



Ufficio per le Istituzioni Democratiche e Diritti Umani

ITALIA
ELEZIONI PARLAMENTARI
9 – 10 aprile 2006

OSCE/ODIHR Missione di valutazione delle elezioni – rapporto

TRADUZIONE NON UFFICIALE



Varsavia
9 giugno 2006

INDICE

I.	SOMMARIO ESECUTIVO	1
II.	INTRODUZIONE E RICONOSCIMENTI	3
III.	LA STRUTTURA LEGISLATIVA	3
	A. IL SISTEMA ELETTORALE.....	4
	B. QUESTIONI CONCERNENTI LE MODIFICHE ALLA LEGISLAZIONE ELETTORALE.....	5
	C. IL SUFFRAGIO.....	6
	D. IL FINANZIAMENTO E LE SPESE DI CAMPAGNA.....	6
	E. GLI OSSERVATORI.....	7
IV.	L'AMMINISTRAZIONE ELETTORALE.....	7
	A. GLI ORGANI GIUDIZIARI E QUASI GIUDIZIARI.....	8
	B. IL MINISTERO DELL'INTERNO.....	9
	C. ORGANI COMUNALI.....	9
	D. LE LISTE ELETTORALI	10
	E. LA REGISTRAZIONE DEI PARTITI E DEI CANDIDATI.....	11
	F. LE PREPARAZIONI PER L'ELEZIONE	11
	G. FORMAZIONE DEGLI ELETTORI E DEI FUNZIONARI ELETTORALI.....	12
	H. SCRUTINIO ELETTRONICO SPERIMENTALE.....	12
V.	LA CAMPAGNA ELETTORALE	13
	A. L'AMBIENTE E LE STRATEGIE DELLA CAMPAGNA.....	14
	B. QUESTIONI.....	15
	C. ACCUSE	15
	D. INCIDENTI VIOLENTI	15
VI.	LA PARTECIPAZIONE FEMMINILE.....	16
VII.	I MEDIA.....	17
	A. LO SFONDO	17
	B. LA STRUTTURA LEGALE E REGOLATORIA DEI MEDIA.....	17
	C. LA VIGILANZA DEI SERVIZI RADIOTELEVISIVI	18
	1. Messaggi autogestiti e dibattiti.....	18
	2. Notiziari e altri programmi d'attualità.....	19
	D. ALTRE QUESTIONI CONCERNENTI I MEDIA.....	20
VIII.	RECLAMI E APPELLI.....	21
	A. ORGANI POLITICI	22
	B. ORGANI ELETTORALI GIUDIZIARI	22
	C. TRIBUNALI AMMINISTRATIVI	23
	D. TRIBUNALI PENALI.....	23
	E. ALTRI ORGANI	24
IX.	IL GIORNO DELLE ELEZIONI E GLI SVILUPPI POST-ELETTORALI.....	24
	INFORMAZIONI SULL'OSCE/ODIHR.....	27

ITALIA
ELEZIONI PARLAMENTARI
9 – 10 aprile 2006

OSCE/ODIHR Missione di valutazione delle elezioni - rapporto

I. SOMMARIO ESECUTIVO

In risposta ad un invito da parte del governo italiano, l'Ufficio per le Istituzioni Democratiche e i Diritti Umani dell'Organizzazione per la Sicurezza e la Cooperazione in Europa (OSCE/ODIHR)¹ ha organizzato una missione di valutazione (EAM) delle elezioni generali del 9–10 aprile 2006. L'OSCE/ODIHR EAM ha incontrato le relative autorità, sia al livello centrale che a quello regionale, nonché rappresentanti di partiti politici e di servizi radiotelevisivi per ottenere una visione completa del processo elettorale e delle specifiche questioni legislative e mediatiche. Si è anche intrapreso il monitoraggio dei servizi radiotelevisivi relativi alla campagna elettorale.

L'Italia possiede una tradizione di elezioni democratiche e le elezioni generali del 9–10 aprile 2006 si sono svolte generalmente in linea con questa tradizione. Il processo della registrazione dei partiti, delle coalizioni e dei rispettivi candidati ha favorito la partecipazione di un largo gruppo di candidati all'elezione. I diritti civili e politici degli elettori e dei candidati sono stati rispettati. Molti elettori sono andati alle urne nei giorni delle elezioni, in seguito ad una campagna elettorale competitiva. La partecipazione al voto è stata riportata al 83,6 per cento. Nel complessivo, le donne erano il 24 per cento dei candidati alla Camera e il 21 per cento dei candidati al Senato.

La campagna si è svolta in un'atmosfera aperta, con la possibilità data ai partiti e ai candidati di esprimere le loro opinioni in modo libero. La campagna è stata vigorosa e spesso accesa. L'attenzione del pubblico si è concentrata per la grandissima parte sui due leader delle maggiori coalizioni: il Presidente del Consiglio allora in carica, Silvio Berlusconi, e la sua coalizione di centrodestra (Casa delle Libertà) e il suo maggior avversario, Romano Prodi e il centrosinistra (L'Unione). Anche se l'attenzione si concentrava in modo dominante sulle personalità, i partiti hanno comunque portato al dibattito questioni riguardanti l'economia, le imposte, l'istruzione, l'immigrazione e i valori della famiglia. Due casi di violenza, uno di questi a Milano, hanno segnato i primi giorni della campagna.

La stampa italiana ha offerto notizie vivide sulla campagna elettorale con opinioni diversificate. La televisione si è sviluppata nel tempo fino a diventare la principale fonte di informazione per il pubblico italiano². La legislazione richiede che tutte le emittenti radiotelevisive concedano uguale spazio a tutti i partiti e a tutti i candidati. Il panorama mediatico italiano resta caratterizzato dalla cosiddetta "anomalia italiana", legata alla proprietà di tre importanti canali televisivi privati (parti dell'azienda Mediaset) da parte del sig. Berlusconi che, in virtù della sua

¹ Lettera dell'Ambasciatore Francesco Bascone, Capo della Rappresentanza Permanente d'Italia presso l'OSCE, del 15 febbraio 2006.

² Rappresentativo dell'OSCE per la Libertà dei Media, rapporto "legge *Gasparri*", 7 giugno 2005, pag. 2.

posizione ufficiale precedente l'elezione del 9 aprile, è stato in grado di esercitare una certa influenza sulla politica dei tre canali pubblici.

Per quanto riguarda i servizi sulle elezioni, questo comportava un certo grado di influenza esercitata da parte di uno dei candidati e un leader di una coalizione su tutti i canali televisivi principali, una situazione che non si prestava ad un trattamento uguale. È stato notato un grado di squilibrio nel modo in cui i media monitorati presentavano i loro servizi sulle elezioni. Due dei canali nazionali hanno favorito la Casa delle Libertà di Berlusconi, principalmente nel tono dell'informazione, mentre il terzo ha favorito L'Unione. I canali della Mediaset hanno favorito la Casa delle Libertà sia per quanto riguarda la quantità che il tono dell'informazione. Anche se due canali Mediaset sono stati sanzionati per aver violato la par condicio, le pene non sono bastate a fargli rettificare la loro politica editoriale.

Ciononostante, gli elettori hanno potuto accedere ad un'ampia gamma di opinioni, particolarmente grazie all'assegnazione degli spazi dei messaggi politici autogestiti e alla stampa, il che ha permesso a ognuno di fare scelte informate. Sono anche stati tenuti molti dibattiti tra candidati, compresi due tra il sig. Berlusconi e il sig. Prodi, attirando grande attenzione da parte del pubblico televisivo.

Le elezioni si sono svolte ai sensi della legislazione modificata adottata meno di quattro mesi dal voto. Il sistema elettorale italiano di rappresentanza mista con un prevalente elemento maggioritario è stato sostituito da un sistema proporzionale a lista chiusa per entrambe le camere del parlamento. Il nuovo sistema prevede un certo numero di soglie di sbarramento per partecipare alla ripartizione dei seggi e un premio di maggioranza.

Le modifiche al sistema elettorale sono state adottate a maggioranza semplice dalla legislatura, con l'obiezione dei maggiori partiti d'opposizione. Alcuni membri dell'opposizione hanno indicato che la tarda adozione della legge elettorale li avrebbe portati alla necessità di cambiare la strategia della loro campagna, programmata a conformarsi al sistema maggioritario di prima. Molti avevano la distinta impressione che le modifiche fossero state introdotte con lo scopo di avanzare le prospettive dei partiti allora al potere. Secondo i dati delle votazioni, molti elettori non si rendevano conto che il sistema fosse stato cambiato.

Le modifiche alla legge elettorale hanno portato ad altre innovazioni. Per la prima volta, a seguito di un'iniziativa positiva verso l'estensione del diritto di voto, cittadini italiani residenti all'estero hanno potuto votare per posta. A rappresentarli erano stati designati sei seggi nel Senato e 12 seggi nella Camera dei Deputati. La nuova legislazione e le ulteriori modifiche al sistema elettorale hanno anche risultato in modifiche ai principi di finanziamento della campagna, facendo aumentare i limiti massimi di donazioni anonime e delle spese. Molto gradita è stata la nuova disposizione che ha permesso a osservatori internazionali di monitorare le elezioni, mettendo in rilievo gli impegni dell'OSCE.

Il Ministero dell'Interno ha un ruolo importante nell'organizzazione complessiva delle elezioni e nell'elaborazione dei risultati preliminari. Gli Uffici municipali svolgono un ruolo dominante nella preparazione delle liste elettorali e nell'organizzazione delle elezioni all'interno della loro giurisdizione. L'amministrazione elettorale comprende anche un numero di organi giudiziari e di uffici costituiti presso tali organi, responsabili della catalogazione dei risultati ufficiali e della ripartizione dei seggi. L'amministrazione elettorale gode della fiducia degli elettori, dei partiti e dei candidati.

Siccome il potere giudiziario è intensamente impegnato nel trattamento dei risultati elettorali e nella determinazione dell'esito del voto, il suo ruolo nella risoluzione di possibili controversie riguardanti i risultati elettorali è limitato. Sembra che non vi sia alcuna possibilità di ricorrere in appello contro i risultati elettorali al potere giudiziario. La nuova legislatura, piuttosto che i tribunali, ha l'autorità definitiva nelle controversie riguardanti i risultati elettorali.

II. INTRODUZIONE E RICONOSCIMENTI

Su invito del Ministero dell'Interno italiano, l'Ufficio per le Istituzioni Democratiche e Diritti Umani OSCE (OSCE/ODIHR) ha organizzato una missione di valutazione delle elezioni (EAM) per le elezioni parlamentari del 9-10 aprile 2006. È stata il primo invito per l'OSCE/ODIHR a osservare le elezioni in Italia.

La missione dell'OSCE/ODIHR era presieduta dal sig. Peter Eicher (Stati Uniti) ed era composta da otto esperti provenienti da otto Stati partecipanti all'OSCE. La missione ha aperto i suoi uffici a Roma il 10 marzo e si è impegnata in un'ampia serie di incontri e di discussioni con funzionari nazionali, regionali e locali, amministratori elettorali, partiti politici, rappresentanti del potere giudiziario e dei media, nonché con altri esperti e commentatori elettorali. Un reparto per la vigilanza dei media ha monitorato sei maggiori stazioni televisive italiane di portata nazionale. Oltre a incontri a Roma, l'EAM dell'OSCE/ODIHR ha tenuto altri a Bari, Bologna, Firenze, Frascati, Genova, Milano, Napoli, Palermo e Perugia. Nei giorni del voto, i membri dell'EAM dell'OSCE/ODIHR hanno visitato un numero di seggi elettorali ma non hanno condotto un'osservazione sistematica o completa del voto o dello scrutinio.

L'OSCE/ODIHR vuole esprimere il suo riconoscimento al Ministero dell'Interno e al Ministero degli Esteri, nonché ad altri rappresentanti delle autorità italiane, ai partiti politici e alla società civile per la loro collaborazione durante tutta la missione.

III. LA STRUTTURA LEGISLATIVA

La struttura legislativa delle elezioni italiane è composta dalla Costituzione e da più di 60 leggi e decreti diversi. Questi ultimi comprendono il testo unico della legge elettorale per la Camera dei Deputati e per il Senato; le disposizioni relative al diritto di voto dei cittadini italiani residenti all'estero; la legge e i regolamenti sulla par condicio; la legge sulla campagna elettorale e sui limiti delle spese di campagna; il testo unico della legge sull'elettorato attivo e sulle liste elettorali. Questa pletora di leggi costituisce una struttura elettorale complessa, ma fornisce anche una base per un'amministrazione elettorale ben organizzata che gode della fiducia dei cittadini. Anche se il Ministero dell'Interno ha compilato un numero sostanziale di queste leggi in un utile libro, molti attivisti e candidati di partito sembravano ancora incerti o male informati su alcuni aspetti importanti della struttura legale.

Potrebbe essere utile per la legislatura di adottare o di pubblicare un testo unico integrato della legislazione elettorale, aumentando in questo modo l'accessibilità della legislazione

*riguardante le elezioni per gli elettori e per il pubblico generale e semplificandone l'implementazione per gli amministratori elettorali*³.

A. IL SISTEMA ELETTORALE

L'Italia ha un parlamento bicamerale, composto da una Camera dei Deputati con 630 membri e un Senato con 315 membri eletti e 7 membri nominati a vita dal Presidente della Repubblica.

Alcune importanti modifiche alla legislazione elettorale sono state emanate il 21 dicembre 2005. Il sistema elettorale è stato modificato e un sistema misto con una forte componente maggioritaria è stato sostituito da un sistema prevalentemente proporzionale a lista chiusa e con un premio di maggioranza⁴. Perlopiù, per la prima volta circa 2,8 milioni di cittadini italiani residenti all'estero sono stati autorizzati a votare in una circoscrizione estero.

Per la Camera dei Deputati, il territorio nazionale è diviso in 27 circoscrizioni che generalmente corrispondono alle regioni amministrative (le regioni più popolate sono ulteriormente divise in due o tre circoscrizioni). Per 617 dei seggi alla Camera, il numero di seggi per circoscrizione è proporzionale al numero degli abitanti secondo l'ultimo censimento (2001). La Valle d'Aosta elegge solo un deputato in un unico collegio uninominale. Gli altri dodici deputati vengono eletti nella circoscrizione estero.

Per le elezioni al Senato, il territorio italiano è diviso in 20 circoscrizioni che corrispondono alle 20 regioni amministrative. La maggior parte di esse sono circoscrizioni plurinomiali, dove il numero dei seggi è proporzionale alla popolazione. Però, nelle cinque regioni con statuto speciale, il numero dei seggi del Senato viene stabilito secondo l'articolo 57.3 della Costituzione. Nel complessivo, 301 seggi del Senato vengono attribuiti in modo proporzionale alla coalizione e alle liste di partito vincenti in 18 regioni. In Trentino-Alto Adige, sei senatori vengono eletti secondo un sistema uninominale a maggioranza semplice, mentre un senatore viene eletto in base ai voti assegnati ai candidati perdenti nei collegi uninomiali. In Valle d'Aosta viene eletto un senatore in un unico collegio uninominale. Finalmente, sei senatori vengono eletti nella circoscrizione estero.

I seggi vengono distribuiti fra i partiti e le coalizioni secondo il principio del maggiore resto. Per la Camera, la legge prevede una ripartizione proporzionale dei seggi in base al numero dei voti ottenuti da un partito su scala nazionale. Un ulteriore sistema di ripartizione proporzionale esiste al livello della circoscrizione, basato su una calcolazione della media e su una complicata procedura di rettifica per determinare il numero dei seggi assegnati ad un partito o ad una coalizione in ogni circoscrizione. Per il Senato, la ripartizione dei seggi si basa esclusivamente sui risultati elettorali nelle rispettive regioni.

Il nuovo sistema prevede un premio maggioritario per assicurare un grado di stabilità alla maggioranza parlamentare se nessun partito o nessuna coalizione ottiene 340 seggi nella Camera dei Deputati. Al partito o alla coalizione con il maggior numero di voti su scala nazionale viene assegnato un minimo di 340 seggi nella Camera, garantendole una maggioranza di circa 55 per cento nella Camera. I seggi che rimangono vengono assegnati ad altri partiti e altre coalizioni

³ Par. 5.8 del Documento di Copenaghen dell'OSCE riconosce il bisogno di rendere la legislazione accessibile ai cittadini.

⁴ Il sistema misto con una forte componente maggioritaria era stato introdotto nel 1993 a seguito di un referendum popolare per sostituire il sistema proporzionale precedente.

che hanno raggiunto la soglia richiesta. Un simile premio è previsto per le elezioni al Senato, ma viene assegnato separatamente in ogni regione piuttosto che in base ai risultati nazionali. Siccome gli esiti regionali possono essere diversi dai risultati nazionali, il sistema potrebbe produrre maggioranze diverse tra Camera e Senato, potenzialmente contraddicendo l'obiettivo desiderato del premio di maggioranza nel Senato⁵.

Partiti e gruppi politici che concorrono nelle circoscrizioni plurinominali devono presentare liste di candidati sufficienti per riempire almeno un terzo dei seggi da attribuire nella rispettiva circoscrizione, ma il numero dei candidati non può eccedere quello dei seggi nella circoscrizione. Per partecipare alla ripartizione dei mandati, le coalizioni, i partiti di coalizione e partiti individuali devono raggiungere diverse soglie⁶. Per la Camera, si applicano le soglie nazionali e per il Senato — quelle circoscrizionali. In certe regioni con sostanziale presenza di minoranze linguistiche si applicano soglie speciali. Il nuovo sistema favorisce la creazione di coalizioni pre-elettorali e prevede misure atte a minimizzare il numero di voti senza impatto sulla ripartizione dei seggi (voti "perduti"). Le liste di partito sono chiuse, gli elettori devono dunque scegliere una lista completa di candidati nell'ordine della loro presentazione e non possono esprimere preferenze per i candidati all'interno di una lista.

Un elemento positivo del nuovo sistema elettorale è l'opportunità di votare data ai cittadini italiani residenti all'estero. La circoscrizione estero è divisa in quattro zone geografiche con un numero fisso di seggi per ogni zona. Come in Italia, il sistema è proporzionale, basato sul principio del maggiore resto per la ripartizione dei seggi, con eccezione di zone con un unico seggio. A differenza dagli elettori in Italia però, quelli che votano all'estero possono esprimere due preferenze per i candidati sulle liste di partito che scelgono. Parlando con l'EAM, molti alti funzionari di partito, sia del centrosinistra che del centrodestra, hanno dichiarato di voler ritornare al voto di preferenza per tutti gli italiani.

Autorizzare gli elettori all'estero al voto di preferenza gli conferisce diritti più estesi in un certo rispetto dei loro compatrioti in Italia: forse è una questione su cui il nuovo parlamento dovrebbe deliberare.

B. QUESTIONI CONCERNENTI LE MODIFICHE ALLA LEGISLAZIONE ELETTORALE

Le modifiche alla legislazione elettorale che hanno cambiato il sistema sono state adottate nel dicembre 2005, a meno di quattro mesi dalle elezioni. Nel gennaio 2006, cioè solo tre mesi prima delle elezioni, è stata emanata legislazione supplementaria riguardante altre questioni elettorali.

La maggior parte degli amministratori hanno dichiarato che le modifiche alla legge fatte tardi non avevano influenzato la loro capacità di svolgere i loro incarichi nel tempo disponibile. Un certo numero di candidati e di partiti si sono però lamentati all'OSCE/ODIHR EAM di aver subito un impatto negativo, poiché avevano già cominciato a organizzare la loro strategia elettorale in base al sistema precedente. Alcuni partiti minori hanno dichiarato di non aver avuto

⁵ I premi regionali potrebbero produrre una maggioranza più stretta al Senato, la quale potrebbe anche essere diversa dalla maggioranza nella Camera in termini politici. Questo potrebbe influenzare il processo dell'approvazione di un governo, poiché sia la Camera che il Senato devono appoggiare il governo ai sensi della Costituzione.

⁶ Maggiori dettagli sono disponibili nel rapporto OSCE/ODIHR della Needs Assessment Mission (missione preliminare), consultabile sul sito www.osce.org/odihr.

tempo sufficiente per raccogliere il numero richiesto di petizioni firmate, anche se il numero obbligatorio di firme era stato ridotto in vista dei termini elettorali abbreviati. Da sondaggi pubblicati sulla stampa risultava che molti elettori non si rendevano conto delle modifiche alla legge.

Anche se le modifiche alla legge che ha cambiato il sistema elettorale sono state approvate dalla maggioranza parlamentare, questo è stato fatto con l'obiezione dei maggiori partiti d'opposizione. La legislazione elettorale dovrebbe godere di un largo appoggio dalle maggiori fazioni politiche per costruire fiducia nel sistema. Il tempo e il modo in cui la legislazione è stata approvata hanno lasciato l'impressione distinta tra gli interlocutori che lo scopo delle modifiche fosse stato quello di favorire le prospettive della coalizione centrodestra allora al potere. Il centrosinistra invece conduceva la sua campagna in base alla premessa di ristabilire il sistema precedente se fosse eletto. Questo porta ad una prospettiva in cui ogni vincitore delle elezioni cambi le regole del gioco facendole servire al proprio vantaggio.

Il nuovo parlamento dovrebbe cercare largo consenso su ogni modifica della legislazione elettorale ed evitare di fare cambiamenti a poco tempo dalle elezioni.

C. IL SUFFRAGIO

Ai sensi della Costituzione, tutti i cittadini maggiorenni hanno il diritto di votare, ma il diritto di voto per il Senato è limitato ai cittadini che hanno compiuto almeno 25 anni; i cittadini che hanno compiuto 18 anni possono votare per la Camera dei Deputati.

Vista l'autorità del Senato relativa all'approvazione del governo, il nuovo parlamento dovrebbe considerare la questione di conferire uguali diritti di voto a tutti i cittadini maggiorenni.

Ai sensi della Costituzione, per candidarsi ad una carica pubblica è necessario aver compiuto 25 anni per la Camera dei Deputati e 40 anni per il Senato.

Una modifica alla legge elettorale ha previsto per la prima volta l'utilizzo di urne mobili per rendere il voto possibile ai cittadini incapaci di uscire di casa per motivi di salute. In pratica, poche persone si sono registrate a utilizzare il sistema. In tutta Roma ad esempio, fino a una settimana prima delle elezioni, solo 50 persone avevano chiesto di usare le urne mobili e molte richieste non sono state approvate. Il numero di richieste in altre città era ancora più basso, quindi solo un piccolo numero di elettori ha veramente usato le urne mobili.

D. IL FINANZIAMENTO E LE SPESE DI CAMPAGNA

La legge stabilisce i limiti dei contributi alla campagna e delle spese di tutti i partiti e candidati. Questi limiti sono stati aumentati nel gennaio 2006. Il limite ammissibile di donazioni individuali anonime è stato aumentato da € 500 a €20 000, riducendo la trasparenza del finanziamento di campagna. Oltre a contributi privati, gruppi parlamentari ricevono finanziamento pubblico, come anche partiti che hanno ottenuto più dell'1 per cento del voto nelle ultime elezioni.

Si potrebbe considerare di eliminare la possibilità di fare donazioni anonime per le attività di partiti politici per aumentare la trasparenza.

I limiti esistenti delle spese di campagna erano stati concepiti in modo da applicarsi al sistema elettorale precedente, contenendo la somma che un candidato avrebbe potuto spendere in una circoscrizione. Come conseguenza del nuovo sistema elettorale in cui candidati individuali in piccole circoscrizioni sono stati sostituiti da liste di partito in circoscrizioni plurinominali, i limiti di spesa sono cresciuti ad un livello che secondo molti candidati equivale a nessun limite. Allo stesso tempo, era sorprendente il numero di interlocutori politici dell'EAM che non si rendevano conto delle disposizioni di legge relative al finanziamento di campagna.

I candidati devono aprire un conto speciale per il finanziamento della campagna elettorale e devono presentare un resoconto delle loro spese e dei contributi al Collegio Regionale di Garanzia Elettorale, composto da magistrati della Corte d'Appello e da esperti. Il Collegio può imporre multe da €25 000 a €100 000 per la mancata presentazione dei resoconti. Se il candidato vincente non paga le multe, la Camera dei Deputati o il Senato possono cancellare il suo mandato in una votazione.

Per partiti politici esiste un'altra possibilità di presentare i resoconti. I partiti consegnano i loro rapporti al Presidente della Camera dei Deputati, il quale li manda alla Corte dei Conti. Quest'ultima è un organo permanente e indipendente, atto a controllare le spese pubbliche. Per ogni elezione, essa costituisce un comitato ad hoc per controllare i resoconti delle spese di campagna presentati dai partiti politici. La Corte può imporre multe da €25,000 a €100,000 per ritardata presentazione del rapporto e/o per aver superato i limiti di spesa di campagna. Contro le multe si può ricorrere alle corti.

E. GLI OSSERVATORI

La legge prevede che ogni partito politico partecipante alle elezioni nomini dei rappresentanti allo scopo di osservare il lavoro di ogni Ufficio elettorale regionale o circoscrizionale, nonché dei seggi elettorali dove il partito ha registrato la lista di candidati. I rappresentanti di partito sono autorizzati a partecipare a tutte le riunioni degli uffici elettorali.

La legge non prevede alcuni osservatori imparziali interni. L'EAM non ha riscontrato o sentito di parlare di nessun gruppo imparziale interno che volesse osservare le elezioni. In un'iniziativa positiva, una nuova legge emanata il 3 gennaio 2006 ha per la prima volta previsto la presenza di osservatori internazionali, ma solamente per le elezioni del 2006.

Anche se la legge che prevede osservatori internazionali durante l'elezione parlamentare del 2006 è uno sviluppo da gradire, bisognerebbe modificarla per includere osservatori imparziali interni e per estenderla fino ad includere osservatori internazionali in modo permanente, in conformità al par. 8 del Documento di Copenaghen del 1990.

IV. L'AMMINISTRAZIONE ELETTORALE

La struttura dell'amministrazione elettorale è complessa. Essa comprende un numero di organi giudiziari e di uffici presso le strutture giudiziarie che sono responsabili della catalogazione dei risultati ufficiali e della ripartizione dei seggi. Il Ministro dell'Interno svolge un ruolo sostanziale nell'organizzazione generale delle elezioni, preparando e distribuendo materiali elettorali ed effettuando il trattamento dei risultati preliminari. Gli uffici municipali hanno un ruolo dominante nella preparazione delle liste elettorali e nell'implementazione del processo

elettorale al livello locale. L'amministrazione elettorale gode della fiducia degli elettori, dei partiti e dei candidati.

Nonostante la complessità dell'amministrazione elettorale e del numero delle istituzioni partecipanti, il sistema ha funzionato con efficacia. I risultati ufficiali vengono registrati attraverso uffici elettorali costituiti all'interno del sistema giudiziario; l'Ufficio elettorale centrale nazionale presso la Corte di Cassazione è responsabile della catalogazione dei risultati per la Camera dei Deputati e gli Uffici regionali elettorali presso corti d'appello regionali sono responsabili della catalogazione dei risultati per il Senato. Il ruolo del potere giudiziario nelle controversie elettorali è limitato. L'autorità definitiva in controversie riguardanti i risultati elettorali spetta alla nuova legislatura, piuttosto che ai tribunali.

A. GLI ORGANI GIUDIZIARI E QUASI GIUDIZIARI

L'Ufficio elettorale centrale nazionale è costituito presso la Corte di Cassazione, presieduto da un presidente di sezione della Corte e da quattro membri supplementari della Corte, nominati dal Presidente della Corte. Il ruolo principale dell'Ufficio elettorale centrale nazionale è di catalogare i risultati elettorali ufficiali per la Camera dei Deputati dalle regioni, di effettuare la ripartizione dei seggi alla Camera e di proclamare i risultati ufficiali. L'Ufficio elettorale centrale nazionale ha un ruolo limitato per quanto riguarda gli appelli elettorali⁷.

A livello della circoscrizione, Uffici elettorali regionali sono costituiti per l'elezione al Senato e Uffici elettorali circoscrizionali per l'elezione alla Camera dei Deputati presso la Corte d'Appello regionale o il Tribunale Ordinario competente per il capoluogo della circoscrizione. Un Ufficio elettorale regionale e uno circoscrizionale sono stati costituiti presso la Corte d'Appello di Roma per la circoscrizione estero. [I membri degli] Uffici elettorali regionali e circoscrizionali vengono nominati dalla presidenza della rispettiva Corte d'Appello e includono un presidente e due o quattro membri (rispettivamente per gli Uffici elettorali circoscrizionali e quelli regionali) che devono essere magistrati. All'interno delle loro circoscrizioni, gli Uffici elettorali regionali e circoscrizionali hanno le seguenti responsabilità: registrare le liste di candidati; effettuare il sorteggio per determinare l'ordine in cui le coalizioni e i partiti di coalizione appariranno sulla scheda elettorale; stampare le schede elettorali (mediante la prefettura del capoluogo della circoscrizione); emettere giudizio su certe schede contestate; catalogare i risultati dai verbali a livello di area; proclamare i deputati o i senatori eletti. Gli Uffici elettorali circoscrizionali nominano i presidenti dei seggi elettorali. Gli uffici elettorali regionali ripartiscono seggi del Senato nella loro circoscrizione.

L'Ufficio elettorale centrale nazionale, gli Uffici elettorali regionali e quelli circoscrizionali sono stati costituiti entro il termine di tre giorni previsto dalla legge dopo la pubblicazione del D.P.R. del 11 febbraio sulla convocazione dei comizi per le elezioni del 9-10 aprile. I presidenti dei seggi elettorali sono stati scelti prima del 10 marzo dai presidenti delle rispettive Corti d'Appello, dalle liste di persone qualificate mantenute da queste corti. La nomina dei presidenti di seggi elettorali dalla Corte d'Appello sembra favorire l'indipendenza della direzione del seggio elettorale dalle autorità centrali e locali.

⁷ Vedi Sezione VIII, Reclami e appelli.

B. IL MINISTERO DELL'INTERNO

La Direzione Centrale per i Servizi Elettorali presso il Ministero dell'Interno è un organo permanente che emana disposizioni amministrative per le elezioni, cataloga i risultati ufficiali e prepara la prima calcolazione per la ripartizione dei seggi. L'ufficio è anche responsabile per la registrazione dei contrassegni di partito. Esso garantisce che le schede elettorali e altri materiali siano preparati in modo puntuale e coerente in tutto il Paese. L'ufficio ha anche preparato un manuale per i presidenti di seggi elettorali. Mentre la legge elettorale non definisce i ruoli o il rapporto tra il Ministero dell'Interno e gli organi elettorali giudiziari, esiste una pratica sviluppata e una comprensione generale delle loro individuali responsabilità.

La Direzione opera in tutto il territorio nazionale mediante uffici elettorali presso le prefetture di ogni regione, i quali le presentano le loro relazioni. Le prefetture comprendono uffici permanenti costituiti presso amministrazioni provinciali e comunali. Tutti i funzionari elettorali che fanno parte di questa catena del comando e con i quali l'OSCE/ODIHR EAM ha parlato a Roma e in altre città hanno dimostrato un'ottima conoscenza delle disposizioni di legge e delle procedure elettorali. Tutti erano pronti ad aiutare e a fornire informazioni dettagliate relative a tutte le questioni di interesse per l'EAM.

C. ORGANI COMUNALI

Le autorità comunali hanno una varietà di incarichi elettorali, di cui i più importanti consistono nel mantenere le liste elettorali e nominare membri dei seggi elettorali diversi dal presidente. Questi incarichi vengono svolti o controllati dalle Commissioni elettorali comunali. Le Commissioni elettorali comunali sono organi permanenti presieduti dal Sindaco, con altri membri eletti dal Consiglio comunale dai consiglieri comunali eletti con voto popolare. Almeno un membro di ogni Commissione elettorale comunale deve provenire dalla minoranza nel consiglio.

Membri dei seggi elettorali vengono chiamati scrutatori. Per ogni 60 mila seggi elettorali in Italia sono scelti quattro scrutatori. Gli scrutatori e il presidente del seggio elettorale sono responsabili della preparazione del seggio elettorale e della gestione del voto e dello scrutinio. La nomina degli scrutatori per tutti i seggi elettorali italiani è stata conclusa entro il 20 marzo, secondo i requisiti della legge.

Le Commissioni elettorali comunali mantengono liste di volontari per lavorare come scrutatori pagati. In precedenza, scrutatori venivano scelti a sorteggio dalle liste. Ai sensi della nuova legge, gli scrutatori vengono scelti dalle Commissioni elettorali comunali per consenso o mediante voto se il consenso non è possibile. Il nuovo sistema di nominare gli scrutatori può essere sfavorevole ai partiti di minoranza, dal momento che di solito solo un membro della Commissione elettorale comunale proviene dall'opposizione: questo introduce un elemento politico nella costituzione dei seggi elettorali. Il nuovo sistema è anche difficile da applicare in pratica, poiché in alcune città molte persone hanno fatto la richiesta di selezione (ad esempio 24 mila a Napoli e 140 mila a Roma).

Il processo di selezione è decentralizzato, e ogni Commissione elettorale municipale può fissare i propri criteri, come il sorteggio (Napoli), nomina nome per nome con voto se necessario (Perugia), approvazione della lista all'ingrosso (Roma) o servirsi di liste presentate da partiti politici (Firenze). Nelle conversazioni con l'OSCE/ODIHR, i rappresentanti di vari partiti hanno

espresso le loro preoccupazioni per quanto riguarda il nuovo sistema di selezione degli scrutatori.

Si potrebbe pensare di fare una revisione del nuovo sistema di selezione degli scrutatori, introducendo un grado di coerenza nel contesto generale esistente di decentralizzazione.

Le Commissioni elettorali comunali erano anche responsabili di assegnare spazi di propaganda elettorale ai partiti politici. Gli spazi venivano assegnati di solito a sorteggio. I partiti sembravano soddisfatti con il sistema.

D. LE LISTE ELETTORALI

Le liste elettorali sono mantenute dagli Uffici elettorali municipali, una componente dell'amministrazione diretta in modo sostanziale dal Ministero dell'Interno mediante la prefettura. L'Italia ha un sistema di registrazione passiva degli elettori, all'interno di cui i nomi degli elettori vengono automaticamente registrati sulle liste elettorali secondo l'anagrafe. Vengono preparate liste separate per uomini e donne, un'apparente eredità dei tardi anni Quaranta quando il diritto di voto fu conferito alle donne.

La registrazione di ogni elettore include il nome, il cognome, la data e il luogo di nascita, il numero di serie del certificato di nascita, nonché informazioni supplementari che potrebbero influire sulla capacità di votare. Le liste elettorali sono computerizzate al livello locale, ma copie cartacee di tutti i documenti relativi alla condizione di un elettore sono tenute in dossier separati nell'archivio dell'Ufficio elettorale municipale. Le liste elettorali vengono aggiornate due volte all'anno e prima delle elezioni. Una procedura separata viene applicata per la compilazione della lista degli elettori residenti all'estero. Il sistema dell'aggiornamento delle liste elettorali sembra efficace. L'EAM OSCE/ODIHR non ha sentito parlare di alcune preoccupazioni riguardanti l'esattezza delle liste elettorali.

Un elettore che è stato erroneamente escluso dalla lista può ottenere un certificato dalla Commissione elettorale comunale che gli permette di votare. Richieste possono essere presentate alla Commissione elettorale municipale prima e durante i giorni dell'elezione.

La revisione delle liste elettorali prima delle elezioni è stata conclusa entro il 25 marzo. Il numero totale degli elettori iscritti era 47 258 305 (24 601 554 donne e 22 656 751 uomini) per la Camera dei Deputati e 43 204 694 (22 620 340 donne e 20 584 354 uomini) per il Senato, tenendo conto del requisito di aver compiuto 25 anni per votare per il Senato. Una copia dell'estratto della lista elettorale per affiggere al seggio elettorale è stata fornita a ogni seggio insieme ad una copia per utilizzare nei giorni delle elezioni.

Una tessera viene rilasciata ad ogni elettore con dati relativi alla residenza fissa, al comune e all'indirizzo del seggio elettorale a cui l'elettore è iscritto; questo è una misura contro il voto multiplo. Gli elettori sono tenuti a presentare le loro tessere con un altro valido documento d'identità per essere ammessi al voto. Un membro del seggio elettorale timbra la tessera quando l'elettore consegna la scheda elettorale compilata. Tessere perdute possono essere sostituite, anche nel giorno del voto.

E. LA REGISTRAZIONE DEI PARTITI E DEI CANDIDATI

Gruppi politici operano liberamente in Italia; i partiti non sono richiesti di registrarsi presso le autorità. I partiti che vogliono partecipare ad un'elezione, devono però depositare un contrassegno presso il Ministero dell'Interno. La registrazione del contrassegno può essere rifiutata se esso è troppo simile ad un altro contrassegno già registrato o se contiene simboli religiosi o fascisti.

Oltre a depositare un contrassegno, i partiti che vogliono concorrere nelle elezioni devono depositare valide liste di candidati presso l'Ufficio elettorale regionale (per il Senato) o l'Ufficio elettorale circoscrizionale (per la Camera dei Deputati). 51 partiti hanno depositato liste di candidati per le elezioni al Senato e 37 partiti hanno depositato liste per la Camera dei Deputati. Molti candidati sono comparsi su liste multiple in varie circoscrizioni. I leader dei partiti erano generalmente in capo alla lista in tutte le circoscrizioni.

I partiti rappresentati nel parlamento possono depositare liste di candidati senza raccogliere firme di appoggio da elettori. Lo stesso vale per partiti in coalizione con due o più partiti parlamentari o partiti con un membro del Parlamento Europeo eletto con lo stesso contrassegno. Altri partiti devono, però, raccogliere da 1500 a 4000⁸ firme da elettori residenti in una circoscrizione per depositare un lista in quella circoscrizione. Il numero delle firme dipende dalle dimensioni della circoscrizione, ma non eccede mai l'1 per cento del numero degli elettori iscritti. Il partito Rosa nel Pugno si è lamentato all'OSCE/ODIHR EAM di aver dovuto raccogliere firme di appoggio anche se aveva 11 seggi nel parlamento di allora, poiché aveva cambiato il contrassegno dall'ultima elezione. Alcuni partiti minori hanno dichiarato all'EAM che lo scopo delle regole era stato quello di favorire piccoli partiti in coalizioni e di discriminare partiti "indipendenti".

Questa legge non fornisce regole chiare per quanto riguarda il metodo del controllo delle firme. Ciononostante, i funzionari elettorali hanno dichiarato che le firme sulle petizioni erano verificate con molta attenzione. Funzionari in varie città hanno detto all'OSCE/ODIHR EAM che tutte le firme venivano controllate per verificare l'idoneità a firmare, il luogo di residenza e la corretta autenticazione delle firme da parte di un notaio o di un altro funzionario. Controllare ogni firma in questa maniera è un'impresa grandissima, specialmente tenendo conto del numero delle liste di partito e del termine di 24 ore tra la data finale di presentazione delle liste e la decisione sulle firme.

Ai sensi della nuova legge elettorale, non possono candidarsi persone individuali che non si siano associate a liste di partito.

Si dovrebbe considerare di includere nella legislazione disposizioni che permettano a cittadini non associati a partiti politici di concorrere nelle elezioni parlamentari, in linea con par. 7.9 del Documento Copenaghen dell'OSCE del 1990.

F. LE PREPARAZIONI PER L'ELEZIONE

Ai sensi della legislazione elettorale, la posizione di ogni partito e di ogni coalizione sulla scheda elettorale, nonché l'ordine dei contrassegni dei partiti all'interno delle coalizioni sono stabilite a sorteggio. Tutti i partiti sembravano soddisfatti con questa procedura. Nelle

⁸ 300 firme per il collegio uninominale di Valle d'Aosta.

circoscrizioni visitate, la progettazione e la stampa delle schede elettorali erano state concluse nel tempo.

Manifesti contenenti informazioni su tutte le liste e candidati, compresi i contrassegni, sono stati stampati dalle prefetture e forniti ai comuni per l'affissione pubblica nel termine stabilito dalla legge, cioè entro il 25 marzo. I manifesti contenevano anche istruzioni su come compilare le schede elettorali e un avvertimento che indicare un nome di candidato o fare alcun commento sulla scheda l'avrebbe resa invalida. I materiali di campagna di molti partiti contenevano informazioni simili.

I materiali elettorali (plichetti elettorali, schede elettorali, verbali, ecc.) sarebbero stati preparati e forniti in tempo alle presidenze dei seggi elettorali la mattina dell'8 aprile e custodite dalla polizia durante la notte. Ogni spostamento di materiali elettorali sarebbe stato documentato a tutte le tappe. Il pomeriggio dell'8 aprile le schede sono state firmate dagli scrutatori e timbrate dai presidenti dei seggi elettorali.

G. FORMAZIONE DEGLI ELETTORI E DEI FUNZIONARI ELETTORALI

Le attività ufficiali relative alla formazione degli elettori si sono limitate alla trasmissione di messaggi di servizio pubblico durante il mese prima delle elezioni dai servizi radiotelevisivi pubblici RAI, secondo il requisito della Commissione Parlamentare per l'Indirizzo Generale e la Vigilanza dei Servizi Radiotelevisivi. Questi messaggi spiegavano brevemente il sistema elettorale e le procedure di votazione e venivano trasmesse prima e dopo i principali notiziari serali con interpretazione simultanea nel linguaggio dei segni. I canali privati Mediaset hanno anche prodotto e trasmesso simili filmati. La maggior parte dei partiti politici hanno intrapreso qualche sforzo legato alla formazione degli elettori, almeno fino al punto di spiegare come compilare le schede senza renderle invalide. Ciononostante, da un sondaggio pubblicato il 27 marzo risultava che più di un terzo degli elettori non si rendessero conto dei cambiamenti nel sistema elettorale e che tanti non conoscevano neanche la data dell'elezione.

Non esiste nessuna formazione sistematica per i funzionari elettorali. Il Ministero dell'Interno ha pubblicato un manuale con istruzioni dettagliate per la gestione dei seggi elettorali, con tutti i relativi atti legislativi, per poi distribuirlo a tutti i presidenti dei seggi elettorali.

H. SCRUTINIO ELETTRONICO SPERIMENTALE

Una legge approvata nel gennaio 2006 ha previsto una prova di un sistema elettronico sperimentale per lo scrutinio, con lo scopo di accelerare la trasmissione dei risultati preliminari del voto mediante il Ministero dell'Interno. Una prova su scala minore era stata effettuata durante le elezioni al Parlamento Europeo e le elezioni regionali nel 2004 e 2005. Nelle elezioni del 9-10 aprile, il sistema è stato utilizzato in quattro regioni: Lazio, Liguria, Puglia e Sardinia, in un totale di 12 680 seggi elettorali con 11 milioni di elettori.

Un operatore informatico è stato mandato a tutti i 12 680 seggi elettorali partecipanti. Alla proclamazione di ogni scheda elettorale contata manualmente, l'operatore doveva immettere la stessa informazione nel computer. Uno schermo supplementare permetteva agli scrutatori e osservatori di partito di vedere i dati immessi. Alla fine dello scrutinio, il programma ha prodotto risultati per il seggio elettorale, che poi sono stati messi a confronto con il risultato ottenuto dallo scrutinio manuale. Se i risultati erano diversi, solo quello manuale veniva ritenuto

valido. I risultati ottenuti con il software venivano poi scaricati su un USB flash drive, trasferiti ad un centro designato e poi trasmessi al centro nazionale di elaborazione dati via modem.

L'esperimento ha attirato le critiche da parte di vari politici e rappresentanti dei media. Il pubblico e alcuni funzionari elettorali non sembravano rendersi conto che il sistema fosse sperimentale e non ufficiale e che fosse legato solo allo scrutinio e non alla votazione elettronica. Alcuni critici hanno anche mosso delle accuse, dichiarando che il contratto per il progetto da 35 milioni di euro era stato assegnato senza appalto pubblico. Una società avrebbe intentato un'azione legale dichiarando che il suo software utilizzato per la prova non era stato correttamente autorizzato.

Il governo ha risposto alle critiche, costituendo una commissione tecnica con rappresentanti di molti partiti per controllare l'implementazione del progetto. L'OSCE/ODIHR EAM ha tenuto un incontro con membri della commissione poco dopo l'elezione, ma essi non avevano ancora cominciato una valutazione formale dello scrutinio elettronico. Fino alla conclusione dell'EAM, neanche il Ministero dell'Interno aveva esposto le sue conclusioni a proposito dello scrutinio elettronico sperimentale.

La nuova procedura di scrutinio elettronico potrebbe migliorare ancora il processo elettorale in Italia, a patto che esso goda della confidenza dei partiti politici e dell'elettorato in generale. Il sistema non ha causato nessun problema durante le elezioni del 2006 perché si trattava solo di una prova e perché esso era utilizzato solo in relazione ai risultati preliminari e non a quelli ufficiali.

Prima di introdurre elementi nuovi in modo ufficiale ai seggi elettorali, comprese le tecnologie informatiche, le autorità dovrebbero provvedere ad una formazione più estesa degli elettori, in uno sforzo di spiegare l'attendibilità del sistema. Questo farebbe aumentare in modo ulteriore la fiducia da parte dei partiti politici e dell'elettorato.

V. LA CAMPAGNA ELETTORALE

La campagna elettorale ufficiale è cominciata con lo scioglimento del parlamento e la convocazione dei comizi elettorali l'11 febbraio e si è conclusa 24 ore prima dell'apertura del voto. In realtà, i partiti avevano cominciato la loro campagna molto prima.

Le due maggiori coalizioni di partiti politici hanno partecipato alla competizione elettorale: il centrodestra – la Casa delle Libertà con il suo leader, Presidente del Consiglio Silvio Berlusconi e il centrosinistra – L'Unione, con a capo un ex Presidente del Consiglio e Presidente della Commissione Europea, Romano Prodi. I maggiori partiti all'interno della Casa delle Libertà erano Forza Italia (il partito del Presidente del Consiglio), Alleanza Nazionale, l'Unione di Centro e Lega Nord, con altri 13 partiti minori. L'Unione invece contava tra i suoi partiti Democratici di Sinistra, La Margherita, Rifondazione Comunista, Comunisti Italiani e Federazione dei Verdi e altri 14 partiti minori. Le coalizioni rappresentavano una diversità di opinioni politiche nello spettro della destra e della sinistra, rispettivamente. Siccome le liste di partito vengono registrate al livello regionale, le dimensioni e la composizione delle coalizioni variava a volte di regione in regione. Oltre alle coalizioni, 21 partiti minori si sono registrate per candidarsi in una o più circoscrizioni. I cittadini hanno dunque avuto una scelta ampia e autentica.

Una nuova iniziativa del periodo pre-elettorale è stata la prima elezione su scala nazionale del leader de L'Unione, tenuta nell'ottobre 2005. Il sig. Prodi ha ottenuto la maggioranza dei 4,3 milioni di voti espressi. La Casa delle Libertà ha invece deciso di nominare il suo candidato alla Presidenza del Consiglio in base ai risultati dell'elezione generale e il partito più forte avrebbe fatto la nomina.

A. L'AMBIENTE E LE STRATEGIE DELLA CAMPAGNA

La campagna è stata generalmente caratterizzata da discussione vigorosa e da campagne informative ben visibili, da grandi numeri di cittadini partecipanti a comizi e a riunioni, distribuendo letteratura elettorale e lavorando da volontari agli stand elettorali in tutto il paese. Le due maggiori coalizioni sono state particolarmente attive per mobilitare i loro fautori e per convincere gli indecisi attraverso i media, comizi e riunioni. I leader di partito e candidati individuali hanno girato l'Italia durante tutta la campagna. I candidati hanno potuto fare la campagna in modo libero e i cittadini hanno avuto accesso ad un'ampia gamma di informazioni riguardanti i partiti e le loro rispettive posizioni. I diritti civili e politici sono stati rispettati.

A volte, il tono della campagna diventava ostile e molti politici e commentatori hanno dichiarato che essa era stata una delle più acrimoniose nella storia d'Italia. Al dibattito spesso mancava discussione sostanziale su questioni politiche e l'attenzione veniva spesso concentrata sulle personalità e su recriminazioni reciproche. L'attenzione posta sui due leader di coalizione ha contribuito alla percezione molto diffusa che la campagna fosse una competizione di tipo presidenziale o un contesto bipartisan tra il sig. Berlusconi e il sig. Prodi.

Sono stati tenuti due dibattiti televisivi tra il sig. Berlusconi e il sig. Prodi, il 14 marzo e il 3 aprile. Tutti e due hanno attirato un grande pubblico. Anche se la forma strettamente regolata dei dibattiti ha attirato critiche, essi hanno procurato un foro importante per i due oppositori principali per presentare le loro opinioni, nonché e per gli elettori che hanno potuto mettere a confronto e valutare le presentazioni dei candidati e le loro opinioni.

La campagna diventava più aggressiva man mano che le elezioni si avvicinavano. Il tono rancoroso della campagna ha incitato il Presidente Ciampi a intervenire con un appello a tutti i partiti a moderare i toni. Durante il secondo dibattito televisivo, i due leader sono stati pregati di scusarsi per il loro linguaggio, ma senza effetto. I leader dei partiti assalivano non solo membri della coalizione opponente, ma anche i propri alleati per attirare più voti al loro partito. I media hanno presentato in modo esteso i dissensi e le prese di posizione delle coalizioni a questo riguardo. Almeno un incidente ha anche messo in rilievo l'influenza della Chiesa cattolica sulle questioni dibattute in una campagna elettorale.

Nelle maggiori città, un tratto distintivo della campagna era la frequenza, a volte frenetica, con cui i partiti attaccavano i loro manifesti sopra quelli dei loro oppositori. Dai commenti pervenuti all'ODIHR EAM risulta che in alcuni posti, la durata media di un manifesto fosse di soli dieci minuti. Tanti partiti minori con meno volontari e con un budget più ridotto si sono lamentati all'OSCE/ODIHR EAM che le sanzioni per aver violato lo spazio assegnato per i manifesti fossero inadeguate.

B. QUESTIONI

Entrambe le parti hanno pubblicato i loro documenti programmatici il primo febbraio. Quello dell'Unione era un documento sostanziale che metteva in rilievo questioni come l'immigrazione, legge e ordine, il lavoro e le riforme economiche. La Casa delle Libertà ha pubblicato un documento più breve che sottolineava questioni come le riforme fiscali, la creazione di posti di lavoro e l'immigrazione. Commentatori si sono spesso concentrati sull'economia come la questione chiave della campagna. La tassazione veniva sempre più a costituire il centro dell'attenzione man mano che il giorno del voto si avvicinava e i due leader spiegavano le loro posizioni. Il sig. Berlusconi ha fatto delle promesse di ridurre le imposte all'ultimo minuto. I valori della famiglia e quelli cristiani, e in particolare le controversie riguardanti le unioni omosessuali, hanno anche attirato molta attenzione nella campagna. Con l'eccezione dell'immigrazione, i problemi delle minoranze non hanno giocato un ruolo importante nella campagna.

C. ACCUSE

A varie tappe della campagna, il sig. Berlusconi ha avvertito di possibili tentativi di frode nel giorno delle elezioni. In seguito a queste accuse, l'OSCE/ODIHR EAM ha chiesto ai partiti politici con cui ha parlato di commentare sulla possibilità di frode. Rappresentanti di partito di tutto lo spettro politico hanno respinto la possibilità di una frode significativa e hanno espresso piena fiducia nell'onestà e nell'integrità dell'amministrazione elettorale.

Alcuni interlocutori dell'OSCE/ODIHR EAM hanno però dichiarato che vi erano stati problemi con voti comprati e con altre forme di frode in alcune parti d'Italia nel passato. Alcuni hanno dichiarato inoltre che la criminalità organizzato aveva svolto un ruolo nelle campagne precedenti in certe regioni e che essa continuasse ad avere qualche importanza politica. Alcuni politici contattati non escludevano la possibilità di prove di manipolazione isolate nel 2006, ma le hanno respinte come non significative. Essi hanno detto che avrebbero mandato i propri osservatori ai seggi elettorali per garantire la correttezza delle procedure.

I media hanno presentato un certo numero di rapporti esprimendo la loro preoccupazione che permettendo agli elettori di portare telefonini con macchine fotografiche nelle cabine elettorali potesse favorire l'acquisto dei voti: gli elettori avrebbero potuto fotografare le loro schede elettorali per dimostrare come hanno votato. Cartelli di divieto all'uso del cellulare sono stati esposti in almeno alcuni seggi elettorali.

Presto nel periodo della campagna, il Ministro della Salute Francesco Storace ha dato le sue dimissioni in seguito ad accuse che nel suo ruolo precedente di Presidente della Giunta Regionale del Lazio avesse partecipato, insieme ad alcuni membri del suo personale, nell'intercettazione di comunicazioni di Alessandra Mussolini, la sua oppositrice durante le elezioni regionali del 2004, e che avesse collocato firme false sulla sua lista di candidato. Anche se ha dato le sue dimissioni dal governo, ha continuato a essere capolista dell'Alleanza Nazionale per il Senato nel Lazio.

D. INCIDENTI VIOLENTI

La campagna è stata generalmente tranquilla, ma l'inizio è stato segnato da qualche incidente violento. Il 12 marzo a Milano, 45 persone sono state ferite, macchine di polizia incendiate e

negozi vandalizzati in seguito a risse tra la polizia e i partecipanti di una manifestazione contro la riunione elettorale della Fiamma Tricolore, un partito di estrema destra. La Casa delle Libertà ha incolpato l'Unione per la violenza, dal momento che alcuni dimostratori erano membri di partiti appartenenti ad essa, anche se il sig. Prodi ha condannato la violenza. Un disturbo minore è stato notato durante la visita del sig. Berlusconi a Genova il 21 marzo, quando giovani si sono scontrati con la polizia di fronte ad un teatro dove Berlusconi presiedeva una riunione dei suoi fautori di partito e una giovane ragazza è stata ferita.

Ancora prima, il 16 ottobre 2005, Francesco Fortugno, Vicepresidente della Giunta Regionale della Calabria e membro della Margherita, è stato sparato a morte in un seggio elettorale durante le primarie dell'Unione. Secondo i media, nove persone legate alla criminalità organizzata sarebbero state arrestate il 21 marzo in connessione all'uccisione. Anche se questo caso non deve essere direttamente legato alle elezioni e resta incerto se il motivo sia stato politico o criminale, è chiaramente una preoccupazione elettorale se un prominente politico locale viene assassinato in un seggio elettorale.

VI. LA PARTECIPAZIONE FEMMINILE

Nella legislatura precedente, le donne erano il 9,8 per cento della Camera dei Deputati e il 7,7 per cento del Senato. L'Italia era 69^a nella Classifica dell'Unione Interparlamentare sulla Presenza delle Donne in Parlamenti Nazionali. Tre dei 24 ministri del consiglio e sei dei 71 viceministri erano donne.

Nell'elezione del 2006, le donne hanno ottenuto 109 seggi nella Camera (il 13 per cento) e 41 seggi nel Senato (il 17,3 per cento) – un aumento rispetto al parlamento precedente.

Il nuovo sistema proporzionale a lista chiusa dovrebbe aver creato le condizioni giuste per aumentare il numero delle donne elette. Mediamente, le donne erano il 24 per cento dei candidati alla Camera e il 21 per cento dei candidati al Senato. Generalmente, i partiti politici avrebbero potuto collocare più donne come possibili vincitrici sulle loro liste, creando l'opportunità di aumentare la presenza femminile.

I partiti politici dovrebbero considerare ulteriori misure per aumentare il numero delle donne elette.

Il posto delle donne nella politica italiana è si è presentato come una questione di campagna. Nel primo dibattito televisivo ad esempio, il sig. Berlusconi ha promesso di dare il 30 per cento dei posti nel consiglio dei ministri a donne nel caso della sua vittoria, aumentando poi la cifra al 33 per cento. Durante il secondo dibattito televisivo, il sig. Berlusconi ha promesso di nominare una donna al posto del Vicepresidente del Consiglio se fosse eletto. La risposta del sig. Prodi è stata di appoggiare l'idea di quote per le donne sulle liste di candidati di partito. Generalmente, donne sembravano di partecipare altrettanto attivamente che gli uomini nelle riunioni di campagna e nei comizi.

Relativamente poche donne hanno posizioni dominanti nei partiti politici. Solo due dei partiti partecipanti alle elezioni avevano leader femminili (si tratta di Alessandra Mussolini dell'Alternativa Sociale e di Emma Bonino della Rosa nel Pugno). Alcuni partiti hanno una

politica di promozione della partecipazione femminile a tutti i livelli della loro organizzazione, anche se in pratica questa politica non sembra essere pienamente efficace.

L'articolo 51 della Costituzione è stato modificato nel 2003 per permettere all'azione affermativa. All'ultima tappa delle modifiche alla legge elettorale nel dicembre 2005, il parlamento ha votato sull'introduzione delle quote per candidati femminili. Il disegno-legge è stato approvato con voto pubblico al Senato ma è stato respinto con voto segreto alla Camera dei Deputati.

VII. I MEDIA

A. LO SFONDO

L'Italia ha un ambiente mediatico attivo e pluralistico, con 12 società televisive nazionali e oltre 600 regionali e locali e con circa due mila media stampati. La stampa offre un ampio spettro di opinioni. Ciononostante, il contesto mediatico in Italia durante il periodo elettorale era molto inusuale, poiché il Presidente del Consiglio Berlusconi era in una posizione per esercitare influenza su tutte le più importanti stazioni televisive, o in virtù del suo ufficio o di essere proprietario della società emittente Mediaset. La Mediaset e l'emittente pubblica, la Radiotelevisione Italiana (RAI) insieme controllano fino al 90 per cento del mercato delle emittenti⁹. Questa situazione, a volte descritta come il duopolio o l'anomalia italiana, era molto importante nel contesto della campagna elettorale, poiché la televisione è sicuramente la fonte più importante di informazioni e di notizie. Alcuni organi internazionali, compresa l'Assemblea Parlamentare del Consiglio d'Europa, il Rappresentante dell'OSCE per la Libertà dei Media e il Parlamento Europeo hanno espresso le loro preoccupazioni concernenti la quasi-monopolizzazione dei media elettronici e il possibile abuso del potere delle emittenti in Italia.¹⁰

B. LA STRUTTURA LEGALE E REGOLATORIA DEI MEDIA

La legge sulla par condicio è stata adottata nel 2000 per provvedere alla parità di accesso dei partiti politici e delle coalizioni alle emittenti televisive in periodi di campagna. Le disposizioni della legge sulla par condicio sono in vigore durante il periodo ufficiale di campagna che comincia con lo scioglimento del parlamento, in questo caso l'11 febbraio. Tra l'11 febbraio e il termine finale di presentazione delle liste di candidati (6 febbraio), la legge richiedeva pari presenza nei mezzi d'informazione in termini di quantità e di qualità per tutti i partiti politici rappresentati nel parlamento. Dal 6 marzo fino all'inizio del periodo di silenzio elettorale l'8 aprile, la legge richiedeva uguale trattamento per tutti i partiti concorrenti nelle elezioni. Le disposizioni della legge sulla par condicio vengono monitorate da due enti regolatori: le emittenti private sono regolate dall'Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni (AGCOM) e quelle pubbliche sono regolate dalla Commissione Parlamentare di Vigilanza sulla RAI.

L'AGCOM, creata nel 1997, è un organo politico indipendente con nove membri. Il suo presidente è nominato dal Presidente della Repubblica in base ad un suggerimento dal Presidente del Consiglio e in accordo con il Ministro delle Telecomunicazioni. Gli altri otto

⁹ Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni, Rapporto Annuale 2004.

¹⁰ Risoluzione 1387 (2004) dell'Assemblea Parlamentare del Consiglio d'Europa; Rapporto del Rappresentante dell'OSCE per la Libertà dei Media "The Gasparri Law" (2005); risoluzione del Parlamento Europeo 2003/2237.

membri dell'AGCOM vengono nominati dalla Camera dei Deputati e dal Senato, quattro membri da ciascun organo. L'AGCOM è responsabile del monitoraggio e dell'esecuzione delle disposizioni sulla programmazione, compresa la protezione del pluralismo nelle trasmissioni e la sorveglianza della conformità delle emittenti alla legge sulla par condicio. Anche se l'AGCOM ha iniziato a svolgere i suoi incarichi in modo serio, emettendo qualche avvertimento e imponendo delle multe a emittenti che avevano violato la legge, queste non sono state misure sufficienti per impedire l'ulteriore trasmissione di servizi squilibrati.

L'indipendenza dell'AGCOM potrebbe aumentare ulteriormente se la procedura di nomina dei suoi membri fosse modificata, in vista di limitare le possibilità di influenza politica sulle sue decisioni da parte delle maggioranze in carica in entrambe le camere del parlamento.

La Commissione Parlamentare di Vigilanza sulla RAI è composta da 40 membri – 20 deputati e 20 senatori – con una composizione che riflette quella del parlamento e con un presidente scelto dalla minoranza. Ai sensi della legge RAI (1975), la Commissione controlla la televisione pubblica per garantire che le regole delle trasmissioni pubbliche, come il pluralismo e l'equità, vengano rispettate. Per supplementare la legge sulla par condicio, all'inizio di febbraio 2006 sia l'AGCOM che la Commissione Parlamentare di Vigilanza sulla RAI hanno emanato delle regole molto complesse e dettagliate per le emittenti durante il periodo elettorale.

Generalmente, il sistema delle trasmissioni in Italia è caratterizzato da un impegno da parte dei politici, specialmente per quanto riguarda l'emittente pubblica RAI. Il sistema delle nomine alle posizioni esecutive alla RAI è determinato da partiti politici e particolarmente dal partito al potere. L'indipendenza delle redazioni rimane in dubbio, specialmente durante le elezioni.

Il parlamento dovrebbe considerare di fare della RAI un'emittente veramente indipendente. I membri del Consiglio d'Amministrazione della RAI dovrebbero essere nominati in base alla loro esperienza professionale e alle loro qualifiche e dovrebbero essere indipendenti dall'influenza o dal controllo da parte del governo o dai politici. Il Consiglio d'Amministrazione della RAI dovrebbe essere responsabile della nomina del Direttore Generale della RAI senza consultarla con il governo. I direttori dei telegiornali non dovrebbero essere nominati in base a ragioni politiche.

C. LA VIGILANZA DEI SERVIZI RADIOTELEVISIVI

L'OSCE/ODIHR EAM ha effettuato il monitoraggio di tre canali televisivi pubblici (RAI Uno, RAI Due e RAI Tre) e di tre emittenti private di proprietà Mediaset (Rete Quattro, Canale Cinque e Italia Uno), secondo un metodo di analisi qualitativa e quantitativa dal 13 marzo al 7 aprile. Questi canali hanno fornito ampie informazioni sulla campagna.

1. Messaggi autogestiti e dibattiti

La RAI ha rispettato le disposizioni legali riguardanti lo spazio riservato alla comunicazione politica. Essa ha trasmesso i messaggi autogestiti a titolo gratuito in tre spazi orari ogni giorno, per la durata di un massimo di tre minuti ciascuno. Un partito politico, la Rosa nel Pugno, si è lamentato all'OSCE/ODIHR EAM che gli spazi siano stati trasmessi al di fuori del prime time. La RAI ha anche assegnato 30 minuti di spazio per conferenze stampa con la partecipazione dei leader di tutti i partiti politici concorrenti nelle elezioni. I leader di partito venivano intervistati

da tre giornalisti, due scelti dalla RAI e uno scelto a sorteggio da giornalisti nominati dai partiti stessi.

Ogni giorno, la RAI trasmetteva anche dibattiti televisivi tra quattro rappresentanti di partito (due da ogni coalizione). Il partito Movimento Repubblicani Europei si è lamentato all'AGCOM che rappresentanti di sei partiti¹¹ avessero partecipato ai dibattiti due volte e altri partiti solo una volta. L'ente regolatore ha detto all'OSCE/ODIHR EAM che la protesta non era stata accolta poiché il reclamante non avesse adempiuto a tutte le procedure legali presentando il suo reclamo.

Due dibattiti televisivi tra il sig. Berlusconi e il sig. Prodi hanno avuto luogo su RAI Uno. Un certo numero di dibattiti televisivi e talk show politici di forma meno stretta si sono svolti su canali televisivi pubblici e privati. Il sig. Prodi ha rifiutato gli inviti ad apparire sui canali Mediaset.

2. Notiziari e altri programmi d'attualità

Tra il 13 marzo e il 7 aprile sono state notate differenze distinte nell'informazione sui candidati e sui partiti sui tre canali della RAI. Dal monitoraggio mediatico dell'OSCE/ODIHR EAM è risultato che RAI Uno aveva assicurato una presenza più o meno uguale nei notiziari di prime time ai principali candidati e partiti. Più di due ore sono state dedicate agli oppositori principali nei programmi di notizie elettorali e politiche di prime time su questo canale. Secondo la valutazione dell'EAM, il 25 per cento delle notizie su Berlusconi erano positive e il 16 per cento negative nel tono, mentre il 19 per cento dei servizi su Prodi erano positive e il 19 per cento negative. Perlopiù, i programmi d'attualità sul canale hanno favorito la coalizione centrodestra di Berlusconi per quanto riguarda la qualità dei servizi.

Sui due altri canali pubblici, i telegiornali RAI Due di prime time erano leggermente più favorevoli alla coalizione di centrodestra. Durante il periodo del monitoraggio, RAI Due ha dedicato il 54 per cento dei suoi programmi elettorali e politici di prime time alla coalizione al potere e al governo. Il tono di questi servizi era perlopiù neutrale. Per fare un confronto, i partiti della coalizione di centrosinistra hanno ottenuto il 46 per cento del tempo con servizi perlopiù neutrali o negativi nel tono. I telegiornali di prime time su RAI Tre erano leggermente più favorevoli alla coalizione di centrosinistra. Mentre entrambe le coalizioni hanno ricevuto attenzione quasi uguale nei programmi d'informazione elettorale e politica di prime time, i servizi sul centrodestra (Casa delle Libertà) erano più negativi di quelli sul centrosinistra (L'Unione). Il 22 marzo, l'AGCOM ha mandato un avvertimento ufficiale a RAI Uno e RAI Due, ordinandogli di conformarsi nei loro notiziari alle disposizioni della legge sulla par condicio e alle normative a riguardo. Perlopiù, in risposta ad una protesta fatta da Rosa nel Pugno, un partito del centrosinistra, l'AGCOM ha ordinato alla RAI di rettificare i suoi servizi sul partito, i quali erano squilibrati. La RAI ha obbedito a quest'ordine.

I servizi sulla campagna dei canali privati Mediaset erano più favorevoli al sig. Berlusconi e alla sua coalizione. Più notevolmente, durante il periodo del monitoraggio, Rete Quattro ha dedicato il 52 per cento dei suoi servizi elettorali e politici di prime time a Forza Italia di Berlusconi.. Queste informazioni sono state per la grandissima parte positive o neutrali nel tono. Per fare un confronto, tutti i partiti de L'Unione hanno ottenuto il 41 per cento del tempo nei servizi e le informazioni sono state perlopiù negative o neutrali nel tono. Tre ore e 34 minuti dei notiziari di

¹¹ Forza Italia, Alleanza Nazionale, UDEUR, La Margherita, Nuova DC-Nuova PSI e PSDI.

prime time di Rete Quattro sono state dedicate al sig. Berlusconi; il 66 per cento di questi servizi sono stati valutati come positivi e il 33 per cento come neutrali. Il sig. Prodi invece ha ricevuto un'ora e 47 minuti, di cui il 46 per cento negativo e il 28 per cento neutrale nel tono. Un altro canale Mediaset, Italia Uno, ha adottato un approccio simile, anche se forse un po' più equilibrato. Il 16 marzo, Rete Quattro ha trasmesso un servizio di 30 minuti sull'20° anniversario della presidenza della AC Milan di Berlusconi, concentrandosi sui successi della squadra in quel periodo e presentandoli in una luce esclusivamente positiva.

Il 22 marzo, l'AGCOM ha imposto una multa di €200 000 e €100 000 a Rete Quattro e a Italia Uno, rispettivamente, per aver violato la legislazione sulla par condicio. Il 3 aprile, l'AGCOM ha imposto un'altra multa di €250 000 a Rete Quattro. Le multe non hanno però avuto impatto sui servizi squilibrati. Il presentatore principale e il direttore dei telegiornali Rete Quattro ha continuato a dimostrare appoggio a Berlusconi.

Il terzo canale Mediaset, Canale Cinque, ha trasmesso dei servizi un po' più equilibrati sui due candidati principali, rispetto alle altre due reti Mediaset.

Nel totale dei telegiornali e dei programmi d'attualità di prime time, i tre canali pubblici monitorati hanno trasmesso servizi piuttosto equilibrati sulla campagna in termini di quantità. Per quanto concerne il tono dei servizi, Rai Uno e Due hanno favorito perlopiù la coalizione di centrodestra, mentre Rai Tre ha favorito quella di centrosinistra. Le reti private hanno chiaramente dato un vantaggio, in termini di qualità e di quantità, al sig. Berlusconi e al suo partito Forza Italia, trasmettendo dei servizi squilibrati. Perlopiù, sui canali principali sembravano generalmente mancare servizi critici e investigativi per offrire al pubblico una valutazione approfondita dei candidati e dei partiti partecipanti alle elezioni. Ciononostante, gli elettori hanno avuto accesso ad un ampio spettro di opinioni, il che gli ha permesso di fare scelte informate al tempo del voto.

D. ALTRE QUESTIONI CONCERNENTI I MEDIA

Alcuni interlocutori dell'OSCE/ODIHR EAM hanno espresso l'opinione che l'ambiente mediatico durante il periodo elettorale fosse stato influenzato in modo negativo dai casi di due giornalisti prominenti rimasti fuori onda fin dal 2002 per aver criticato il Presidente del Consiglio in pubblico, da quel che si dice. Alcuni altri giornalisti o satirici della RAI si sarebbero trovati fuori onda o marginalizzati dopo aver espresso opinioni critiche davanti ad un largo pubblico di spettatori. Il 29 marzo, durante una conferenza stampa organizzata dalla Federazione Nazionale Stampa Italiana, alcuni giornalisti hanno pubblicamente dichiarato che la pressione politica gli aveva impedito di fornire notizie politiche ed elettorali in modo libero. Alcuni giornalisti hanno fatto tali commenti in privato all'EAM.

Molti degli interlocutori dell'OSCE/ODIHR EAM, compresi rappresentanti di partiti politici e giornalisti, hanno affermato durante le settimane precedenti l'inizio ufficiale della campagna mediatica, il sig. Berlusconi avesse iniziato un blitz mediatico, sfidando il principio della par condicio. Un'organizzazione italiana per la vigilanza dei media, l'Osservatorio di Pavia ha prodotto dei dati da cui risultava che nel mese precedente lo scoglimento del parlamento vi sarebbe stato un grande squilibrio in termini di qualità e di quantità a favore della coalizione di Berlusconi su quasi tutte le maggiori reti televisive.

Il 12 marzo il sig. Berlusconi ha lasciato per protesta il programma d'approfondimento "In Mezzora" su RAI Tre, dopo un dibattito con l'ospite del programma. L'AGCOM ha esaminato il caso e ha deciso che la giornalista aveva violato l'articolo 5 della legge sulla par condicio "dimostrando le sue affiliazioni politiche durante l'intervista." Perlopiù, l'ente regolatore ha chiesto al Consiglio d'Amministrazione della RAI di "informare l'AGCOM delle misure disciplinari interne che la RAI avrebbe preso nei confronti della giornalista." Anche se il Consiglio d'Amministrazione della RAI ha mandato lettere di avvertimento sia alla giornalista che al direttore dei programmi informativi di RAI Tre, il programma è rimasto in onda.

Già nel 1994, con la sentenza n. 420, la Corte Costituzionale ha dichiarato che nessun'emittente può trasmettere più del 20 per cento di programmi sulle frequenze terrestri nazionali. Malgrado ciò, RAI e Mediaset continuano a controllare tre emittenti analogiche terrestri che insieme rappresentano ben più del 20 per cento. La mancata conformazione alle decisioni della Corte Costituzionale potrebbe limitare l'accesso dei cittadini a informazione pluralistica.

Nel 2004 è stata adottata la legge Gasparri ¹² con l'intento di risolvere il problema dell'alta concentrazione del mercato televisivo, porre fine al duopolio, conformarsi alla sentenza della Corte Costituzionale e depoliticizzare la RAI. Questo sarebbe fatto obbligando le emittenti a passare alle frequenze digitali terrestri, il che permetterebbe una proliferazione di canali rispetto alla trasmissione analogica. La conclusione di questo processo è prevista fra quattro o cinque anni.

Secondo la valutazione del Rappresentante dell'OSCE per la Libertà dei Media, la legge Gasparri non potrebbe però risolvere l'anomalia italiana o creare un ambiente televisivo demonopolizzato. Il Rappresentante ha suggerito una revisione della legge per garantire l'effettiva implementazione della decisione della Corte Costituzionale e per incoraggiare la gestione depoliticizzata della RAI. Il Rappresentante sulla Libertà dei Media ha anche espresso la sua preoccupazione per quanto riguarda il conflitto di interessi legato ad un pubblico funzionario essendo in controllo dei media e ha suggerito delle misure più specifiche per alleviare questo problema.¹³

Alla luce dell'impatto di entrambe le questioni sui servizi radiotelevisivi elettorali, le autorità dovrebbero prendere delle misure per implementare le raccomandazioni del Rappresentante dell'OSCE per la Libertà dei Media.

VIII. RECLAMI E APPELLI

Una varietà di procedure è disponibile per presentare reclami e appelli a vari organi politici e amministrativi, come anche attraverso il sistema giudiziario generale. All'interno del sistema giudiziario e nell'ambito del sistema della legge civile italiano, i tribunali ordinari o amministrativi sono competenti in materia di vari appelli o reclami. I partiti e i candidati hanno espresso la loro fiducia nei confronti dell'imparzialità del sistema della magistratura.

¹² Legge di 3 maggio 2004, n.112 : "Norme di principio in materia di assetto del sistema radiotelevisivo e della RAI-Radiotelevisione Italiana S.p.a., nonché delega al Governo per l'emanazione del testo unico della radiotelevisione."

¹³ Visit to Italy : The Gasparri Law – Observations and Recommendations, 5 June 2005.

A. ORGANI POLITICI

Reclami legati ai risultati elettorali o alla ripartizione dei seggi, nonché reclami presentati il giorno delle elezioni vengono giudicate dalla nuova Camera dei Deputati o dal Senato. Le loro decisioni sono finali, senza la possibilità di ricorrere in appello ad un tribunale. Per quanto riguarda la procedura, vengono costituite giunte presso il Senato e la Camera dei Deputati per esaminare i reclami.¹⁴ Le giunte operano secondo normative speciali, sono autorizzate a tenere audizioni pubbliche e hanno diritto alla consulenza legale. La giunta della Camera può presentare le sue raccomandazioni al parlamento entro 18 mesi dalle elezioni per ottenere una decisione finale.

La facoltà della legislatura di risolvere controversie elettorali ha le sue radici nell'interpretazione italiana della separazione dei poteri e in particolare nell'articolo 66 della Costituzione: "Ciascuna Camera giudica dei titoli di ammissione dei suoi componenti e delle cause sopraggiunte di ineleggibilità e di incompatibilità."

È molto inusuale e potenzialmente problematico che i partiti che hanno vinto le elezioni abbiano l'autorità definitiva nelle controversie elettorali. Il sistema potrebbe certamente mettere in dubbio l'imparzialità dell'organo giudicante e l'efficacia della misura disponibile ai reclamanti. Perlopiù, il periodo riservato alla decisione nelle controversie non garantisce rimedio puntuale.

Dall'inventario OSCE/ODIHR degli impegni e di altri principi per elezioni democratiche risulta che gli oppositori politici dovrebbero avere l'opportunità di presentare reclami riguardanti tutti gli aspetti delle operazioni elettorali ad una corte competente.¹⁵ La Commissione del Consiglio d'Europa per la Democrazia attraverso il Diritto, il Codice di Buone Pratiche Elettorali 2002: "l'organo d'appello in questioni elettorali deve essere una commissione elettorale o una corte. Appelli al parlamento possono essere previsti per la prima istanza. In ogni caso, deve essere possibile ricorrere in appello ad un tribunale."¹⁶

Fatta salva la base costituzionale per la procedura esistente di reclamo, il nuovo parlamento dovrebbe considerare di introdurre misure atte a risolvere le controversie elettorali in modo imparziale e puntuale, compresa la possibilità di ricorrere in appello ad un tribunale.

B. ORGANI ELETTORALI GIUDIZIARI

Come è stato notato sopra (sezione IV, l'Amministrazione elettorale), un Ufficio elettorale centrale nazionale viene costituito presso la Corte di Cassazione, mentre gli uffici elettorali regionali e circoscrizionali vengono costituiti presso corti di appello regionali e circoscrizionali, rispettivamente. Questi organi giudiziari sono competenti per un gruppo ristretto di reclami e appelli elettorali.

Gli Uffici elettorali regionali (per il Senato) e quelli circoscrizionali (per la Camera dei Deputati) giudicano ogni scheda individuale designata come contestata dai seggi elettorali. Gli Uffici

¹⁴ Per il Senato: la *Giunta delle elezioni e delle immunità* e per la Camera dei Deputati; la *Giunta delle elezioni*.

¹⁵ Section 10.3, Existing Commitments for Democratic Elections in OSCE Participating States, 2003, p. 23 [Sezione 10.3, Gli impegni esistenti per elezioni democratiche nei Paesi partecipanti dell'OSCE, 2003, p. 23]

¹⁶ Sezione 3.3(a).

elettorali regionali e circoscrizionali non sono autorizzati a esaminare altre schede elettorali, come le schede bianche o invalide o a cambiare i risultati di seggio. Gli Uffici elettorali regionali e circoscrizionali non prendono decisioni su altri tipi di reclami nel giorno delle elezioni.

L'Ufficio elettorale centrale nazionale si occupa di appelli contro le decisioni del Ministero dell'Interno sulla registrazione dei contrassegni di partito; le sue sentenze sono definitive. L'Ufficio elettorale centrale nazionale prende anche decisioni definitive sugli appelli contro decisioni degli Uffici elettorali regionali e circoscrizionali legati alla registrazione delle liste di candidati. Alcune liste di partito sono state respinte in varie parti del Paese per causa di problemi con le liste di firme. In Campania ad esempio, l'Ufficio elettorale regionale ha respinto quattro delle 29 liste. Una lista di partito è stata inizialmente respinta poiché il partito raccoglieva le firme con un contrassegno non approvato dal Ministero dell'Interno; il partito è stato poi registrato a seguito di una decisione dell'Ufficio elettorale centrale nazionale con un contrassegno modificato. In Lombardia, otto delle 32 liste per il Senato sono state respinte per un numero insufficiente di firme o per non aver nominato abbastanza candidati. L'Ufficio elettorale centrale nazionale ha sostenuto le decisioni in appello. L'Ufficio elettorale centrale nazionale ha anche annullato l'esclusione iniziale della lista dell'Alternativa Sociale di Alessandra Mussolini.

L'Ufficio elettorale centrale nazionale, come anche gli Uffici elettorali regionali e circoscrizionali non prende decisioni riguardo a reclami presentati nel giorno del voto.

C. TRIBUNALI AMMINISTRATIVI

I tribunali amministrativi, in particolare il TAR (Tribunale Amministrativo Regionale) hanno ampia giurisdizione su reclami elettorali nelle elezioni regionali, circoscrizionali e locali, ma non nelle elezioni parlamentari. Nelle elezioni di aprile 2006, i TAR hanno particolarmente rifiutato la giurisdizione nei confronti di appelli contro varie decisioni presentati dall'Ufficio elettorale centrale nazionale e relativi a decisioni di respingere liste di partito, ad esempio in Lombardia o in Puglia.

Ciononostante, i TAR possono impegnarsi in certe controversie relative alle elezioni, anche elezioni parlamentari, in base alla loro giurisdizione generale su reclami contro le attività dell'amministrazione. Un partito potrebbe ad esempio ricorrere in appello ad un TAR se la polizia vietasse una manifestazione elettorale o se il partito sentisse che le autorità municipali non le avessero assegnato abbastanza spazio per i manifesti di campagna. Si può ricorrere in appello contro le decisioni dei TAR al Consiglio di Stato, la cui decisione è definitiva.

I TAR del Lazio servono anche da organi di appello contro decisioni prese dall'AGCOM (vedi sotto e sezione VII, I media). Si può ricorrere in appello contro le decisioni del TAR del Lazio al Consiglio di Stato, la cui decisione è definitiva.

D. TRIBUNALI PENALI

Reclami presentati contro individuali che hanno commesso un reato elettorale intimidendo gli elettori, riempiendo urne, comprando voti, ecc., vengono giudicati dai tribunali penali. In casi relativi alle elezioni il processo è accelerato. Si può ricorrere in appello contro le decisioni delle corti di prima istanza alle Corti d'Appello e in definitiva alla Corte di Cassazione.

La responsabilità per manifesti strappati o deturpati è limitata alle persone colte sul fatto. Questo risulta da una modifica recente alla legge; in precedenza, la responsabilità poteva essere attribuita ai partiti se i loro membri strappavano i manifesti degli avversari. Casi del genere vengono trattati come reati minori e la polizia municipale può imporre multe direttamente. Si può ricorrere in appello ai tribunali ordinari e poi alla Corte d'Appello e alla Corte di Cassazione.

E. ALTRI ORGANI

Tutti i reclami presentati da cittadini riguardo alla loro inclusione nelle liste elettorali vengono giudicati da una Commissione Elettorale Circondariale. Queste Commissioni sono composte da un Presidente scelto dal Prefetto (funzionario del Ministero dell'Interno) e da tre membri nominati dal consiglio provinciale. Persone individuali possono ricorrere in appello contro le decisioni delle Commissioni alla Corte d'Appello o poi alla Corte di Cassazione.

Come è stato già notato prima (Sezione VII, I media), reclami riguardanti violazioni della legge sulla par condicio possono essere rivolti all'AGCOM. L'AGCOM può imporre delle multe da €25 822 a €103 291; esse possono aumentare fino a €250 000 se la violazione delle normative di campagna è avvenuta negli ultimi 20 giorni della campagna elettorale. L'AGCOM può emanare degli ordini per ristabilire l'equilibrio dei servizi mediatici. Nel caso di mancata conformità alle sue decisioni, l'AGCOM può sospendere l'autorizzazione a trasmettere per un periodo da 11 a 30 giorni. Durante la campagna, l'AGCOM ha imposto delle multe e ha emanato ordini di ristabilire l'equilibrio, ma non ha sospeso autorizzazioni a trasmettere. Siccome l'AGCOM è un organo amministrativo, appelli contro le sue decisioni vanno fatti al sistema dei tribunali amministrativi. Il TAR del Lazio è designato come la corte di prima istanza per tutti gli appelli contro le decisioni dell'AGCOM.

IX. IL GIORNO DELLE ELEZIONI E GLI SVILUPPI POST-ELETTORALI

L'OSCE/ODIHR EAM non ha condotto un'osservazione sistematica o completa del voto o dello scrutinio nei giorni delle elezioni. I membri dell'EAM hanno però visitato circa trenta seggi elettorali a Firenze, Genova, Napoli e Roma e hanno partecipato al processo dello scrutinio in alcuni seggi elettorali.

La votazione ha avuto luogo in 60 997 seggi elettorali in tutto il territorio nazionale. Perlopiù, 896 seggi elettorali sono stati costituiti allo scopo di contare i voti provenienti dall'estero. La maggior parte dei seggi elettorali sono stati costituiti in scuole; in alcuni edifici (particolarmente in aree urbane) sono stati costituiti più seggi elettorali. I seggi elettorali sono rimasti aperti dalle 8:00. alle 22:00 il 9 aprile e dalle 7:00 alle 22:00 il 10 aprile. Vi erano due schede elettorali, una per la Camera dei Deputati e una per il Senato. Per votare, ogni elettore tracciava un segno sul contrassegno del partito politico prescelto. La partecipazione al voto era del 83,6 per cento, rispetto al 81,4 per cento nel 2001.

Nei pochi seggi elettorali visitati dai membri dell'OSCE/ODIHR EAM nei giorni delle elezioni, il voto era organizzato bene e si è svolto in modo ordinato. Tutti i materiali necessari erano presenti e il personale dei seggi elettorali sembrava conoscere le procedure elettorali. Tra il personale dei seggi erano rappresentati le donne e i giovani. I rappresentanti di partito presenti

nella maggior parte dei seggi visitati hanno generalmente espresso la loro fiducia nei confronti del processo e non avevano preoccupazioni rispetto a possibili irregolarità. In qualche caso, accesso a seggi elettorali localizzati sopra il pianoterra era difficile per gli elettori anziani e infermi. Però, il personale dei seggi elettorali cercava generalmente di aiutare tali elettori, permettendogli di votare al pianoterra e in certi casi a questo scopo sono state fornite cabine speciali.

I voti sono stati contati subito dopo la chiusura del voto il 10 aprile, prima quelli per il Senato e poi quelli per la Camera dei Deputati. I rappresentanti di partito erano presenti allo scrutinio, aumentando la trasparenza del processo. In qualche seggio elettorale a Roma e a Genova, membri dell'OSCE/ODIHR EAM hanno potuto assistere allo scrutinio elettronico sperimentale. Sembra che questa innovazione sia stata utilizzata in modo piuttosto limitato, poiché i voti non venivano enunciati ad alta voce e registrati su fogli appositi e nei computer uno per uno simultaneamente all'estrazione delle schede dalle urne. Gli scrutatori ordinavano invece le schede prima a seconda delle liste di partito e i voti venivano immessi nel software dopo il conteggio manuale.

Il conteggio e la catalogazione sono stati continuati fino alla mattina dell'11 aprile. Quando sono arrivati i risultati parziali, l'Unione aveva un margine stretto e decrescente di vantaggio nella Camera mentre la Casa delle Libertà aveva un margine di maggioranza altrettanto stretto nel Senato. Fino a mezzogiorno dell'11 aprile, il Ministero dell'Interno ha pubblicato i risultati preliminari ufficiosi che dimostravano la vittoria dell'Unione nella Camera con il 49,8 per cento dei voti rispetto al 49,7 per cento per la Casa delle Libertà; la differenza era di 25 mila voti su un totale di 38 milioni. Nel Senato, i risultati sono stati chiariti un po' più tardi poiché essi dipendevano anche dai voti nella circoscrizione estero che richiedevano più tempo per contare. Quando i risultati preliminari per l'estero erano pronti, il vantaggio di un seggio al Senato per la Casa delle Libertà ha dato luogo ad un vantaggio di due seggi per l'Unione, con 158 a 156 seggi. È stato anche eletto dalla circoscrizione estero un Senatore non affiliato a nessuno dei maggiori concorrenti .

All'inizio il Ministero dell'Interno ha annunciato che in totale vi erano circa 43 mila "schede contestate non assegnate", cioè schede mandate dai seggi elettorali agli Uffici elettorali circoscrizionali o regionali per decidere, poiché i seggi elettorali non avevano preso una decisione nei confronti di esse. Dopo qualche giorno, il Ministero dell'Interno ha rettificato la comunicazione precedente, riducendo il numero delle schede contestate al 2,121 per la Camera e 3 135 per il Senato.

Risultati preliminari ufficiosi sono stati annunciati velocemente sul sito del Ministero dell'Interno e rese disponibili ai media. Essi non erano però divisi per seggi elettorali e funzionari ministeriali hanno detto all'OSCE/ODIHR EAM che la proclamazione di tali risultati non era progettata.

Per migliorare ulteriormente la trasparenza del processo di catalogazione, il Ministero dell'Interno dovrebbe pubblicare i risultati preliminari divisi per seggi elettorali, appena tali risultati vengono ricevuti. I risultati ufficiali dovrebbero essere pubblicati dal seggio elettorale dopo la loro validazione.

Il 19 aprile l'Ufficio elettorale centrale nazionale ha pubblicato i risultati ufficiali delle elezioni per la Camera, confermando i risultati preliminari. Grazie al premio di maggioranza previsto

dalla legge elettorale modificata, l'Unione ha ottenuto 348 seggi nella Camera, rispetto ai 281 assegnati al centrodestra.

Poco dopo le elezioni, la campagna di Berlusconi ha presentato alcune informazioni preliminari all'OSCE/ODIHR EAM, muovendo accuse di irregolarità. Anche se l'OSCE/ODIHR EAM ha esaminato queste informazioni preliminari, ha anche messo in rilievo il fatto che ogni informazione del genere debba essere presentata mediante i meccanismi ufficiali di reclamo e di appello disponibili ai concorrenti elettorali in Italia¹⁷.

Anche se all'inizio il sig. Berlusconi si è rifiutato di ammettere la sconfitta in pubblico, 19 giorni dopo le elezioni egli ha riconosciuto la vittoria dell'Unione. Il nuovo parlamento è entrato in carica il 28 aprile. Il nuovo consiglio dei ministri con il sig. Prodi come Presidente del Consiglio è stato approvato da entrambe le camere del parlamento il 23 maggio.

¹⁷ Le Giunte Elettorali per la Camera dei Deputati o per il Senato, rispettivamente; vedi Sezione VIII.

INFORMAZIONI SULL'OSCE/ODIHR

L'Ufficio per le Istituzioni Democratiche e i Diritti Umani (ODIHR) è l'istituzione principale dell'OSCE per assistere i Paesi nel compito di “assicurare il pieno rispetto dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, di attenersi allo stato di diritto, di promuovere i principi della democrazia e (...) di edificare, rafforzare e tutelare le istituzioni democratiche, nonché di promuovere la tolleranza in tutta la società” (Documento di Helsinki, 1992).

L'ODIHR, basato a Varsavia in Polonia, è stato creato come l'Ufficio per le Libere Elezioni alla Conferenza di Parigi del 1990 e ha cominciato a operare nel maggio del 1991. Un anno dopo, il nome dell'Ufficio è stato cambiato a includere i diritti umani e la democratizzazione. Oggi, oltre 100 persone lavorano all'Ufficio.

L'ODIHR è la più importante agenzia europea nell'ambito dell'**osservazione elettorale**. L'Ufficio coordina e organizza migliaia di osservatori ogni anno per valutare se le elezioni nell'area OSCE si svolgano in linea con la legislazione nazionale e con le norme internazionali. La sua metodologia eccezionale permette di capire a fondo tutti gli elementi del processo elettorale. Mediante progetti di assistenza, l'ODIHR aiuta i Paesi partecipanti a migliorare la loro struttura elettorale.

La **democratizzazione** delle attività dell'Ufficio comporta i seguenti ambiti: la regola della legge, la società civile, la libertà di movimento, la parità dei sessi. Ogni anno, l'ODIHR implementa un numero di programmi mirati di assistenza, cercando sia di facilitare che di migliorare la conformità agli impegni dell'OSCE nei vari Paesi e di sviluppare strutture democratiche.

L'ODIHR monitorizza la conformità ai suoi impegni sulla dimensione umana nei Paesi e li aiuta a proteggere meglio i **diritti dell'uomo**. L'Ufficio organizza anche delle riunioni durante l'anno per controllare l'implementazione degli impegni sulla dimensione umana nei Paesi partecipanti.

Nell'ambito della **tolleranza e non discriminazione**, l'ODIHR appoggia i Paesi partecipanti nell'implementazione dei loro impegni OSCE e nel rafforzamento della loro reazione a crimini motivati dall'odio e a incidenti legati al razzismo, alla xenofobia, all'antisemitismo e ad altre forme di intolleranza. Le attività dell'ODIHR legate alla tolleranza e alla non discriminazione si concentrano nei seguenti ambiti: legislazione; formazione delle forze d'ordine; vigilanza, rapporti e seguito della reazione ai crimini motivati dall'odio e a incidenti; attività educative per promuovere la tolleranza, il rispetto e la comprensione reciproca.

L'ODIHR fornisce anche consigli ai Paesi partecipanti sulla loro politica riguardo ai **Roma e Sinti**. L'Ufficio promuove la costruzione delle capacità e dei collegamenti tra le comunità Roma e Sinti e incoraggia la partecipazione dei loro rappresentanti a organi decisionali. L'Ufficio serve anche da “clearing-house”, o centro di scambio di informazioni relative ai Roma e Sinti tra attori nazionali ed internazionali.

Tutte le attività dell'ODIHR vengono svolte in stretta coordinazione e collaborazione con i Paesi partecipanti all'OSCE, con le istituzioni dell'OSCE e con le operazioni sul campo, nonché con altre organizzazioni internazionali.

Altre informazioni sono disponibili sul sito dell'ODIHR (www.osce.org/odihr).