

SENATO DELLA REPUBBLICA  
XIX LEGISLATURA

Doc. XII-bis  
n. 121

ASSEMBLEA PARLAMENTARE  
DEL CONSIGLIO D'EUROPA

Risoluzione n. 2538 (2024)

Promuovere il Codice di buona condotta riveduto sui referendum

*Comunicata alla Presidenza il 1° agosto 2024*



## Resolution 2538 (2024)<sup>1</sup>

# Promoting the revised Code of Good Practice on Referendums

Parliamentary Assembly

1. The Parliamentary Assembly refers to its [Resolution 2251 \(2019\)](#) “Updating guidelines to ensure fair referendums in Council of Europe member States” in which, taking note that the process of revision of the guidelines had already started, it asked the European Commission for Democracy through Law (Venice Commission) to take into account the increasing use of referendums, the rise of digital media and the changed nature of political campaigning.
2. Through this text, the Assembly wished to provide an input to the work of the Venice Commission, having taken note that, in recent years, the process and/or the fairness of the outcome in a number of national referendums had been questioned and that, in other cases, important innovations had been introduced, the knowledge of which could benefit legislators in all member States.
3. The Venice Commission emphasised the need for referendums to respect the rule of law and, in particular, to comply with the legal system as a whole, especially with the procedural rules on constitutional revision. It also warned against the use of referendums to bypass important constitutional safeguards, such as the requirement for a qualified majority in parliament. As regards the substance of the proposed changes, the Venice Commission was concerned that most of these referendums were aimed at concentrating powers and reducing democratic control by parliament. On that basis, the Venice Commission initiated the process of revision of the Code of Good Practice on Referendums and, in June 2022, it adopted the revised Code of Good Practice on Referendums (“revised code”).
4. The revised code responds to the Assembly’s concerns and takes into account developments with respect to a number of referendums which have been held by Council of Europe member States in recent years.
5. The revised code specifies that it “does not intend to determine whether and under which circumstances recourse to referendums is desirable as such. The answer to this question varies according to the nature of the constitutional system and tradition. It belongs to national constitutional law to establish whether referendums are at all foreseen, what their scope is, and what procedure must be followed to hold them. However, a number of guarantees are necessary to ensure that they genuinely express the wishes of the electorate and do not go against international standards in the field of human rights, democracy and the rule of law.”
6. The revised code includes the “Guidelines on the Holding of Referendums” and an explanatory memorandum, which refers, when necessary, to the various items of the guidelines in order to elaborate on their content and background. The guidelines contain the principles of Europe’s electoral heritage, the conditions for implementing these principles and specific rules.
7. This Resolution is intended to elaborate on those aspects of the guidelines that are specific to referendums. Accordingly, it does not comment on the principles and general rules applicable to both elections and referendums.

---

1. *Assembly debate* on 15 April 2024 (9th sitting) (see [Doc. 15940](#), report of Committee on Political Affairs and Democracy, rapporteur: Ms Isabel Meirelles). *Text adopted by the Assembly* on 15 April 2024 (9th sitting).



8. The revised code applies to referendums at the different levels of the State structure (national, regional and local). However, it is mainly focused on national referendums. Its general rules are to be adapted to the reality of local and regional referendums, in conformity with national constitutional traditions.
9. In light of these considerations, the Assembly:
  - 9.1. welcomes the drafting of the revised Code of Good Practice on Referendums and endorses it as adopted;
  - 9.2. decides to disseminate the revised Code of Good Practice on Referendums and recommends it to the parliaments of the Council of Europe member and observer States, as well as to the parliaments enjoying observer or partner for democracy status with the Assembly;
  - 9.3. invites parliaments and other relevant bodies of Council of Europe member States to promote the revised Code of Good Practice on Referendums and to take it into account when revising the relevant national rules or developing best practices;
  - 9.4. encourages parliaments and other relevant bodies of Council of Europe member States to enter into dialogue as to how to improve the existing national rules on referendums;
  - 9.5. invites parliaments of Council of Europe member States to update their rules on referendums on the basis of the revised Code of Good Practice on Referendums;
  - 9.6. invites parliaments of the Council of Europe member States to develop best practices which would improve the legal and institutional environment for referendums;
  - 9.7. invites the political groups in the Assembly to promote the revised Code of Good Practice on Referendums.
10. As regards its own activities, the Assembly resolves to play a greater role in promoting the revised Code of Good Practice on Referendums by:
  - 10.1. encouraging its political groups to enhance discussions on how to improve the legal framework for referendums;
  - 10.2. holding debates on how to develop the legal, including the soft law, environment and best practices relating to referendums;
  - 10.3. stepping up interparliamentary co-operation activities addressing the improvement of the legal framework for referendums;
  - 10.4. creating a Parliamentary Assembly network of election observers, notably to promote the revised Code of Good Practice on Referendums and other Council of Europe standards in electoral matters, in line with the proposal to reinforce electoral activities endorsed by the Assembly in January 2024;
  - 10.5. continuing to review, in co-operation with the Venice Commission, the revised Code of Good Practice on Referendums and the issues raised in it, with a view to developing it further if required.



## Résolution 2538 (2024)<sup>1</sup>

# Promouvoir le Code de bonne conduite en matière référendaire révisé

Assemblée parlementaire

1. L'Assemblée parlementaire se réfère à sa [Résolution 2251 \(2019\)](#) « Mise à jour des lignes directrices pour garantir des référendums équitables dans les États membres du Conseil de l'Europe » dans laquelle, prenant note que le processus de révision des lignes directrices avait déjà commencé, elle demandait à la Commission européenne pour la démocratie par le droit (Commission de Venise) de tenir compte du recours croissant aux référendums, de l'essor des médias numériques et de la nature modifiée des campagnes politiques.
2. Par ce texte, l'Assemblée souhaitait apporter une contribution aux travaux de la Commission de Venise, ayant pris note que, ces dernières années, le processus et/ou l'équité du résultat dans un certain nombre de référendums nationaux avaient été remis en question et que, dans d'autres cas, des innovations importantes avaient été introduites, dont la connaissance pourrait bénéficier aux législatures et législateurs de tous les États membres.
3. La Commission de Venise a souligné qu'il convenait que les référendums respectent l'État de droit et, en particulier, qu'ils soient conformes à l'ensemble de l'ordre juridique, notamment les règles de procédure relatives à la révision constitutionnelle. Elle a également mis en garde contre le recours aux référendums pour contourner d'importantes garanties constitutionnelles, telles que l'exigence d'une majorité qualifiée au parlement. En ce qui concerne le fond des modifications proposées, la Commission de Venise s'est inquiétée du fait que la plupart de ces référendums visaient à concentrer les pouvoirs et à réduire le contrôle démocratique assuré par le parlement. Sur cette base, la Commission de Venise a engagé le processus de révision du Code de bonne conduite en matière référendaire et a adopté, en juin 2022, le Code de bonne conduite en matière référendaire révisé (« code révisé »).
4. Le code révisé répond aux préoccupations de l'Assemblée et prend en compte les développements relatifs à un certain nombre de référendums qui ont été organisés par des États membres du Conseil de l'Europe ces dernières années.
5. Le code révisé n'a pas pour objet de définir si le recours au référendum est souhaitable en tant que tel, et dans quelles circonstances. La réponse à cette question varie en fonction de la nature du système constitutionnel et de la tradition en la matière. Il appartient au droit constitutionnel national d'établir s'il prévoit le recours aux référendums et de définir leur portée ainsi que la procédure à suivre pour leur organisation. Cependant, un certain nombre de garanties sont nécessaires pour s'assurer qu'ils expriment réellement la volonté du corps électoral et qu'ils ne sont pas contraires aux normes internationales applicables dans le domaine des droits de l'homme, de la démocratie et de l'État de droit.
6. Le code révisé comprend les « Lignes directrices sur la tenue des référendums » ainsi qu'un rapport explicatif qui renvoie, le cas échéant, aux divers points examinés dans les lignes directrices pour apporter des précisions sur leur contenu et leur contexte. Les lignes directrices contiennent les principes du patrimoine électoral européen, les conditions de la mise en œuvre de ces principes et des règles spécifiques.

---

1. *Discussion par l'Assemblée* le 15 avril 2024 (9<sup>e</sup> séance) (voir [Doc. 15940](#), rapport de la commission des questions politiques et de la démocratie, rapporteure: Mme Isabel Meirelles). *Texte adopté par l'Assemblée* le 15 avril 2024 (9<sup>e</sup> séance).



7. La présente résolution vise à préciser les aspects des lignes directrices propres aux référendums. En conséquence, elle ne commente pas les principes et les règles générales applicables tant aux élections qu'aux référendums.
8. Le code révisé s'applique aux référendums organisés aux différents niveaux de la structure de l'État (national, régional et local). Cependant, il porte principalement sur les référendums nationaux. Les règles générales qui y sont énoncées doivent être adaptées à la réalité des référendums locaux et régionaux, dans le respect des traditions constitutionnelles nationales.
9. À la lumière de ces considérations, l'Assemblée:
  - 9.1. se félicite de l'élaboration du Code de bonne conduite en matière référendaire révisé et l'entérine tel qu'adopté;
  - 9.2. décide de diffuser le [Code de bonne conduite en matière référendaire révisé](#) et le recommande aux parlements des États membres et observateurs du Conseil de l'Europe, ainsi qu'aux parlements bénéficiant du statut d'observateur ou de partenaire pour la démocratie auprès de l'Assemblée;
  - 9.3. invite les parlements et autres organes compétents des États membres du Conseil de l'Europe à promouvoir le Code de bonne conduite en matière référendaire révisé et à en tenir compte lors de la révision des réglementations nationales pertinentes ou de l'élaboration de bonnes pratiques;
  - 9.4. encourage les parlements et les autres organes compétents des États membres du Conseil de l'Europe à engager un dialogue sur la manière d'améliorer les réglementations nationales en vigueur en matière de référendums;
  - 9.5. invite les parlements des États membres du Conseil de l'Europe à mettre à jour leurs réglementations en matière de référendums sur la base du Code de bonne conduite en matière référendaire révisé;
  - 9.6. invite les parlements des États membres du Conseil de l'Europe à développer des bonnes pratiques qui permettraient d'améliorer l'environnement juridique et institutionnel des référendums;
  - 9.7. invite les groupes politiques de l'Assemblée à promouvoir le Code de bonne conduite en matière référendaire révisé.
10. En ce qui concerne ses propres activités, l'Assemblée décide de jouer un rôle plus important dans la promotion du Code de bonne conduite en matière référendaire révisé:
  - 10.1. en encourageant ses groupes politiques à intensifier les discussions sur la manière d'améliorer le cadre juridique des référendums;
  - 10.2. en organisant des débats sur la manière de développer l'environnement juridique, y compris non contraignant, et les meilleures pratiques en matière de référendums;
  - 10.3. en intensifiant les activités de coopération interparlementaire visant à améliorer le cadre juridique des référendums;
  - 10.4. en créant un réseau d'observateurs des élections de l'Assemblée parlementaire, notamment pour promouvoir le Code de bonne conduite en matière référendaire révisé et d'autres normes du Conseil de l'Europe en matière électorale, conformément à la proposition de renforcement des activités électorales entérinée par l'Assemblée en janvier 2024;
  - 10.5. en continuant d'examiner, en coopération avec la Commission de Venise, le Code de bonne conduite en matière référendaire révisé et les questions qu'il soulève, en vue de le développer davantage si nécessaire.



## Risoluzione 2538 (2024)<sup>1</sup>

# Promuovere il Codice di buona condotta sui referendum riveduto

Assemblea parlamentare

1. L'Assemblea parlamentare si richiama alla propria [Risoluzione 2251 \(2019\)](#) "Aggiornamento delle linee guida per garantire referendum equi negli Stati membri del Consiglio d'Europa" in cui, prendendo atto del fatto che il processo di revisione delle linee guida era già stato avviato, chiedeva alla Commissione europea per la democrazia attraverso il diritto (Commissione di Venezia) di tenere conto del crescente ricorso ai referendum, dello sviluppo dei media digitali e della mutata natura delle campagne politiche.
2. Con quel testo, l'Assemblea ha voluto fornire un contributo al lavoro della Commissione di Venezia, avendo preso atto del fatto che, negli ultimi anni, il processo e/o l'equità del risultato di alcuni referendum nazionali erano stati messi in discussione e che, in altri casi, erano state introdotte importanti innovazioni, che potrebbe essere utile far conoscere ai legislatori di tutti gli Stati membri.
3. La Commissione di Venezia ha sottolineato la necessità che i referendum rispettino lo Stato di diritto e, in particolare, che siano conformi al sistema giuridico nel suo insieme, soprattutto alle norme procedurali relative alla revisione costituzionale. Ha inoltre messo in guardia contro l'uso dei referendum per aggirare importanti garanzie costituzionali, come il requisito della maggioranza qualificata in Parlamento. Per quanto riguarda la sostanza delle modifiche proposte, la Commissione di Venezia temeva che la maggior parte di questi referendum mirasse a concentrare i poteri e a ridurre il controllo democratico da parte del Parlamento. Su questa base, la Commissione di Venezia ha avviato il processo di revisione del Codice di buona condotta sui referendum e nel giugno 2022 ha adottato il Codice di buona condotta sui referendum riveduto ("Codice riveduto").
4. Il Codice riveduto risponde alle preoccupazioni dell'Assemblea e tiene conto degli sviluppi relativi a una serie di referendum che si sono svolti negli Stati membri del Consiglio d'Europa negli ultimi anni.
5. Il Codice riveduto dichiara che "non intende stabilire se e in quali circostanze il ricorso al referendum in quanto tale sia auspicabile. La risposta a questa domanda varia a seconda della natura del sistema costituzionale e della tradizione. Spetta al diritto costituzionale nazionale stabilire se i referendum siano previsti, quale sia la loro portata e quale sia la procedura da seguire per svolgerli. Tuttavia, sono necessarie una serie di garanzie per assicurare che esprimano realmente la volontà degli elettori e non vadano contro le norme internazionali nel campo dei diritti umani, della democrazia e dello Stato di diritto".
6. Il Codice riveduto comprende le Linee guida per lo svolgimento dei referendum e una relazione esplicativa che, quando necessario, fa riferimento ai vari punti delle Linee guida per approfondirne il contenuto e il contesto. Le Linee guida contengono i principi del patrimonio elettorale europeo, le condizioni di attuazione di tali principi e le regole specifiche.

---

<sup>1</sup> Dibattito in Assemblea del 15 aprile 2024 (9<sup>a</sup> seduta) (V. [Doc. 15940](#), relazione della commissione per gli affari politici e la democrazia, relatrice: On. Isabel Meirelles). Testo adottato dall'Assemblea il 15 aprile 2024 (9<sup>a</sup> seduta).

**7.** La presente risoluzione intende approfondire gli aspetti delle linee guida propri dei referendum. Pertanto, non esprime osservazioni in merito ai principi e alle regole generali applicabili sia alle elezioni sia ai referendum.

**8.** Il Codice riveduto si applica a tutti i referendum ai vari livelli della struttura statale (nazionale, regionale, locale). Tuttavia, si concentra principalmente sui referendum nazionali. Le sue regole generali vanno adattate alla realtà dei referendum locali e regionali, in conformità alle tradizioni costituzionali nazionali.

**9.** Alla luce di queste considerazioni, l'Assemblea:

**9.1** accoglie con favore l'elaborazione del [Codice di buona condotta sui referendum riveduto](#) e lo approva così come è stato adottato;

**9.2** decide di diffondere il Codice di buona condotta sui referendum riveduto e lo raccomanda ai parlamenti degli Stati membri e degli Stati osservatori del Consiglio d'Europa, nonché ai parlamenti che godono dello status di osservatore o di partner per la democrazia presso l'Assemblea;

**9.3** invita i parlamenti e gli altri organi competenti degli Stati membri del Consiglio d'Europa a promuovere il Codice di buona condotta sui referendum riveduto e a tenerne conto in sede di revisione della legislazione nazionali in materia o di sviluppo delle migliori pratiche;

**9.4** esorta i parlamenti e gli altri organi competenti degli Stati membri del Consiglio d'Europa ad avviare un dialogo su come migliorare la legislazione nazionale in vigore in materia di referendum;

**9.5** invita i parlamenti degli Stati membri del Consiglio d'Europa ad aggiornare le rispettive norme referendarie sulla base del Codice di buona condotta sui referendum riveduto;

**9.6** invita i parlamenti degli Stati membri del Consiglio d'Europa a sviluppare le migliori pratiche al fine di migliorare il contesto giuridico e istituzionale in materia di referendum;

**9.7** invita i gruppi politici dell'Assemblea a promuovere il Codice di buona condotta sui referendum riveduto.

**10.** Per quanto attiene alle proprie attività, l'Assemblea decide di svolgere un ruolo più incisivo nella promozione del Codice di buona condotta sui referendum riveduto:

**10.1** incoraggiando i suoi gruppi politici a intensificare le discussioni su come migliorare il quadro giuridico per i referendum;

**10.2** organizzando dibattiti su come sviluppare il contesto giuridico, ivi comprese le norme non vincolanti, e le migliori pratiche in materia di referendum;

**10.3** intensificando le attività di cooperazione interparlamentare per migliorare il quadro giuridico dei referendum;

**10.4** creando una rete di osservatori elettorali dell'Assemblea parlamentare, in particolare per promuovere il Codice di buona condotta sui referendum e altre norme in materia elettorale del Consiglio d'Europa, in conformità con la proposta di rafforzare le attività elettorali approvata dall'Assemblea nel gennaio 2024;

**10.5** continuando a rivedere, in collaborazione con la Commissione di Venezia, il Codice di buona condotta sui referendum riveduto e le questioni che solleva, con l'obiettivo di svilupparlo ulteriormente, se necessario.