 2015 è stato lanciato il programma UniDem Med Campus rivolto alla regione del Mediterraneo meridionale. Il programma prevede dei seminari di formazione per funzionari pubblici e sono organizzati, con il sostegno finanziario dell’Unione europea, in uno dei Paesi partecipanti (Algeria, Egitto, Giordania, Libano, Libia, Marocco, Mauritania,

Autorità Nazionale Palestinese e Tunisia), a conferma del crescente coinvolgimento della Commissione nella regione.

Dall’istituzione del programma nel 2000, oltre tremila dipendenti pubblici sono stati formati attraverso il programma UniDem. Gli atti del programma sono generalmente pubblicati all’interno della collana della Commissione di Venezia “Scienza e tecnica della democrazia”. La collana, che conta attualmente cinquanta volumi, è la principale pubblicazione scientifica della Commissione. Ogni volume si occupa di una tematica specifica, rilevante negli ambiti del diritto internazionale e costituzionale.

(18) BUQUICCHIO-GRANATA MENGHINI, *Conseil de l’Europe: Commission de Venise*, cit.

### III. NUOVI SVILUPPI E QUESTIONI APERTE.

#### 8. Il patrimonio costituzionale europeo.

La Commissione di Venezia è impegnata a disseminare con la propria attività di assistenza costituzionale il c.d. “patrimonio costituzionale europeo” (19) fondato sui valori giuridici condivisi dai Paesi membri del Consiglio d’Europa: democrazia, diritti umani e rule of law. Il patrimonio costituzionale europeo è quindi costituito dall’insieme dei principi comuni agli Stati membri del CdE e dall’analisi comparata della loro esperienza in materia costituzionale (20); ciononostante il contenuto di tale patrimonio «non è illustrato in termini chiari e dettagliati in nessun documento internazionale [e] deve essere elaborato sulla base delle esperienze costituzionali degli Stati dell’Europa occidentale e di alcuni strumenti internazionali nel campo dei diritti umani» (21). La Commissione è quindi impegnata in un’intensa attività intellettuale e interpretativa volta a comparare le diverse esperienze costituzionali e a trarre conclusioni di principio sulla base delle scelte domestiche dei Paesi europei (22). Questo implica, in ultima analisi, una dimensione altamente creativa nel lavoro della Commissione, che è allo stesso tempo chiamata ad identificare, definire e implementare il contenuto del “patrimonio costituzionale europeo” attraverso la propria attività di assistenza costituzionale. In questo senso, sembra potersi affermare che la definizione del contenuto del patrimonio costituzionale europeo sia un’attività tanto normativa (“sollen”) quanto descrittiva (“sein”). Il concetto di patrimonio costituzionale “europeo”, nella sua dimensione intrinsecamente regionale, sembra inoltre rivelarsi problematico, e per certi versi limitativo del lavoro della Commissione, nella sua acquisita proiezione globale di intervento all’interno dei diversi scenari contemporanei di trasformazione costituzionale (23).

(19) COMMISSIONE DI VENEZIA, *The Constitutional Heritage of Europe*, cit.

(20) BUQUICCHIO-GRANATA MENGHINI, *The Venice Commission Twenty Years On: Challenge Met but New Challenges Ahead*, cit., 243.

(21) BARTOLE, *International Constitutionalism and Conditionality – The Experience of the Venice Commission*, cit., 5.

(22) *Ibidem*.

(23) Sembra significativo in tal senso che documenti più recenti preferiscano il termine “patrimonio costituzionale” o “patrimonio costituzionale comune”. BARTOLE, *The Experience of the Venice Commission: Sources and Materials of its Elaboration of the International Constitutional Law*, cit., 3. BUQUICCHIO-GRANATA MENGHINI, *Conseil de l'Europe: Commission de Venise*, cit.

### 9. Membership globale e standard europei.

Dal 2002 ad oggi la Commissione ha aperto le proprie porte ad un numero crescente di Paesi non facenti parte dello spazio geografico europeo. I numerosi Stati non europei e organizzazioni internazionali, coinvolti a diverso titolo nelle sue attività, confermano la crescente vocazione globale della Commissione ed il carattere progressivamente extra europeo del suo operato. L'apertura a Paesi non membri del CdE, inaugurata quindici anni fa grazie alla revisione statutaria e alla trasformazione della Commissione in “accordo allargato” del CdE, da un lato può considerarsi una scelta controversa, in ragione dell'ingresso in seno alla Commissione di Paesi, come gli Stati Uniti d'America, che non adottano (almeno in alcune articolazioni federali) standard condivisi sul continente europeo. Si pensi alla diversa sensibilità Euro-atlantica in materia, tra le altre, di abolizione della pena di morte, soprattutto se rapportata al ruolo decisivo che la Commissione ha ricoperto nei processi di abolizione della pena in Paesi quali l'Albania o l'Ucraina (24). Dall'altro lato va rilevato come una composizione geograficamente più varia possa contribuire a rafforzare sensibilmente la legittimazione alla Commissione in scenari extra europei di trasformazione democratica. Molto dipenderà da quanto muteranno in futuro le proporzioni tra Paesi europei ed extra-europei nella composizione della Commissione e quanto questo potrà influire sul suo metodo di lavoro e sugli standard adottati. Va infatti sottolineato come, nonostante alcune aperture a fonti extra-europee, gli standard adottati dalla Commissione siano ancora oggi - anche problematicamente - prevalentemente europei. Se è vero che sono stati utilizzati anche strumenti internazionali - come i Patti internazionali delle Nazioni Unite - sono la Cedu, le altre convenzioni del CdE e la giurisprudenza della C. Dir. Uomo a rappresentare le principali fonti normative della Commissione, unitamente al proprio crescente e più significativo “case-law” di studi e pareri. Si noti però come il case-law della Commissione abbia esso stesso una connotazione europea essendosi formato in gran parte durante le fasi della

transizione democratica dei Paesi dell'Europa Centro-orientale (25). Simmetricamente va rilevato come il lavoro della Commissione rappresenti a sua volta un parametro di riferimento condiviso da altre organizzazioni e corti regionali. L'Unione europea ha spesso fatto riferimento alla Commissione e al suo lavoro, ad esempio in occasione delle procedure di infrazione avviate contro l'Ungheria, con riguardo al pensionamento anticipato dei giudici (26) e al finanziamento estero delle ONG (27), rispettivamente nel 2012 e nel 2017, oppure in occasione del “New EU Framework to strengthen the Rule of Law” (28) adottato nel 2014 ed utilizzato per la prima volta nei confronti della Polonia nel 2016. La C. Dir. Uomo ha citato la Commissione ed i suoi pareri in oltre un centinaio di decisioni ed anche la Corte di Giustizia dell'Unione europea, soprattutto nell'azione degli avvocati generali, ha fatto in alcuni casi riferimento al lavoro della Commissione di Venezia (29).

(24) COMMISSIONE DI VENEZIA, *Opinion on the Constitutional Aspects of the Death Penalty in Ukraine*, CDL-INF (98)1R, Strasburgo, 17-4-1998; COMMISSIONE DI VENEZIA, *Opinion on the Compatibility of the Death Penalty with the Constitution of Albania*, CDL-INF (99)4, Strasburgo, 24-3-1999.

(25) Sugli standard adottati dalla Commissione di Venezia si veda, HOFFMANN RIEM, *The Venice Commission of the Council of Europe – Standards and Impact*, cit.

(26) COMMISSIONE EUROPEA, *European Commission closes infringement procedure on forced retirement of Hungarian judges*, comunicato stampa, Bruxelles, 20-11-2013.

(27) COMMISSIONE EUROPEA, *Hungary: Commission launches infringement procedure for law on foreign-funded NGOs*, comunicato stampa, Bruxelles, 13-7-2017.

(28) COMMISSIONE EUROPEA, *A new EU Framework to strengthen the Rule of Law*, COM(2014) 158 final/2, Bruxelles, 19-3-2014.

(29) Si vedano ad esempio i casi C-109/10, *Solvay SA c. Commissione europea*, Opinione dell'Avvocato generale Kokott, 14-4-2011; C-64/16, *Associação Sindical dos Juízes Portugueses c. Tribunal de Contas*, Opinione dell'Avvocato generale Saugmandsgaard Øe, 18-5-2017; C-145/04, *Regno di Spagna c. Regno Unito di Gran Bretagna e Irlanda del Nord sostenuto dalla Commissione delle Comunità europee*, 12-9-2006 e C-300/04, *M.G. Eman and O.B. Sevinger c. College van burgemeester en wethouders van Den Haag*, Opinione dell'Avvocato generale Tizzano, 6-4-2006.

### 10. Tra tecnica e politica.

La componente di expertise tecnico-giuridica e le caratteristiche di indipendenza e imparzialità hanno contribuito, negli anni, all'affermazione della Commissione di Venezia sulla scena internazionale. Una delle componenti del successo della Commissione - e della sua attività di assistenza costituzionale - è indubbiamente legata alla sua immagine di organismo tecnico, composto da esperti (principalmente docenti di diritto internazionale e costituzionale), che trova la propria legittimazione nel valore giuridico dei pareri stilati.

Nel corso degli anni, la Commissione di Venezia è stata in grado di costruire e preservare quella “repu-

tational authority” di cui gli organi consultivi necessitano al fine di esercitare un’influenza effettiva sui poteri pubblici nazionali. È un dato di fatto, che le autorità statali abbiano riposto, e continuano a riporre, fiducia nel lavoro della Commissione di Venezia (come testimonia il numero crescente di richieste di pareri provenienti sia da Paesi membri che non membri del CdE) (30) e questa fiducia, radicatasi nei primi anni del processo di transizione democratica dell’Europa Centro-orientale, è essenziale per accrescere ulteriormente l’influenza della Commissione in una sorta di circolo virtuoso.

Su questi temi, uno degli interrogativi principali riguarda la possibilità, per gli esperti internazionali, di contribuire a «scrivere» la democrazia nazionale attraverso la propria attività di drafting costituzionale, senza addentrarsi in una sfera propriamente politica. Le questioni costituzionali ed elettorali appartengono per definizione al sine qua non di una democrazia, investendo da un lato il fondamento giuridico di quest’ultima e dall’altro i processi decisionali che la governano. Il diritto costituzionale tocca necessariamente questioni vicine al cuore della sovranità statale (31), quali la distribuzione delle competenze tra i poteri dello Stato, la dimensione economica e l’insieme dei diritti fondamentali riconosciuti. Assistere un Paese nella redazione delle proprie scelte costituzionali o elettorali e monitorarne il processo di adozione (che implica suggerire quali soluzioni costituzionali o legislative adottare o escludere in un certo ordinamento giuridico tra le alternative possibili), sono attività che raramente implicano mere doti di ingegneria costituzionale (32) e che garantiscono, invece, un ampio margine di manovra agli esperti internazionali.

La Commissione di Venezia, come gli altri organismi tecnici coinvolti in attività simili, sembra oscillare nel proprio lavoro di assistenza costituzionale tra “*téchné*” e “*politeia*”. Nel rendere conformi le costituzioni nazionali agli standard del CdE e al patrimonio costituzionale europeo, la *téchné* della Commissione consente un’efficace attuazione della sua *politeia*, volta alla promozione del costituzionalismo europeo (33), ma questa *politeia*, contraddice in ultima analisi la pura *téchné* (34). Le «scelte tecniche non sono neutrali: ci sono sempre interessi politici e considerazioni dietro la scelta di un determinato standard», sia questo tecnico o giuridico e anche nel caso della Commissione sembra possibile affermare che la “*tecnica è politica*” (35).

VALENTINA VOLPE

(30) COMMISSIONE DI VENEZIA, *Annual Report of Activities 2013*.

(31) DÜRR, *The Venice Commission*, cit., 152.

(32) VOLPE, *Guaranteeing Electoral Democratic Standards: The Venice Commission and “The Code of Good Practice in Electoral Matters”*, cit., 57-67.

(33) VOLPE, *Drafting Counter-majoritarian Democracy. The Venice Commission’s Constitutional Assistance*, cit.

(34) VOLPE, *Guaranteeing Electoral Democratic Standards: The Venice Commission and “The Code of Good Practice in Electoral Matters”*, cit.

(35) CAROTTI-CASINI, *A Hybrid Public-Private Regime: The Internet Corporation for Assigned Names and Numbers (ICANN) and the Governance of the Internet*, in *Global Administrative Law: The Casebook*, a cura di Casese-Carotti-Casini-Cavallieri-MacDonald, con la collaborazione di Macchia-Savino, Istituto di Ricerche sulla Pubblica Amministrazione (IRPA) – Institute for International Law and Justice (IILJ), Roma-New York, 2012, 185-193, 191.

## Cooperazione amministrativa europea

**Bibliografia:** ALBANO-DINI-SPAGNOLO, *Strumenti a Sostegno della Qualità negli Acquisti Pubblici*, in *Quaderni Consip*, 2008; ARMSTRONG, *Mutual recognition*, in BARNARD-SCOTT, *The Law of the Single European Market: Unpacking the premises*, Oxford and Portland, Oregon, 2002, 231; ARROWSMITH, *The Law of Public and Utilities Procurement. Regulation in the EU and UK*, Londra, 2014, I; BACHELET, *L’attività di coordinamento nell’amministrazione pubblica dell’economia*, Milano, 1957, 23; BIANCHINI, *L’attività della pubblica amministrazione: principi di efficienza e di efficacia e il progetto di qualità in atto*, in *Risorse umane nella p.a.*, 2003, 349; CARETTI, sub art. 97, *I comma, parte I, Cost.*, in *Comm. della Cost. Branca*, coordinato da Pizzorosso, Bologna, 1994; CARTABIA, *I diritti fondamentali in Europa dopo Lisbona: verso nuovi equilibri?*, *GDAm*, n. 3/2010, 221 ss.; CASSESE, *Concentrazione e dispersione dei poteri pubblici*, in *Studi in onore di Biscaretti di Ruffia*, Milano, 1987, I, 155; CAVALLO PERIN, «Validità del provvedimento e dell’atto amministrativo», in *Digesto/pubbl.*, XV, Torino, 2000, 612-625; ID., *La configurazione della cittadinanza amministrativa*, *DAmM*, 2004, 201-208; ID., *Le nuove prospettive del ruolo della Corte dei Conti italiana nel sistema delle istituzioni*, in *La cooperazione fra Corte dei Conti europea e Corte dei Conti italiana. Esame comparato delle metodologie e dei procedimenti di controllo*, Roma, 27-6-2008, *CdC*, 2009, 45-52; ID., *Il modulo “derogatorio”: in autoproduzione o in house providing*, in *L’affidamento e la gestione dei servizi pubblici locali a rilevanza economica*, a cura di Bonura-Cassano, Torino, 2011, 119-135; ID., *I servizi pubblici locali: modelli gestionali e destino delle utilities*, in *L’integrazione degli ordinamenti giuridici in Europa*, a cura di Portaluri, Napoli, 2014, 23-40; ID., *Relazione Conclusiva*, in Atti del Convegno: *Appalti pubblici: innovazione e razionalizzazione. Le strategie di aggregazione e cooperazione europea nelle nuove direttive*, Consiglio di Stato, Roma, 14-5-2014, accessibili in *Ius Publicum Network Review*, 38; ID., *A 150 anni dall’Unificazione amministrativa in Italia. L’organizzazione delle pubbliche Amministrazioni tra Stato nazionale e integrazione europea*, in *L’organizzazione delle pubbliche amministrazioni tra Stato nazionale e integrazione europea*, a cura di Cavallo Perin-Police-Saitta, vol. I della collana *A 150 anni dall’unificazione amministrativa italiana*, Firenze, 2017; CAVALLO PERIN-CASALINI, *L’in house providing: un’impresa dimezzata*, *DAmM*, 2006, 51-97; CAVALLO PERIN-RACCA, *La cooperazione amministrativa europea nei contratti e servizi pubblici*, *RiDPC*, 2016, 1457-1493; M. P. CHITI, *A rigid Constitution for a flexible Administration*, *European Review of Public Law*, 2004, 175 ss.; ID., *Il principio di buona amministrazione*, in CHITI-FRANCHINI-GNES-SAVINO-VERONELLI, *Diritto amministrativo europeo – Casi e materiali*, Milano, 2005, 39-40; ID., *La cooperazione amministrativa*, *GDAm*, 2010, 241 ss.; ID., *Introduzione. Lo spazio amministrativo europeo*, in *Lo spazio amministrativo europeo. Le pubbliche amministrazioni dopo il Trattato di Lisbona*, a cura di M. P. Chiti-Natalini, Bologna, 2012, 19 s.; CIVITARESE, sub art. 31, in *Commentario breve al testo unico sulle autonomie locali*, diretto da Cavallo Perin-A. Romano, *Breviaria Iuris*, Padova, 2006, 182; COCUCCI, *Nuove forme di cooperazione territoriale transfrontaliera: il Gruppo Europeo di Cooperazione Territoriale*, *RiDPC*, 2008, 891 ss.; C. COLAIACOMO, *Economicità*, *RCC*,