



Ufficio per le istituzioni democratiche e i diritti umani

# ITALIA

## ELEZIONI PARLAMENTARI

13 e 14 aprile 2008

Rapporto della Missione di Valutazione delle elezioni dell'OSCE/ODIHR



Varsavia  
5 settembre 2008

## INDICE

<b>I.</b>	<b>SOMMARIO ESECUTIVO .....</b>	<b>1</b>
<b>II.</b>	<b>INTRODUZIONE E RICONOSCIMENTI .....</b>	<b>2</b>
<b>III.</b>	<b>SCENARIO POLITICO .....</b>	<b>3</b>
A.	CONTESTO .....	3
B.	PARTITI E LISTE .....	3
<b>IV.</b>	<b>CORNICE LEGALE .....</b>	<b>4</b>
A.	SISTEMA ELETTORALE .....	4
1.	<i>Contesto generale</i> .....	4
2.	<i>Voto all'estero</i> .....	6
B.	CONTESTO .....	6
C.	DIRITTO DI VOTO ATTIVO .....	7
D.	DIRITTO DI VOTO PASSIVO .....	7
E.	FINANZIAMENTO E SPESE DELLA CAMPAGNA.....	8
<b>V.</b>	<b>AMMINISTRAZIONE ELETTORALE.....</b>	<b>9</b>
A.	ORGANI GIUDIZIARI E SEGGI ELETTORALI .....	10
B.	MINISTERO DEGLI INTERNI .....	12
C.	LISTE ELETTORALI .....	13
D.	REGISTRAZIONE DEI PARTITI E DEI CANDIDATI .....	14
E.	PREPARATIVI PRE-ELETTORALI.....	14
F.	FORMAZIONE DEGLI ELETTORI E DEI FUNZIONARI ELETTORALI .....	16
G.	VOTO ALL'ESTERO .....	16
<b>VI.</b>	<b>LA CAMPAGNA.....</b>	<b>17</b>
A.	PARTITI POLITICI.....	17
B.	TEMI DELLA CAMPAGNA.....	18
<b>VII.</b>	<b>I MEDIA .....</b>	<b>19</b>
A.	PANORAMA DEI MEDIA .....	19
B.	QUADRO LEGALE E REGOLATORIO.....	20
C.	MONITORAGGIO DEI MEDIA .....	21
1.	<i>Canali della TV pubblica</i> .....	22
2.	<i>Canali della TV privata</i> .....	22
<b>VIII.</b>	<b>RECLAMI E APPELLI.....</b>	<b>23</b>
A.	LE GIUNTE PARLAMENTARI DELLE ELEZIONI.....	23
B.	APPELLI PRE-ELETTORALI .....	23
C.	RECLAMI RELATIVI AI RISULTATI ELETTORALI .....	25
<b>IX.</b>	<b>OSSERVATORI ELETTORALI.....</b>	<b>26</b>
<b>X.</b>	<b>PARTICIPAZIONE DELLE DONNE .....</b>	<b>26</b>
<b>XI.</b>	<b>PARTECIPAZIONE DI MINORANZE NAZIONALI .....</b>	<b>27</b>
<b>XII.</b>	<b>GIORNATE ELETTORALI.....</b>	<b>27</b>
A.	IL VOTO.....	28
B.	CONTEGGIO .....	28
C.	RECLAMI E APPELLI DELLE GIORNATE ELETTORALI .....	29
<b>ANNESSO: RISULTATI UFFICIALI.....</b>	<b>31</b>	
<b>INFORMAZIONI SULL'OSCE/ODIHR .....</b>	<b>33</b>	

**ITALIA**  
**ELEZIONI PARLAMENTARI**  
**13 e 14 aprile 2008**

**Rapporto della missione di valutazione delle elezioni dell'OSCE/ODIHR**

**I. SOMMARIO ESECUTIVO**

A seguito di un invito<sup>1</sup> della Missione Permanente dell'Italia presso l'Ufficio per le Istituzioni Democratiche e i Diritti Umani dell'Organizzazione per la Sicurezza e la Cooperazione in Europa (OSCE/ODIHR), è stata organizzata una Missione di Valutazione (MdV) al fine di osservare le elezioni parlamentari anticipate del 13 e 14 aprile 2008 in Italia. La Missione ha cominciato la sua attività dal 26 marzo<sup>2</sup>.

Il Parlamento italiano è una struttura bicamerale che comprende la Camera dei Deputati (camera bassa) di 630 membri e il Senato (camera alta) di 315 senatori. I membri di Camera e Senato sono eletti a suffragio popolare negli stessi giorni, sulla base di differenti sistemi di rappresentanza proporzionale regionale. Tuttavia il Senato include anche un numero limitato di Senatori nominati a vita.

L'Italia ha una tradizione di elezioni democratiche caratterizzate da un elevato tasso di partecipazione. Le elezioni parlamentari anticipate del 13-14 aprile si sono svolte complessivamente in linea con questa tradizione. La partecipazione al voto è stata superiore al 80 per cento. Le elezioni sono state condotte dall'amministrazione elettorale in maniera efficiente e professionale; tuttavia, secondo quanto riportato dai mass media, i presidenti e gli scrutatori di alcuni seggi elettorali non si sono presentati ai loro posti nelle giornate elettorali.

Nonostante l'alta partecipazione, candidati ed elettori hanno comunicato alla MdV dell'OSCE/ODIHR un malcontento riguardo la complessità della legge elettorale: hanno infatti sottolineato come con il corrente sistema elettorale non sia più possibile esprimere la preferenza per i singoli candidati, favorendo dunque una certa mancanza di fiducia nel sistema stesso.

Le elezioni sono state condotte sulla base della stessa legislazione in vigore per le elezioni parlamentari del 2006, le quali furono parimenti osservate da una MdV dell'OSCE/ODIHR. La MdV del 2006 avanzò alcune raccomandazioni che, a oggi, sembrano aver ricevuto una limitata attenzione. In particolare le raccomandazioni toccano alcuni aspetti chiave della struttura legale, tra cui la cruciale questione relativa ai reclami elettorali per cui il neo-eletto parlamento rappresenta l'ultima istanza d'appello. Questo problema è stato esemplificato nelle elezioni del 2008 dal caso del partito della *Democrazia Cristiana*, il quale non ha avuto la possibilità, prima delle elezioni, di appellarsi contro la decisione del Ministero degli Interni di non approvare il suo simbolo e perciò il Ministero non ha mutato la sua decisione iniziale di non registrare la lista di candidati di questo partito.

Un nuovo decreto è stato adottato dal Governo il 15 febbraio 2008 e approvato dal Parlamento il 29 febbraio al fine di regolare un ristretto numero di aspetti tecnici. Tra questi, una più facile

---

<sup>1</sup> Lettera all'Ambasciatore Christian Strohal, direttore dell'OSCE/ODIHR, da parte dell'Ambasciatore Francesco Bascone, Capo della Rappresentanza Permanente d'Italia presso l'OSCE, del 14 Febbraio 2008.

<sup>2</sup> La MdV dell'OSCE/ODIHR ha cominciato il monitoraggio dei canali TV selezionati dal 19 Marzo.

registrazione dei candidati, l'organizzazione di elezioni amministrative locali parziali contemporaneamente a quelle parlamentari, la possibilità per gli osservatori dell'OSCE di monitorare le elezioni parlamentari e l'introduzione di alcune nuove regole per il voto all'estero. In particolare, la regolamentazione per il voto all'estero ora distingue tra le procedure applicate ai cittadini italiani residenti permanentemente all'estero e quelle per gli italiani domiciliati all'estero con incarichi ufficiali o con residenza temporanea.

La campagna è stata pluralistica, competitiva e condotta in un'atmosfera generalmente calma. La libertà d'espressione e la libertà d'assemblea sono state rispettate ed è stata offerta agli elettori una scelta autentica fra differenti alternative politiche. I candidati hanno tenuto comizi e presentato le loro piattaforme elettorali in un ambiente rispettoso dei diritti civili e politici. La campagna e i mass media si sono principalmente concentrati sui due principali contendenti, Silvio Berlusconi della coalizione di centro-destra *Popolo della Libertà* (PdL) e Walter Veltroni della coalizione di centro-sinistra *Partito Democratico* (PD); altri partiti minori hanno lamentato la poca attenzione riservata alle loro campagne elettorali.

Le emittenti radiotelevisive nazionali e la stampa hanno seguito le elezioni diffusamente e i canali della TV pubblica hanno dato equo accesso ai programmi elettorali di tutti i partiti. Una linea editoriale favorevole alla coalizione PdL si è manifestata in maniera evidente in due dei canali posseduti da *Mediaset*.

In generale, relativamente poche donne sono state elette nel nuovo Parlamento. Esse rappresentano il 21 per cento dei seggi alla Camera e il 17 per cento dei seggi al Senato. Inoltre, le donne generalmente non sono rappresentate nelle posizioni chiave o di leadership dei partiti politici.

## II. INTRODUZIONE E RICONOSCIMENTI

A seguito di un invito del Ministero degli Affari Esteri (MAE) italiano del 14 febbraio e di una Missione di esplorazione intrapresa dall'OSCE/ODIHR dal 20 al 22 febbraio, l'ODIHR ha organizzato una Missione di Valutazione delle elezioni (MdV) dal 26 marzo al 18 aprile 2008. Si è trattato del secondo invito ricevuto dall'OSCE/ODIHR per osservare le elezioni parlamentari in Italia. Questo rapporto dovrebbe essere letto congiuntamente al rapporto dell'OSCE/ODIHR sulle elezioni parlamentari in Italia del 2006.<sup>3</sup>

La missione dell'OSCE/ODIHR era presieduta dall'ambasciatore Audrey Glover ed era composta da altri nove esperti provenienti rispettivamente da nove Stati Partecipanti all'OSCE. La MdV dell'OSCE/ODIHR ha monitorato i sette principali canali televisivi italiani.

Oltre agli incontri avuti a Roma, la MdV dell'OSCE/ODIHR ha visitato Bari, Bologna, Firenze, Torino, Aosta, Bolzano, Trento, Milano, Napoli e Palermo per incontrare funzionari elettorali, partiti politici e società civile. Conformemente alle pratiche standard dell'OSCE/ODIHR per le missioni di valutazione delle elezioni, la MdV dell'OSCE/ODIHR non ha condotto un'osservazione sistematica e completa delle procedure di voto e scrutinio, per quanto rappresentanti della MdV abbiano visitato alcuni seggi elettorali a Roma, Palermo, Trieste e Perugia durante le due giornate elettorali.

---

<sup>3</sup> Questo rapporto è disponibile alla pagina web <http://www.osce.org/odihr-elections/18270.html>.

L'OSCE/ODIHR esprime il suo ringraziamento alle autorità italiane, specialmente al Ministero degli Affari Esteri e al Ministero degli Interni, per il loro sostegno e la loro collaborazione durante la missione. La MdV dell'OSCE/ODIHR è inoltre grata per la collaborazione ricevuta dall'Ufficio Elettorale Centrale Nazionale (UECN) presso la Corte di Cassazione, dalle Giunte parlamentari delle elezioni, così come dai funzionari regionali e locali, dagli amministratori elettorali a ogni livello, dai partiti politici e dai rappresentanti dei mass media e della società civile.

### III. SCENARIO POLITICO

#### A. CONTESTO

Le elezioni parlamentari del 2006 furono vinte dalla coalizione di centro-sinistra, guidata da Romano Prodi, con un ridotto margine di 24.000 voti alla Camera dei Deputati e con uno scarto di due seggi al Senato<sup>4</sup>. La coalizione di governo uscente, guidata dal Primo Ministro Romano Prodi, perse il sostegno parlamentare nel gennaio 2008, quando il piccolo partito *Popolari UDEUR* si ritirò dalla coalizione<sup>5</sup> e votò contro l'esecutivo in occasione di un voto di fiducia. Dopo aver provato, senza successo, a formare un nuovo governo il Presidente della Repubblica decise, il 6 febbraio, di sciogliere le camere e convocare nuove elezioni.

#### B. PARTITI E LISTE

I candidati possono partecipare alle elezioni o sostenuti dall'iniziativa di un gruppo di cittadini, o in una lista di partito (con un simbolo) o in una coalizione di liste (con più di un simbolo e ogni simbolo con la propria lista). Centocinquotto (158) partiti hanno registrato il proprio simbolo per partecipare<sup>6</sup>; in tutto 292 liste sono state registrate per competere per il Senato e 433 per la Camera dei Deputati<sup>7</sup>.

Nel centro-sinistra, il *Partito Democratico* (PD), fondato nel 2007, si è presentato in coalizione con il partito *Italia dei Valori*, guidato dall'ex giudice Antonio Di Pietro. Dopo aver tenuto elezioni primarie nell'ottobre del 2007, il candidato Primo Ministro Walter Veltroni, ex sindaco di Roma dimessosi per candidarsi, è stato nominato alla guida del PD. Il Primo Ministro uscente, Romano Prodi, ha sostenuto il PD. Nel centro-destra *Alleanza Nazionale* e *Forza Italia* si sono accordate in una nuova lista unitaria chiamata *Popolo della Libertà* (PdL) guidata dall'ex Primo Ministro Silvio Berlusconi. Il PdL si è presentato in coalizione con la *Lega Nord* al nord e con il *Movimento Per l'Autonomia – Alleanza per il Sud* nel sud d'Italia.

Partiti minori che erano membri di una delle due grandi coalizioni nel 2006 si sono presentati o da soli o hanno formato numerose coalizioni più piccole. Sul versante sinistro dello spettro

---

<sup>4</sup> La coalizione di centro-sinistra poteva contare su 348 seggi alla Camera e su 159 al Senato se si includevano anche i seggi dell'*Associazione Italiani in Sud America*, il cui voto di fiducia andò alla coalizione di centro-sinistra. La coalizione guidata dalla *Casa della Libertà* (centro-destra) vinse 156 seggi al Senato.

<sup>5</sup> Il partito *Popolari UDEUR* ricevette circa l'un per cento dei voti nelle elezioni del 2006 e ottenne solo tre seggi al Senato ma questo fu sufficiente per essere decisivo nel Senato a 315 seggi, nel quale il governo Prodi aveva una maggioranza di soli due seggi.

<sup>6</sup> Tuttavia, la maggioranza di questi partiti non ha successivamente sottoposto le liste dei candidati per la registrazione o le loro liste non sono state registrate dal Ministero degli Interni a causa di un numero di firme insufficiente o di altri vizi.

<sup>7</sup> Inclusive 26 liste in corsa per il Senato all'estero e 27 liste in corsa per la Camera dei Deputati all'estero.

politico *La Sinistra L'Arcobaleno* ha riunito due partiti comunisti,<sup>8</sup> i *Verdi* e la *Sinistra Democratica*.<sup>9</sup> Sul versante destro, *La Destra* ha presentato candidati del *Movimento Sociale – Fiamma Tricolore* ed ex membri di *Alleanza Nazionale*.<sup>10</sup>

Alcuni partiti hanno deciso di presentarsi all'interno delle liste delle due coalizioni principali piuttosto che partecipare da soli. Questo è stato il caso del partito di Alessandra Mussolini, *Azione Sociale*, che ha schierato due candidati nelle liste del PdL, e dei *Radicali* che hanno presentato nove candidati nelle liste del PD. Sul versante di centro-destra, l'*Unione di Centro* (UdC), guidata da Pier Ferdinando Casini, ha corso da sola.

#### IV. CORNICE LEGALE

##### A. SISTEMA ELETTORALE

La legislazione elettorale italiana prevede non meno di cinque sistemi elettorali per l'elezione del Parlamento: un sistema proporzionale con liste chiuse in circoscrizioni plurinominali, sbarramento nazionale e "bonus di maggioranza" per la Camera; un sistema proporzionale con liste chiuse in circoscrizioni plurinominali con sbarramento nella circoscrizione e "bonus di maggioranza" per il Senato in 18 delle regioni; un sistema uninominale a maggioranza semplice per l'elezione del Senato in Valle d'Aosta e per sei circoscrizioni uninominali in Trentino Alto Adige,<sup>11</sup> così come per l'elezione di un deputato alla Camera e di un senatore nelle zone Nord e Centro America e Africa, Asia, Oceania e Antartide nella circoscrizione estero. Un sistema proporzionale con liste aperte in una circoscrizione plurinominale è stato usato (per il Senato e per la Camera) per le rimanenti zone della circoscrizione estero.

##### 1. Contesto generale

Il parlamento bicamerale dell'Italia consiste di una Camera dei Deputati (*Camera*) con 630 membri e di un Senato con 315 membri eletti con mandato di cinque anni. Gli ex presidenti della Repubblica sono senatori a vita così come un numero limitato di cittadini con meriti speciali, nominati dal Presidente della Repubblica.<sup>12</sup>

Per l'elezione della Camera dei Deputati il paese è diviso in 27 circoscrizioni, la maggior parte delle quali coincide con le regioni amministrative, le regioni più popolate sono divise in due o tre circoscrizioni. Tutte le circoscrizioni, eccetto la Valle d'Aosta, sono circoscrizioni plurinominali. Il numero di seggi eletto in ogni distretto è proporzionale al numero di abitanti secondo l'ultimo censimento (2001). In totale 617 seggi nella Camera dei Deputati sono ripartiti su 26 distretti con un sistema proporzionale, mentre la Valle d'Aosta elegge un deputato con il sistema a maggioranza semplice. I dodici deputati rimanenti sono eletti dal voto degli italiani residenti all'estero.

<sup>8</sup> *Rifondazione Comunista* e il *Partito dei Comunisti Italiani* (PdCI); questi ultimi separatisi dai primi nel 1998.

<sup>9</sup> Alcuni dei membri fondatori del partito *Sinistra Democratica*, che è stato creato nel maggio 2007, appartenevano all'ex partito dei *Democratici di Sinistra* (DS).

<sup>10</sup> Come Daniela Santanchè, capolista, o Francesco Storace.

<sup>11</sup> Un ulteriore senatore viene eletto in Trentino Alto Adige sulla base dei risultati dei candidati perdenti nei sei collegi uninominali.

<sup>12</sup> Attualmente ci sono sette senatori nominati a vita. Ogni Presidente della Repubblica può nominare fino a cinque senatori a vita.

Per l'elezione del Senato l'Italia è divisa in 20 circoscrizioni che coincidono con le regioni amministrative. Il numero di senatori eletto in sei delle regioni è fissato in conformità con l'Articolo 57(2) della Costituzione,<sup>13</sup> mentre nel resto delle regioni il numero di seggi è proporzionale alla popolazione in conformità con l'ultimo censimento. In 18 delle regioni, 301 seggi sono assegnati con il sistema proporzionale. Nel collegio uninominale della Valle d'Aosta, un senatore è eletto con il sistema a maggioranza semplice. Nella regione del Trentino-Alto Adige il medesimo sistema è usato per l'elezione di sei senatori in sei circoscrizioni uninominali, mentre un ulteriore senatore è eletto in base ai voti ottenuti, in queste circoscrizioni, dai candidati sconfitti provenienti dal partito che ha ottenuto la maggioranza dei voti nella regione.

Come precedentemente segnalato, la Costituzione stabilisce un minimo di seggi in alcune regioni per il Senato, creando così un certo squilibrio in merito all'equità del suffragio.<sup>14</sup> La deviazione dal numero medio di 184.452 residenti votanti per un seggio raggiunge circa il 54 per cento in Basilicata, dove sono eletti 7 senatori in rappresentanza di una popolazione di 597.768 residenti.

*Esiste una significativa discrepanza nel valore di ogni voto per le elezioni del Senat;, andrebbe dunque considerato un ulteriore consolidamento delle misure a garanzia dell'equità di suffragio per l'elezione dei senatori.*

I partiti e le coalizioni competevano nelle circoscrizioni plurinominali (distretti per l'elezione della Camera dei Deputati e regioni per l'elezione del Senato) con liste chiuse aventi un numero di candidati non superiore al numero dei seggi assegnati nella circoscrizione e non inferiore a un terzo di questo numero. Per partecipare alla ripartizione dei mandati le coalizioni, i partiti nelle coalizioni e i partiti concorrenti singolarmente, devono soddisfare alcuni requisiti d'ingresso che sono differenti per la Camera e per il Senato. Per la Camera esistono sbarramenti nazionali mentre per il Senato gli sbarramenti sono a livello regionale. Esistono sbarramenti speciali per liste rappresentanti minoranze linguistiche, esclusivamente nelle regioni a statuto speciale. Il sistema elettorale incoraggia la creazione di coalizioni pre-elettorali o la presentazione di liste comuni e sfavorisce i partiti minori che partecipano individualmente.

I seggi sono distribuiti fra i partiti e le coalizioni che superano le soglie di sbarramento secondo il principio del "maggiore resto". Per la Camera la legge prevede una distribuzione proporzionale dei seggi a livello nazionale, ossia basata sul numero di voti ottenuto dai partiti sul territorio nazionale. Inizialmente viene effettuata a livello nazionale una distribuzione proporzionale dei seggi tra le coalizioni e i partiti che partecipano singolarmente. In seguito viene attuata in ogni circoscrizione una distribuzione proporzionale preliminare dei seggi, tra le coalizioni e i partiti che partecipano singolarmente, seguita da una complicata procedura di aggiustamento con lo scopo di uguagliare il numero totale di seggi assegnati a ogni coalizione e partito singolo per circoscrizione col numero totale di mandati che gli stessi hanno diritto di ricevere a livello nazionale. Infine, seguendo lo stesso procedimento in due fasi, viene stabilito il numero di seggi assegnato a ogni partito all'interno di una coalizione.

---

<sup>13</sup> La Valle d'Aosta elegge 1 senatore, il Molise elegge 2 senatori mentre Friuli Venezia Giulia, Umbria, Basilicata e Trentino Alto Adige eleggono 7 senatori ciascuno.

<sup>14</sup> L'equità nel potere del voto fa comunemente riferimento alla demarcazione dei confini delle circoscrizioni elettorali. La massima differenza in potere di voto non dovrebbe superare il 10-15 per cento. (Vedi Venice Commission, Code of Good Practice in Electoral Matters, 2002, p. 17; vedi HRC, General Comment No25, 1996, para 2.1; vedi anche OSCE/ODIHR, Existing Commitments for Democratic Elections in OSCE Participating States, 2003, page 13-14).

Per garantire un certo grado di stabilità al governo il sistema prevede un premio di maggioranza. Al partito o coalizione che riceve il maggior numero di voti a livello nazionale nell'elezione della Camera, è garantito un minimo di 340 seggi alla Camera stessa, pari al 54 per cento dei seggi. I seggi rimanenti vengono distribuiti tra gli altri partiti e coalizioni che superano la soglia di sbarramento. Un premio simile, che garantisce il 55 per cento dei seggi in una singola regione, è previsto per l'elezione del Senato. Tuttavia, poiché il premio viene concesso a livello regionale, dove i risultati possono differire considerevolmente da quelli nazionali, il risultato complessivo può produrre maggioranze diverse alla Camera dei Deputati e al Senato, contraddicendo in questo modo lo scopo prefisso dal premio di maggioranza al Senato.<sup>15</sup>

## 2. Voto all'estero

Una legge differente regola le elezioni nella circoscrizione estero. Questa circoscrizione è divisa in quattro zone<sup>16</sup>, sia per l'elezione della Camera, sia per quella del Senato, ognuna con un prefissato numero di seggi. Il potere di voto dei cittadini italiani differisce considerevolmente da una zona all'altra. La deviazione dal numero medio di 293.400 residenti all'estero per eleggere un seggio alla Camera, raggiunge il 34 per cento per la zona comprendente Africa, Asia, Oceania e Antartide, dove viene assegnato un seggio alla Camera a fronte di una popolazione di 192.390 italiani. La disuguaglianza nel potere di voto è ancora più pronunciata per l'elezione del Senato. Mentre l'Europa, con 2.039.149 italiani residenti, elegge due senatori, Africa, Asia, Oceania e Antartide con 192.390 italiani residenti eleggono un senatore.

*Data la differenza esistente nel valore del voto dei cittadini all'estero, il Parlamento potrebbe considerare di migliorare le garanzie di equità del suffragio.*

Il voto all'estero è ancora condotto in conformità al sistema elettorale precedente al 2006, con liste aperte dove gli elettori possono esprimere la propria preferenza. Il sistema è proporzionale e usa il principio del maggiore resto per assegnare i seggi. Gli elettori possono esprimere fino a due preferenze nelle zone geografiche dove vengono assegnati due o più seggi.

Nessuna ragione specifica per cui questo modello sia ancora in vigore per la circoscrizione estero è stata fornita alla MdV dell'OSCE/ODIHR. Da questo sistema consegue che gli italiani che votano all'estero godono di differenti diritti di voto rispetto ai propri compatrioti in Italia in quanto possono esercitare il voto di preferenza.

## B. CONTESTO

Il quadro normativo per le elezioni italiane è composto da più di 60 leggi e decreti diversi. Questi comprendono il testo unico della legge elettorale per la Camera dei Deputati, il testo unico della legge elettorale per il Senato, le disposizioni concernenti il voto dei cittadini italiani residenti all'estero; la legge e i regolamenti sulla *par condicio* (equo accesso ai mass media); la legge sulla campagna elettorale e sui limiti delle spese per la campagna; il testo unico della legge sull'elettorato attivo e sulle liste elettorali. Questa pletora di leggi costituisce una struttura elettorale complessa ma fornisce in generale una base adeguata per la condotta di elezioni in linea con gli impegni dell'OSCE e gli altri standard internazionali, e per un'amministrazione elettorale ben organizzata che gode della fiducia dei cittadini. Tuttavia, rimangono lacune e

<sup>15</sup> Il sistema proporzionale usato a livello regionale non garantisce proporzionalità a livello nazionale: questo meccanismo, combinato col premio di maggioranza assegnato separatamente in ogni regione, può produrre effetti difficili da prevedere.

<sup>16</sup> 1) Europa, Federazione Russa e Turchia, 2) Sud America; 3) Nord e Centro America; 4) Africa, Asia, Oceania e Antartide.



imperfezioni che richiedono di essere affrontate e queste elezioni hanno dimostrato un vuoto nella legislazione concernente la procedura per i reclami e gli appelli.

*Sarebbe utile per il legislatore adottare o aver pubblicato un testo unico integrato della normativa elettorale relativa alle elezioni parlamentari, rendendo la legge più accessibile e semplificandone l'applicazione da parte degli amministratori elettorali.*<sup>17</sup>

### C. DIRITTO DI VOTO ATTIVO

Per quanto votare non sia un obbligo legale, l'Articolo 48 della Costituzione lo rende un dovere civico.

L'Articolo 70 della Costituzione prevede che la Camera dei Deputati e il Senato esercitino uguale potere legislativo. Un voto di sfiducia al governo, sia al Senato, sia alla Camera, causa la caduta del governo e nuove elezioni per entrambe le camere. Tuttavia, nonostante il potere di entrambe le camere sia lo stesso, le regole per il suffragio sono differenti.

Il diritto di voto è di 18 anni per la Camera e di 25 anni per il Senato. Poiché entrambe le camere hanno uguali poteri e sono elette contemporaneamente, questa disparità non sembra basarsi su un criterio obiettivo e ragionevole<sup>18</sup>. Sembra piuttosto essere il risultato di un'abitudine storica.

*Il nuovo Parlamento potrebbe considerare la questione di garantire uguale diritto di voto per l'elezione del Senato a tutti i cittadini che hanno raggiunto la maggiore età.*

### D. DIRITTO DI VOTO PASSIVO

Per potersi presentare come candidato al Parlamento un cittadino deve in primo luogo avere i requisiti per poter votare. I cittadini possono perdere i loro diritti elettorali per uno specifico periodo di tempo, o per sempre, in virtù di una sentenza definitiva<sup>19</sup> di almeno tre anni di reclusione emessa da una corte penale. Per le elezioni locali e regionali, invece, l'ineleggibilità scatta a seguito di una sentenza di primo grado. Ci sono perciò stati casi di candidati ineleggibili per le elezioni locali che partecipavano alle elezioni parlamentari.<sup>20</sup>

La legge prevede l'ineleggibilità per coloro che sono impiegati da governi stranieri o che occupano specifiche cariche pubbliche<sup>21</sup> se non si dimettono dalla loro carica 120 giorni prima della fine del mandato del Parlamento o, in caso di elezioni anticipate, sette giorni dopo la dissoluzione del Parlamento. I giudici possono prendere un periodo d'aspettativa e non possono candidarsi nella circoscrizione nella quale hanno lavorato nei sei mesi precedenti. Nel caso non

<sup>17</sup> Il Paragrafo 5.8 del Documento di Copenhagen dell'OSCE riconosce che la legislazione dovrebbe essere accessibile ai cittadini.

<sup>18</sup> *Human Rights Committee, General Comment 25 (57), General Comments under article 25, paragraph 4, of the International Covenant on Civil and Political Rights, Adopted by the Committee at its 1510th meeting, U.N. Doc. CCPR/C/21/Rev. 1/Add. 7 (1996).*

<sup>19</sup> Cioè, per la quale si siano esauriti tutti i gradi di giudizio.

<sup>20</sup> Un esempio di questo caso è fornito dall'ex Presidente della Regione Sicilia, Salvatore Cuffaro, dimessosi nel gennaio 2008 dopo una sentenza di primo grado a cinque anni di reclusione per favoreggiamento alla mafia e inibito dai pubblici uffici a vita. La sentenza è stata sottoposta ad appello e perciò non è una decisione finale. Secondo la legge attuale per le elezioni locali e regionali egli è divenuto ineleggibile in virtù della decisione emessa dal tribunale di prima istanza. Tuttavia, poiché questa regola non esiste per le elezioni parlamentari, egli era nella lista dell'UdC in Sicilia e, in quanto capolista, è stato eletto il 14 aprile 2008. Rimarrà membro del Parlamento durante il processo d'appello.

<sup>21</sup> Per esempio sindaci, prefetti e governatori regionali.

vengano eletti, i giudici devono attendere cinque anni prima di poter lavorare nel distretto dove si sono candidati. La legge prevede casi di ineleggibilità più complessi (la cui interpretazione è controversa) per coloro che sono legati da contratti con lo Stato.<sup>22</sup> Quando eletto un candidato deve dichiarare ogni posizione o impiego che possa risultare incompatibile<sup>23</sup> con il proprio mandato e quindi scegliere quale posizione voglia mantenere. Questa questione è supervisionata dalle Giunte Parlamentari delle Elezioni.

#### E. FINANZIAMENTO E SPESE DELLA CAMPAGNA

La legge<sup>24</sup> stabilisce dei limiti ai contributi alla campagna e alle spese, sia per i partiti, sia per i candidati. Questi limiti sono stati aumentati nel gennaio 2006.<sup>25</sup> A un partito politico è permesso spendere approssimativamente 98 milioni di euro. Il calcolo si basa su un euro per ogni voto espresso per le elezioni alla Camera e un euro per voto espresso per le elezioni al Senato.<sup>26</sup> La MdV dell'OSCE/ODIHR è stata informata del fatto che questi limiti sono così elevati che nessun partito li ha mai raggiunti. I candidati hanno inoltre il diritto di spendere da 55.000 a 98.000 euro addizionali, in base alla popolazione delle loro rispettive circoscrizioni, per ognuna delle circoscrizioni in cui competono. La legge permette donazioni anonime fino a 50.000 euro all'anno per un partito politico e fino a 20.000 euro all'anno per i candidati. Al di sopra di questi limiti deve essere fatta una dichiarazione regolamentare al Parlamento.

Nel 1993 un referendum aboliva il finanziamento pubblico dei partiti. Il governo ha però sostituito il precedente finanziamento pubblico con un rimborso delle spese di campagna per i partiti. Tuttavia, il rimborso non è connesso alle spese effettive ma è proporzionale al numero di voti ricevuti. Tutti i partiti o gruppi che ottengono almeno l'un per cento<sup>27</sup> dei voti si spartiscono proporzionalmente una somma stanziata per questo scopo. La somma è approssimativamente di 500 milioni di euro, erogata in un periodo di cinque anni.<sup>28</sup> La formula applicata per stabilire questa somma è di un euro per ogni voto registrato per la Camera e il Senato per ognuno dei cinque anni del mandato quinquennale. Conseguentemente, circa 98 milioni di euro sono distribuiti ogni anno, per 5 anni, dopo ogni elezione. Un emendamento introdotto nel 2006<sup>29</sup> prevede che, dovesse il governo cadere prima della fine del suo mandato quinquennale, la

<sup>22</sup> Per i candidati che, a proprio nome o come rappresentanti legali di compagnie o imprese private, direttori e dirigenti di compagnie o imprese che sono sovvenzionate dallo Stato, o per consulenti legali o amministrativi che forniscono servizi a individui, compagnie e imprese con contratti con lo Stato come descritto sopra.

<sup>23</sup> Esempi d'incompatibilità sono:

- nomina del governo a qualsiasi carica pubblica o privata, a eccezione di quelle culturali o religiose;
- essere un Membro del Parlamento Europeo;
- i diplomatici italiani impiegati all'estero;
- nomina o elezione in istituzioni legislative o esecutive in paesi stranieri;
- posizioni di comando in agenzie che lavorano per, o sono sovvenzionate da, o hanno relazioni legali con, lo Stato;
- posizioni di comando in banche o imprese finanziarie;
- rappresentanti legali di imprese in controversia con lo Stato.

<sup>24</sup> Legge n. 515 del 1993 (e successivi emendamenti): "Disciplina delle campagne elettorali per l'elezione alla Camera dei deputati e al Senato della Repubblica."

<sup>25</sup> Gli emendamenti sono stati introdotti col decreto legge 1 del 2006, convertito in legge il 22 gennaio 2006.

<sup>26</sup> Articolo di legge 515 del 1993 come emendato dal decreto legge 1 del 2006, convertito nella legge 22 del 2006.

<sup>27</sup> Nel 2002, con un emendamento, lo sbarramento per i partiti per ricevere il rimborso elettorale è stato abbassato dal quattro all'uno per cento.

<sup>28</sup> Articolo 1 della legge 157 del 1999 su "Nuove norme in materia di rimborso delle spese per consultazioni elettorali e referendarie e abrogazione delle disposizioni concernenti la contribuzione volontaria ai movimenti e partiti politici".

<sup>29</sup> Con la legge 51 del 2006, emendamento della legge del 1999.

somma continui a essere pagata. Conseguentemente, partiti che godono del diritto al rimborso elettorale nel prossimo parlamento continuano a ricevere anche la loro quota per il mandato precedente. In queste elezioni, solo otto partiti<sup>30</sup> che competevano per le elezioni alla Camera hanno raggiunto almeno l'un per cento dei voti, mentre 22 partiti non hanno passato la barriera dell'un per cento.

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 euro per la mancata presentazione dei resoconti. Infine, se il candidato vincente non paga le multe, o la Camera dei Deputati o il Senato possono cancellare il suo mandato con una votazione.

La procedura per la presentazione dei resoconti è invece diversa per i partiti politici. I partiti consegnano i loro rapporti al Presidente della camera per cui si sono candidati, il quale manda i rapporti alla Corte dei Conti. Questa è un'istituzione permanente e indipendente, il cui mandato è di controllare le spese pubbliche. Per ogni elezione essa costituisce un comitato ad hoc, composto da tre giudici della Corte stessa, per controllare i resoconti delle spese di campagna presentati dai partiti politici. La Corte può imporre multe da 50.000 a 500.000 euro per la presentazione ritardata del rapporto e/o per aver superato i limiti di spesa della campagna. È previsto un ricorso giudiziale contro le multe.

*Al fine di aumentare la trasparenza del finanziamento ai partiti politici e ai candidati, si potrebbe considerare l'opzione di vietare la possibilità di fare donazioni anonime ai partiti politici o ai singoli candidati.*

## V. AMMINISTRAZIONE ELETTORALE

L'Italia è amministrativamente divisa in 20 regioni, governate da parlamenti (Consigli Regionali) e presidenti eletti.<sup>31</sup> Le regioni sono divise in province (108 in tutta Italia) che, a loro volta, sono divise in 8.101 comuni. Province e comuni godono di un'ampia autonomia e sono governati da Presidenti, sindaci e consigli locali eletti. La complessità del sistema amministrativo è riflessa dalla complessità dell'amministrazione elettorale. A ogni elezione parlamentare vengono istituiti numerosi organismi giuridici all'interno delle strutture giudiziarie, a livello centrale e di circoscrizione, i quali sono responsabili della registrazione delle liste dei candidati dei partiti, della tabulazione dei risultati ufficiali e della ripartizione dei seggi. Nel periodo da 20 a 25 giorni prima delle elezioni vengono designati più di 60.000 seggi elettorali per lo svolgimento del voto e del conteggio. Un sistema di uffici elettorali permanenti, subordinati al Ministero degli Interni e istituiti a livello centrale e provinciale, sono incaricati dell'organizzazione generale delle elezioni, inclusa la registrazione dei simboli dei partiti politici, della preparazione e distribuzione del materiale elettorale e dell'elaborazione e annuncio dei risultati preliminari non ufficiali. Gli uffici elettorali all'interno dell'amministrazione comunale sono incaricati del mantenimento e costante aggiornamento delle liste degli elettori, così come dell'esecuzione delle procedure elettorali a livello locale.

<sup>30</sup> Il Popolo Della Libertà, Lega Nord, Movimento Per L'autonomia Alleanza Per Il Sud, Partito Democratico, Di Pietro - Italia Dei Valori, Unione Di Centro, La Sinistra L'Arcobaleno, La Destra.

<sup>31</sup> Cinque regioni, Sardegna, Sicilia, Trentino Alto Adige/Südtirol, Valle d'Aosta istituite nel 1948 e Friuli Venezia Giulia, istituita nel 1963, hanno uno statuto speciale e una legislazione di autogoverno.

Per quanto sia molto complessa e coinvolga un alto numero d'istituzioni indipendenti, l'amministrazione elettorale italiana funziona efficientemente e soprattutto gode di un alto livello di fiducia, sia da parte del pubblico in generale, sia da parte dei partecipanti al processo elettorale.

#### A. ORGANI GIUDIZIARI E SEGGI ELETTORALI

Per ogni elezione parlamentare viene istituito un Ufficio Elettorale Centrale Nazionale (UECN) di cinque membri scelti dal Presidente della Corte di Cassazione tra i giudici della Corte stessa. Per quanto costituito da giudici della Corte di Cassazione, l'UECN agisce come un'istituzione amministrativa<sup>32</sup> e, come confermato dalla decisione della Corte di Cassazione dell'8 aprile 2008, gli appelli rispetto alle sue decisioni possono essere esaminati solo dal neo eletto Parlamento. L'ufficio è presieduto dal presidente di uno dei dipartimento della Corte. Il ruolo dell'UECN è ristretto alla considerazione dei reclami relativi alla registrazione delle liste dei partiti e dei candidati<sup>33</sup>, la tabulazione dei risultati per circoscrizione e l'assegnazione dei seggi per la Camera. Copie del verbale dell'UECN relativo ai risultati dell'elezione della Camera sono inviate al Segretariato Generale della Camera e alla Corte Suprema.

A livello di circoscrizione sono istituiti gli Uffici Elettorali Regionali (UER) per l'elezione del Senato e gli Uffici Elettorali Circoscrizionali (UEC) per l'elezione della Camera dei Deputati presso le Corti d'Appello regionali o presso il tribunale ordinario con giurisdizione sul capoluogo della circoscrizione. Gli UER e gli UEC sono istituiti dalla presidenza delle corti pertinenti e includono un presidente e due (UEC) o quattro (UER) componenti che devono essere necessariamente membri togati.

All'interno delle loro rispettive circoscrizioni, gli UER e gli UEC hanno le seguenti responsabilità: registrare le liste di candidati; effettuare il sorteggio per determinare l'ordine in cui le coalizioni e i partiti nelle coalizioni appariranno sulla scheda elettorale; stampare (mediante la prefettura pertinente) le schede elettorali e i poster con i simboli dei partiti e le liste dei candidati; giudicare le controversie relative alle schede contestate non assegnate; effettuare la tabulazione dei risultati sulla base dei verbali dei seggi e redigere i verbali dei risultati. Gli UEC inviano i loro verbali all'UECN e proclamano i deputati eletti alla Camera dopo aver ricevuto dall'UECN la comunicazione relativa all'assegnazione dei seggi nelle loro circoscrizioni. Gli UER assegnano i seggi del Senato nelle loro regioni, proclamano i senatori eletti e spediscono i loro verbali con i risultati al Segretariato del Senato. Una copia dei verbali degli UEC e degli UER viene depositata nell'archivio del loro tribunale per pubblica conoscenza.

Per l'organizzazione del conteggio e l'indicazione dei risultati del voto per la Camera e il Senato nella circoscrizione estero è stato istituito un Ufficio Elettorale Centrale (UEC) presso la Corte d'Appello di Roma.<sup>34</sup>

Così come previsto dalla legge, l'UECN, gli UEC e gli UER sono stati istituiti entro i tre giorni dopo la pubblicazione del Decreto del Presidente della Repubblica del 6 febbraio che indicava le elezioni per il 13 e 14 aprile e convocava le due camere del neo eletto Parlamento per una prima riunione il 29 aprile.

<sup>32</sup> Anche gli Uffici Elettorali Regionali e Circoscrizionali agiscono come istituzioni amministrative.

<sup>33</sup> Per maggiori dettagli vedi Sezione IX, Reclami e Appelli.

<sup>34</sup> Con un recente emendamento (decreto legge n. 24 del 15 febbraio 2008, divenuto legge il 27 febbraio 2008) alla legge n. 459 del 2001 sulle "Norme per l'esercizio del diritto di voto dei cittadini italiani residenti all'estero", il numero dei membri dell'UEC è stato aumentato da due a cinque giudici più il Presidente, in virtù della quantità e della complessità del lavoro da svolgere in breve tempo.

Sul territorio, le elezioni sono amministrare dai membri del seggio stesso, formato da un presidente, da un segretario nominato dal presidente e da quattro scrutatori. Uno degli scrutatori è nominato vicepresidente dal presidente di seggio. I presidenti di seggio, nominati dai presidenti delle Corti d'Appello pertinenti, prendono decisioni e gestiscono i seggi in maniera autonoma. Perciò, la scelta di conferire la loro nomina ai presidenti delle Corti d'Appello tende a promuovere una linea d'indipendenza dei seggi elettorali rispetto alle autorità centrali e locali. Gli scrutatori sono nominati a rotazione dalla Commissione Elettorale Comunale (CEC), un'istituzione permanente i cui membri sono consiglieri comunali scelti dal Consiglio stesso. Di regola, almeno uno dei membri delle CEC deve rappresentare l'opposizione nel Consiglio Comunale. I membri di seggio sono responsabili della preparazione dei seggi elettorali e della condotta a norma di legge delle operazioni di voto e di conteggio. Il ruolo degli scrutatori è limitato all'assistenza al presidente di seggio ed essi sono tenuti a seguire le istruzioni di quest'ultimo. Ogni questione, per esempio se considerare valida o invalida una scheda elettorale, è valutata dal presidente di seggio, seppure questo/a possa consultare gli scrutatori.

I presidenti di seggio sono stati nominati il 14 marzo dalle liste di cittadini considerati idonei all'incarico, liste mantenute dalle Corti d'Appello pertinenti,. La legge elettorale prevede l'inclusione in queste liste di magistrati, avvocati e procuratori, dipendenti pubblici in pensione, segretari giudiziari e impiegati degli archivi, notai e quei volontari ritenuti adeguati dal Presidente della Corte d'Appello. La pratica comune – secondo quanto riscontrato dalla MdV dell'OSCE/ODIHR – consiste nel dare la priorità a candidati con previa esperienza. Tuttavia, la MdV dell'OSCE/ODIHR è stata informata da rappresentanti dell'amministrazione elettorale che approssimativamente il 30 per cento dei presidenti di seggio del 2006 sono stati sostituiti, di cui circa il 70 per cento a causa d'incompetenza.

La nomina, da parte delle CEC, degli scrutatori per tutti i 61.212 seggi elettorali è stata completata il 24 marzo come richiesto dalla legge. Le CEC mantengono una lista di volontari da impiegare come scrutatori retribuiti. A seguito degli emendamenti alla legislazione elettorale del 2005, gli scrutatori sono scelti dalle CEC per consenso o, quando non sia raggiunto il consenso, voto per votazione, (ogni membro della CEC può votare per due nomi). Questo sistema di nomina può risultare svantaggioso per i partiti di minoranza nel consiglio comunale, in quanto normalmente un solo membro della CEC è dell'opposizione; il sistema inoltre introduce un elemento politico nella nomina dei membri di seggio. Per di più, una corretta applicazione del sistema potrebbe rivelarsi molto difficoltosa, specie nei grandi comuni, dove la selezione degli scrutatori avviene utilizzando lunghe liste di volontari che eccedono notevolmente il numero di scrutatori richiesto.<sup>35</sup>

Non esistendo procedure prestabilite per la selezione iniziale, il reclutamento degli scrutatori è stato gestito diversamente nei differenti comuni. Per esempio, a Bari il 50 per cento sono stati nominati direttamente e il 50 per cento con sorteggio, a Trento il 10 per cento nominati direttamente e il 90 per cento per sorteggio. Al comune di Roma, la nomina di 2.600 scrutatori è stata fatta sulla base di liste separate preparate da ciascuno degli otto membri della CEC e ogni consigliere ha proposto lo stesso numero di scrutatori. A Palermo solo i principali partiti politici hanno proposto candidati scrutatori e la loro selezione è stata effettuata per sorteggio.

---

<sup>35</sup> A Roma c'erano circa 200.000 candidati per 10.400 posti.

Non esiste nessuna norma legale che prescriva la formazione dei funzionari elettorali per i diversi livelli amministrativi e numerosi funzionari comunali hanno condiviso l'opinione che la formazione dei membri di seggio sia necessaria.<sup>36</sup>

Inoltre, in un significativo numero di seggi elettorali, alcuni scrutatori nominati non si sono presentati il giorno prima delle elezioni, mentre, presso la maggior parte dei seggi molte persone si sono offerte di sostituire gli scrutatori assenti. Gli scrutatori che non sono arrivati sono stati di norma sostituiti da questi volontari. Nessuna formazione è stata fatta agli scrutatori nominati e, ovviamente, nemmeno ai sostituti volontari.

*Il precedente sistema di nomina degli scrutatori per sorteggio pare essere più appropriato e costituirebbe una procedura semplice e relativamente veloce che gode del consenso generale. Una formazione adeguata dovrebbe essere organizzata per tutto il personale dei seggi elettorali e, per quanto lodevole sia il sistema di volontariato per l'incarico di scrutatore, le Commissioni Elettorali Comunali dovrebbero nominare alcuni scrutatori di riserva formati per sostituire quelli che non si presentano al fine di garantire che tutti i membri di seggio siano qualificati per i loro compiti. Il Ministero degli Interni dovrebbe pubblicare un manuale, breve e semplice, che descriva le principali procedure per la giornata elettorale.*

## **B. MINISTERO DEGLI INTERNI**

Il supporto amministrativo logistico e organizzativo per la preparazione e la condotta delle elezioni in Italia è fornito da organi permanenti istituiti all'interno delle amministrazioni centrale, provinciale e comunale. Il ruolo principale è ricoperto dalla Direzione Centrale dei Servizi Elettorali presso il Ministero degli Interni. L'ufficio è un organo permanente che coordina i preparativi amministrativi per le elezioni, registra i simboli dei partiti politici e controlla che la stampa delle schede e dell'altro materiale elettorale siano eseguite per tempo e in maniera conforme. La Direzione decide la forma e il disegno dei documenti elettorali e prepara manuali dettagliati per i presidenti dei seggi regolari e di quelli esteri. Gli uffici elettorali provinciali permanenti agiscono all'interno dei pertinenti Uffici territoriali di Governo, in ognuna delle 108 prefetture in tutta Italia, coordinando tutte le attività connesse alle elezioni nei comuni all'interno della provincia e fornendo supporto organizzativo.

Gli Uffici Elettorali Comunali, istituiti all'interno dell'amministrazione comunale, sono responsabili per il mantenimento delle liste elettorali e per l'organizzazione del processo elettorale nel comune, incluse la distribuzione del materiale elettorale prima delle elezioni e la raccolta dei dati sull'affluenza, così come dei risultati preliminari il giorno delle elezioni. Per quanto formalmente indipendenti, gli Uffici Elettorali Comunali ricevono considerevoli istruzioni dal Ministero degli Interni attraverso le prefetture.

I funzionari elettorali e i rappresentanti dell'amministrazione centrale e locale incontrati dalla MdV dell'OSCE/ODIHR hanno dato prova di un'eccellente conoscenza della normativa e delle procedure elettorali. Tutti si sono dimostrati disponibili nel fornire informazioni dettagliate in merito a ogni questione di interesse per la MdV dell'OSCE/ODIHR.

---

<sup>36</sup> L'Ufficio Elettorale Comunale di Roma ha condotto la formazione di circa 1.200 potenziali presidenti di seggio, al fine di avere una propria lista di candidati preparati per possibili cambi dell'ultimo minuto o sostituzioni.

## C. LISTE ELETTORALI

In Italia un sistema di registrazione “passiva” prevede l’inclusione automatica di tutti i cittadini con 18 anni d’età nelle liste elettorali. Liste elettorali permanenti per uomini e donne sono mantenute dagli Uffici Elettorali Comunali. La documentazione relativa a ogni elettore contiene il nome, data e luogo di nascita, il numero di serie del certificato di nascita, così come ogni informazione aggiuntiva in merito all’eleggibilità al voto dell’elettore.

Mentre l’attività di mantenimento delle liste elettorali è completamente automatizzata, nell’archivio dell’Ufficio Elettorale Comunale sono conservati fascicoli per ogni votante con copie cartacee di tutti i documenti concernenti il suo status. Le liste elettorali sono aggiornate due volte all’anno e prima delle elezioni. Le proposte per l’inclusione e l’esclusione sono avanzate dall’UEC competente sulla base delle informazioni fornite dall’Ufficio del Registro Civile del comune - informazioni provenienti da archivi separati mantenuti per i cittadini residenti nel comune stesso e all’estero - e dalle autorità provinciali di pubblica sicurezza (per le persone recluse). Tali proposte sono a disposizione del pubblico per un periodo di 10 giorni. Le decisioni cambi sulle modifiche delle liste sono prese dalla Commissione Elettorale Circondariale<sup>37</sup> pertinente o da una sua sotto-commissione. Tali decisioni possono essere contestate presso la rilevante Corte d’Appello e in ulteriore istanza presso la Corte di Cassazione. Per quanto appaia piuttosto complesso, il sistema di aggiornamento delle liste è considerato efficiente e nessuna preoccupazione riguardo alla sua precisione è stata indirizzata alla MdV dell’OSCE/ODIHR.

Una prassi separata è utilizzata per la compilazione delle liste degli elettori residenti all’estero. Una procedura legale speciale permette agli elettori, accidentalmente esclusi dalle liste finali, di votare con un certificato rilasciato dall’UEC. Le richieste possono essere inoltrate all’UEC in qualsiasi momento dopo la chiusura delle liste elettorali alla fine della revisione pre-elettorale, anche durante le giornate di voto, quando gli UEC e le Commissioni Elettorali Circondariali sono a disposizione per esaminare le richieste.

La revisione pre-elettorale delle liste è stata completata il 29 marzo e annunciata dal Ministero degli Interni l’11 aprile. Il numero totale di aventi diritto al voto in Italia è stato di 47.126.326 per la Camera dei Deputati e 43.133.946 per il Senato<sup>38</sup>; la differenza numerica è dovuta al fatto che gli elettori per il Senato devono avere 25 anni di età. Il numero di votanti residenti permanentemente all’estero è stato rispettivamente 2.812.422 per la Camera e 2.531.584 per il Senato. Una copia dell’estratto delle liste elettorali da esporre è stata fornita a ogni seggio insieme a un’ulteriore copia da utilizzare nei giorni del voto.

Per evitare episodi di voto multiplo a ogni votante viene rilasciata una tessera elettorale contenente informazioni su: residenza permanente, comune, il numero e l’indirizzo del seggio elettorale dove il/la votante è registrato/a nell’estratto della lista elettorale. La presentazione della tessera elettorale e di un documento d’identità è condizione necessaria per poter esercitare il diritto di voto.

<sup>37</sup> Una commissione istituita in ogni prefettura, con sottocommissioni ogni 50.000 abitanti laddove applicabile.

<sup>38</sup> Sorprendentemente i totali mostrano una diminuzione di circa 170.000 per la Camera e 124.000 per il Senato rispetto ai totali pubblicati un mese prima, riguardanti il numero dei votanti 45 giorni prima delle elezioni.

#### D. REGISTRAZIONE DEI PARTITI E DEI CANDIDATI

Partiti e gruppi politici operano liberamente in Italia e la loro registrazione presso le autorità non è richiesta. Tuttavia, i soggetti politici che intendono partecipare alle elezioni parlamentari devono registrare un simbolo presso il Ministero degli Interni. La registrazione di un simbolo può essere negata se questo è troppo simile a un simbolo già registrato, a un simbolo tradizionalmente usato da un altro partito o al simbolo di un partito tradizionalmente rappresentato in Parlamento. Il Ministero degli Interni ha pubblicato il 10 marzo i 158 simboli approvati (su un totale di 177 domande). Undici appelli sono stati presi in considerazione dall'UECN: sette inoltrati da partiti il cui simbolo era stato rifiutato e quattro presentati da partiti che lamentavano il fatto che il simbolo approvato di un altro partito fosse troppo simile al loro logo. L'UECN ha respinto tutti gli appelli.

I partiti e i gruppi politici con un simbolo registrato devono presentare le loro liste di candidati agli UEC (per la Camera dei Deputati) e/o agli UER (per il Senato), rispettivamente nelle circoscrizioni e nelle regioni dove vogliono partecipare alle elezioni. Le domande per la registrazione di una lista devono essere corredate da un determinato numero di firme di elettori, cifra che viene stabilita sulla base del numero degli abitanti della circoscrizione o della regione: per l'elezione della Camera sono necessarie tra 1.500 e 4.000<sup>39</sup> firme di elettori della circoscrizione in questione, mentre per l'elezione del Senato sono richieste tra 1.000 e 3.500 firme di elettori della regione in questione. L'esatto numero di firme è fissato per ogni circoscrizione o regione e non eccede l'un per cento degli aventi diritto al voto in ogni collegio. I partiti che formano gruppi parlamentari in entrambe le camere, o che concorrono in coalizione con due di questi partiti, e aventi almeno un deputato al Parlamento Europeo sono esentati dall'obbligo di raccolta delle firme. Per quanto la legge preveda una riduzione della metà del numero delle firme necessarie in caso di elezioni straordinarie, per le elezioni del 2008 è stato approvato dal Parlamento un emendamento straordinario.<sup>40</sup> L'emendamento ha incluso nella categoria dei partiti o gruppi politici aventi i requisiti per l'esenzione dalla raccolta di firme tutti i partiti che avessero almeno due deputati nel Parlamento sciolto o nel Parlamento Europeo. Venti partiti politici hanno beneficiato di questo emendamento.

Nonostante non siano in vigore disposizioni legali a questo proposito, le domande di registrazione sono state verificate attentamente. I controlli principali sono stati effettuati in merito alla residenza dei firmatari e alla corretta autenticazione delle firme, che dovrebbe essere garantita da un notaio o da altri funzionari.<sup>41</sup>

*Sarebbe utile introdurre una definizione più esplicita dei requisiti per cui un simbolo di partito possa essere classificato come "tradizionalmente usato da" singoli partiti o per cui un partito possa essere considerato come "tradizionalmente rappresentato in Parlamento", al fine di fornire al Ministero degli Interni linee guida per le decisioni relative alla registrazione dei simboli,*

#### E. PREPARATIVI PRE-ELETTORALI

I preparativi per le elezioni sono risultati ben organizzati e gestiti in modo conforme e puntuale. La condotta simultanea di elezioni regionali in Sicilia e in Friuli Venezia Giulia, di elezioni

<sup>39</sup> 300 firme per la circoscrizione uninominale della Valle d'Aosta.

<sup>40</sup> Legge n. 30 del 27 febbraio 2008, Art. 4.

<sup>41</sup> Legge n. 53 del 21 marzo 1990, art. 14.



provinciali in 8 province e di elezioni municipali in 426 comuni in tutta Italia, non hanno causato difficoltà apparenti all'amministrazione elettorale.

In conformità con la legge, la posizione di ogni partito e coalizione sulla scheda elettorale, così come l'ordine dei simboli dei partiti all'interno delle coalizioni, sono stati determinati per sorteggio. Tutti i partiti si sono mostrati soddisfatti di questa procedura. Nelle circoscrizioni visitate, il disegno della scheda è stato completato in tempo e la stampa delle schede è cominciata rispettando le scadenze programmate. A seguito della decisione del Consiglio di Stato sul simbolo dell'UdC (vedi Capitolo VIII), il Ministero degli Interni ha ordinato la temporanea sospensione della stampa delle schede per le circoscrizioni e le regioni dove la registrazione della lista di candidati del partito era stata inizialmente rifiutata. La stampa è continuata dopo la successiva decisione della Corte di Cassazione<sup>42</sup> ed è stata completata per tempo senza ostacolare i preparativi per le giornate di voto. Per poter essere distinte più facilmente dagli elettori e dai membri di seggio le schede elettorali per la Camera erano rosa mentre quelle per il Senato erano gialle.

Le due coalizioni erano rappresentate sulle schede con rettangoli formati dai due quadrati dei simboli dei membri della coalizione. Entrambe le coalizioni hanno manifestato preoccupazione riguardo una possibile confusione per gli elettori, i quali, nell'atto di contrassegnare il rettangolo, avrebbero potuto toccare entrambi i simboli invece di contrassegnare solo uno di questi, invalidando così il voto o causando una disputa in merito alla sua aggiudicazione. Con una decisione che ha sollevato plauso unanime, il Ministero degli Interni ha dunque ordinato la creazione e distribuzione in tutti i seggi elettorali di uno speciale poster che chiariva la questione e specificava che il voto si effettuava ponendo una croce su un singolo simbolo: "un segno, un simbolo". Inoltre sono stati trasmessi dalla televisione spot chiarificatori.

Al fine di prevenire il potenziale pericolo di violazioni della segretezza del voto fotografando le schede votate, su proposta dei Ministri degli Interni e della Giustizia, il Presidente della Repubblica ha promulgato un decreto<sup>43</sup> che proibiva ai votanti di accedere alle cabine elettorali con telefoni cellulari o apparecchi fotografici. Il decreto legge obbligava il presidente di seggio a invitare tutti i votanti a lasciare presso di lui/lei i propri apparecchi prima di recarsi nella cabina. Il deposito e la restituzione dell'apparecchio dopo il voto dovevano essere annotati dal presidente di seggio in uno speciale registro.

Poster per il pubblico - riportanti informazioni su tutte le liste in corsa per le due camere del Parlamento, così come i simboli e i nomi dei candidati - sono stati stampati dalle prefetture e consegnati ai comuni entro la scadenza legale del 29 marzo. Per ogni seggio elettorale sono state preparate tre copie di ogni poster, due delle quali dovevano essere affisse nel seggio durante i giorni del voto. I poster contenevano anche istruzioni su come contrassegnare la scheda e avvertimenti relativi al fatto che l'indicazione del nome di un candidato od ogni altro commento apposto avrebbero invalidato la scheda. Informazioni simili erano contenute nel materiale di campagna di molti partiti.

Il materiale elettorale (corredo per il voto, schede, verbali, ecc.) è stato preparato e consegnato ai presidenti di seggio la mattina del 12 aprile e custodito dalla polizia durante la notte. Tutti i trasferimenti di materiale elettorale sono stati documentati in ogni momento e in ogni fase del processo.

---

<sup>42</sup> Vedi Sezione VIII, Reclami e appelli.

<sup>43</sup> Decreto legge 49 del 1° aprile 2008.

## F. FORMAZIONE DEGLI ELETTORI E DEI FUNZIONARI ELETTORALI

Similmente alle elezioni del 2006, l'educazione al voto per gli elettori si è limitata alla diffusione regolare, da parte dei media audiovisivi nazionali nel mese precedente le elezioni, di spot che spiegavano il sistema elettorale e le procedure di voto e fornivano informazioni per il voto dei disabili e delle persone impedito al movimento. Negli ultimi 10 giorni di campagna, nuove versioni dei videoclip, trasmessi dalla RAI e dai canali *Mediaset*, enfatizzavano la regola "un segno, un simbolo", in risposta alle preoccupazioni delle due coalizioni. Anche la maggior parte dei partiti politici ha effettuato educazione e informazione agli elettori, in particolare riguardo le modalità per contrassegnare le schede elettorali.

## G. VOTO ALL'ESTERO

I cittadini italiani residenti all'estero, temporaneamente o permanentemente, hanno il diritto di votare per posta per le elezioni parlamentari o per i referendum nazionali. Le liste elettorali per la circoscrizione estero sono preparate sulla base dell'unificazione dei dati dell'AIRE<sup>44</sup> e degli archivi degli italiani residenti all'estero mantenuti dagli uffici consolari italiani pertinenti. Il numero di aventi diritto al voto registrati come residenti permanentemente all'estero è stato di 2.812.422 per la Camera dei Deputati e 2.531.584 per il Senato. Diciotto giorni prima della data fissata per le elezioni, gli uffici consolari hanno automaticamente spedito per posta agli elettori inclusi nelle liste della circoscrizione estero buste contenenti il seguente materiale elettorale: tessera elettorale, busta con l'indirizzo dell'ufficio, scheda(e) elettorali con una piccola busta, istruzioni su come votare, una copia della legge<sup>45</sup> e la lista dei candidati per la zona, in base al paese di residenza. Gli elettori hanno dovuto rispedire le loro schede all'ufficio consolare almeno 10 giorni prima della prima giornata elettorale. La scadenza legale per gli uffici consolari per spedito le schede votate in Italia è stata fissata per le 16,00 di giovedì 10 aprile.

Una novità introdotta nella legislazione per le elezioni del 2008<sup>46</sup> permetteva a diverse categorie di cittadini residenti temporaneamente all'estero, con incarichi ufficiali, di votare per posta. Diplomatici, impiegati pubblici e membri delle loro famiglie, forze di polizia, professori universitari e ricercatori<sup>47</sup>, che prevedevano di stare all'estero più di sei mesi, potevano votare nelle elezioni per la Camera dei Deputati per le liste di candidati registrate nella circoscrizione Lazio 1 e nelle elezioni per il Senato per le liste registrate nella regione Lazio. Il personale militare all'estero poteva votare per le liste di candidati della regione in cui il proprio reparto militare è basato in Italia. Secondo le informazioni fornite alla MdV dell'OSCE/ODIHR dal MAE 10 giorni prima delle elezioni, circa 14.400 cittadini erano stati registrati per votare con le nuove regole.

Come tutti i metodi di voto in un ambiente non soggetto a controlli, il voto postale comporta un potenziale problema relativamente alla segretezza del voto e potrebbe essere soggetto ad abusi. Numerosi interlocutori hanno espresso preoccupazioni in merito a una possibile manipolazione degli elettori all'estero, inclusa una maggiore semplicità di porre in atto meccanismi di compravendita di voti, e hanno suggerito che le modalità di voto degli italiani all'estero avrebbero meritato più attenzione. Inoltre, in una conferenza stampa dell'11 aprile, il Ministro degli Interni ha annunciato che il Ministero era stato informato dalla Procura di Reggio Calabria

<sup>44</sup> Anagrafe degli Italiani Residenti all'Estero. L'A.I.R.E. è mantenuto dai comuni e dal Ministero degli Interni e contiene dati sui cittadini italiani residenti permanentemente all'estero.

<sup>45</sup> Legge n. 459 del 27 dicembre 2001, art. 3.

<sup>46</sup> Legge n. 30 del 27 febbraio 2008.

<sup>47</sup> Per le ultime due categorie sono richiesti almeno 3 mesi di soggiorno all'estero dalla data della convocazione delle elezioni.

di possibili tentativi di manipolare il voto all'estero ma non ha fornito dettagli al fine di non ostacolare le investigazioni. Ha assicurato che il MAE era stato allertato e che sarebbero state prese tutte le misure necessarie a salvaguardia delle schede.

Significativi sforzi e un efficace coordinamento sono stati necessari per l'organizzazione del voto all'estero e per il buon esito della consegna verso l'Italia delle buste con le schede. Circa 220 uffici consolari sono stati coinvolti. Dischi con il disegno delle schede approvato sono stati spediti con il corriere diplomatico ai consolati che organizzavano la stampa delle schede; la stampa si è rivelata problematica in alcuni contesti a causa della mancanza di carta idonea o per problemi connessi alle tipografie contrattate per la stampa.

*Si dovrebbe considerare la possibilità di stampare le schede in Italia. Questo garantirebbe l'uniformità del disegno e della qualità della carta e aumenterebbe la sicurezza delle procedure.*

Il Ministero degli Affari Esteri ha fornito un prospetto dettagliato per una raccolta delle buste sicura e puntuale e per la loro consegna a Roma tramite corriere diplomatico accompagnato da funzionari consolari autorizzati. Tutte le schede sono state ricevute a Roma entro le 9,30 di domenica 13 aprile, in tempo per la consegna delle buste al centro di conto di Castelnuovo di Porto, prima dell'inizio del conteggio programmato per le 7,00 di lunedì 14 aprile.

## VI. LA CAMPAGNA

La campagna è stata giudicata meno ostile e aggressiva rispetto a quella del 2006. La libertà d'espressione e la libertà d'assemblea sono state rispettate e agli elettori è stata offerta una scelta autentica fra differenti opzioni politiche. Ai partiti è stata data l'opportunità di fare campagna in un ambiente competitivo.

### A. PARTITI POLITICI

Per queste elezioni anticipate si è verificata una ristrutturazione dei raggruppamenti politici, apparentemente con lo scopo di garantire stabilità al futuro governo, come testimoniato dal fatto che i principali partiti abbiano presentato liste comuni sotto lo stesso simbolo e dalla presenza di coalizioni costituite da meno partiti che nel 2006. Conseguentemente, alle elezioni hanno partecipato due coalizioni principali, il PD e il PdL, e un alto numero di partiti o coalizioni più piccoli.

Rispetto al 2006 il numero di candidati che si è presentato in più di una circoscrizione è diminuito; tuttavia, il leader del PdL, Silvio Berlusconi, s'è presentato in 26 circoscrizioni del paese, così come Gianfranco Fini che era in seconda posizione nella lista del PdL, mentre il leader dell'UdC Pier Ferdinando Casini, s'è candidato in 22 circoscrizioni. Antonio Di Pietro, dell'Italia dei Valori, correva in 12 circoscrizioni come Umberto Bossi, della Lega Nord. Sull'altro versante dello spettro politico, Walter Veltroni del PD si è presentato in una sola circoscrizione, così come Fausto Bertinotti della Sinistra L'Arcobaleno.

*La possibilità per i candidati di presentarsi in tutte le circoscrizioni potrebbe essere riconsiderata in modo tale che gli elettori siano previamente informati sulle probabilità che i candidati hanno di essere eletti grazie al loro voto.*

Quando eletti in regioni differenti, i candidati hanno otto giorni per scegliere la regione che rappresenteranno. Di conseguenza, la lista dei candidati eletti dallo stesso partito nelle altre

regioni può modificarsi, in quanto il candidato seguente nella lista guadagna una posizione. Con questo sistema gli elettori possono essere sorpresi nel vedere che il candidato da loro designato per rappresentarli di fatto rappresenta un'altra regione.

Partiti e candidati hanno frequentemente menzionato alla MdV dell'OSCE/ODIHR che il sistema elettorale non permette uno stretto collegamento tra i candidati e il loro elettorato, e conseguentemente non stimola la campagna dei candidati a livello locale. Questa campagna ha infatti mostrato una sovraesposizione dei principali leader nazionali nei comizi e nei mass media. Tale situazione ha favorito dunque lo spostamento della campagna elettorale dal livello locale a quello nazionale.

Inoltre, i candidati nelle prime posizioni delle liste dei partiti, nutrono maggior fiducia nella possibilità di essere eletti senza necessariamente fare campagna, mentre le possibilità per i candidati collocati nelle ultime posizioni sono più incerte, indipendentemente dal volume della loro campagna elettorale. Di conseguenza, gli incentivi a condurre una campagna elettorale attiva possono essere maggiori per i candidati la cui posizione nella lista offra realistiche, seppure non certe, possibilità di elezione..

Il voto di preferenza, attraverso il quale gli elettori possono scegliere il candidato preferito, è stato spesso menzionato, sia dai candidati, sia dagli elettori, come essere il più appropriato e il più vicino allo spirito della Costituzione.<sup>48</sup>

L'imprevedibile effetto del premio di maggioranza al Senato è stato fonte di preoccupazione per qualche partito, in particolare per il PD e il PdL, che ha chiesto agli elettori di altri partiti minori di effettuare un voto disgiunto a Camera e Senato, cioè di votare per il partito di loro scelta alla Camera ma, tatticamente, effettuare un voto "utile" al Senato.

*Andrebbe considerata la rimozione del sistema delle liste chiuse per facilitare la creazione di un legame più stretto tra i candidati e gli elettori e la rimozione del sistema dei premi a causa dell'imprevedibilità dei suoi effetti.*

## **B. TEMI DELLA CAMPAGNA**

I rappresentanti dei partiti politici hanno giudicato la durata del periodo di campagna elettorale, iniziato 45 giorni prima del voto, sufficiente per mobilitare i propri sostenitori, organizzare chioschi nelle strade e affiggere poster nelle aree designate dalle autorità locali, spesso coprendo i poster dei propri competitori. Tuttavia, la campagna si è svolta in maniera più tangibile sui mass media nazionali. Una frustrazione generale è stata espressa per la mancanza di dibattiti faccia a faccia tra i principali candidati.

I partiti si sono principalmente concentrati su istanze di carattere nazionale, dando poca attenzione a quelle regionali. Pochi temi principali hanno catalizzato l'attenzione pubblica, tra questi la possibile cessione di Alitalia, l'immigrazione di lavoratori stranieri, la situazione economica generale e le riforme del sistema sociale. Una controversa lista in favore della vita, *Aborto? No grazie*, ha ricevuto una notevole attenzione per la sua campagna in favore della revisione della legge sull'interruzione di gravidanza.

La classe dirigente politica ha espresso anche una generale preoccupazione riguardo l'imparzialità e la legalità dello stesso sistema elettorale. I partiti hanno fatto campagna in merito

---

<sup>48</sup> art. 67.

alla riforma del sistema vigente e alcune delle principali forze politiche hanno accusato i propri avversari di aver introdotto elementi di incoerenza nel sistema. Tuttavia, a seguito della proclamazione dei risultati elettorali, chiari e incontestati, il leader del PdL, Berlusconi, ha rilasciato dichiarazioni tali da apparire essere intenzionato a modificare il corrente sistema elettorale.<sup>49</sup>

L'attenzione si è principalmente concentrata sui leader dei due partiti principali, dando l'impressione di un'elezione presidenziale piuttosto che di una parlamentare.

## VII. I MEDIA

### A. PANORAMA DEI MEDIA

Il panorama dei media italiani è vivace e vario. Ci sono 11 canali televisivi e 21 stazioni radiofoniche che trasmettono a diffusione nazionale, così come circa 600 canali TV e pressoché 1.000 radio che operano a livello regionale o locale. Inoltre, ci sono 165 giornali quotidiani che offrono garantiscono una pluralità di opinioni e di punti di vista.<sup>50</sup> Il numero di lettori della stampa quotidiana è di circa sei milioni. La televisione è di gran lunga la più importante fonte d'informazione in Italia (il 92 per cento della popolazione guarda la televisione almeno tre volte alla settimana<sup>51</sup>). I tre canali della TV pubblica della *Radiotelevisione Italiana* (RAI), insieme ai tre canali nazionali privati posseduti da *Mediaset* (*Rete Quattro*, *Canale Cinque* e *Italia Uno*), dominano il mercato televisivo in termini di quote di ascolto e di entrate pubblicitarie.

La significativa concentrazione della proprietà nel settore televisivo<sup>52</sup> e l'influenza dei partiti politici sui media audiovisivi costituiscono da lungo tempo i principali problemi della scena mediatica italiana. Com'è stato riferito alla MdV dell'OSCE/ODIHR da numerosi professionisti dei media e da altri interlocutori, il considerevole controllo di Silvio Berlusconi, attraverso la sua compagnia Fininvest Holdings, sui canali TV *Mediaset*, come sulla più importante compagnia di pubblicità *Publitalia*, crea un conflitto tra affari economici e interessi politici del Premier, e rimane un'istanza critica. Il continuo dominio<sup>53</sup> dei canali RAI e *Mediaset*, il cosiddetto "duopolio, e specialmente il quasi monopolio di *Mediaset* nel mercato delle televisioni commerciali, hanno privato il pubblico italiano di una effettiva varietà di fonti d'informazione e, di conseguenza, indebolito le garanzie di pluralismo"<sup>54</sup>. Il servizio radiotelevisivo pubblico è controllato dai partiti politici, in particolare dal partito al potere, che nomina la maggioranza dei membri del consiglio d'amministrazione della RAI<sup>55</sup>. Di conseguenza la televisione pubblica in Italia è oggetto di a una costante controllo da parte dei partiti politici e del governo.

<sup>49</sup> La Repubblica e ADNKRONOS del 14 aprile 2008.

<sup>50</sup> Il numero di media audiovisivi e stampa è stato fornito dall'AGCOM.

<sup>51</sup> CENSIS, 41 rapporto annuale sulla situazione sociale del paese (2007).

<sup>52</sup> Lo share degli spettatori TV in percentuale di RAI e RTI (Mediaset) secondo un rapporto AGCOM (disponibile su [www2.agcom.it/](http://www2.agcom.it/) e su [www2.agcom.it/Default.aspx?message=viewrelazioneannuale&idRelazione=15](http://www2.agcom.it/Default.aspx?message=viewrelazioneannuale&idRelazione=15)) è stato il seguente nel periodo 2000-2007:

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
RAI	47,3	47,0	46,4	44,9	44,3	43,3	43,6	41,8
RTI	43,4	43,2	43,0	43,9	43,0	42,0	40,3	40,5

<sup>53</sup> Ibid.

<sup>54</sup> OSCE Representative on Freedom of the Media "Visit to Italy: The Gasparri Law" (2005): [http://www.osce.org/documents/rfm/2005/06/15459\\_en.pdf](http://www.osce.org/documents/rfm/2005/06/15459_en.pdf).

<sup>55</sup> Il CdA della RAI è composto da nove membri. Due di loro (incluso il presidente del CdA) sono nominati dal Governo e sette sono eletti dal Parlamento (quattro di loro sono nominati dalla maggioranza e tre dall'opposizione). Il Direttore Generale della RAI è eletto dal CdA in accordo con il Governo.

*Alla luce dell'impatto che queste istanze possono avere sulla copertura delle elezioni da parte dei media, le autorità dovrebbero agire per dare attuazione alle raccomandazioni del Rappresentante per la libertà dei media dell'OSCE nel suo rapporto del 2005 "Visita in Italia: la legge Gasparri".*

## B. QUADRO LEGALE E REGOLATORIO

La Costituzione della Repubblica italiana garantisce la libertà d'espressione e la libertà di stampa. La legge fondamentale riguardo l'accesso di liste e partiti politici ai media audiovisivi è la legge sulla *par condicio* (trattamento equo), adottata nel febbraio 2000. Essenzialmente questa legge definisce la questione dell'accesso ai media audiovisivi nazionali, sia pubblici, sia privati da parte dei partiti che hanno registrato liste di candidati. La legge stabilisce che i partiti che abbiano registrato tali liste debbano avere uguale accesso ai programmi elettorali nei media audiovisivi nazionali. La copertura dei contendenti nei notiziari e nei programmi d'informazione non è stabilita su una base di uguaglianza ma piuttosto di equità, tenendo in considerazione l'indipendenza editoriale dei media audiovisivi. Ciononostante, notiziari e programmi d'informazione devono essere imparziali. Ai media audiovisivi nazionali è fatto divieto di trasmettere spot pubblicitari a pagamento durante il periodo della campagna elettorale.

Come richiesto dalla *Par Condicio*, l'organo di controllo sui media audiovisivi, l'Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni (AGCOM)<sup>56</sup>, così come la Commissione parlamentare di vigilanza sulla RAI<sup>57</sup> hanno emesso regole dettagliate in merito a come applicare i principi contenuti nella legge sulla *par condicio* e nelle altre leggi rilevanti durante la campagna. Entrambi i regolamenti riguardano l'attività dei media durante due periodi di campagna: il primo copre la fase che andava dal giorno dopo lo scioglimento del Parlamento (7 febbraio) fino alla fine della registrazione dei contendenti (10 marzo),<sup>58</sup> mentre il secondo copre il periodo dall'11 marzo fino alle elezioni.<sup>59</sup> Poiché queste elezioni non erano programmate, e i due organi regolatori non erano preparati, i regolamenti per il primo periodo sono stati pubblicati piuttosto in ritardo. Nondimeno, la legge sulla *par condicio* è costantemente in vigore, anche senza le specificazioni fornite per ogni elezione dai due regolamenti. Mentre nel primo periodo un equo accesso ai media è stato garantito ai gruppi parlamentari rappresentati nel Parlamento uscente, nel secondo periodo l'accesso ai media nazionali è stato dato ai contendenti registrati.

Per queste elezioni 18 liste hanno soddisfatto i requisiti richiesti<sup>60</sup> per aver accesso ai media audiovisivi nazionali e partecipare alla campagna. Tutte le liste hanno avuto uguale accesso ai programmi elettorali trasmessi dalla RAI; sono stati anche prodotti due programmi speciali riservati ai leader delle liste<sup>61</sup>. Uno di questi, il programma elettorale *Le interviste*, trasmesso

<sup>56</sup> AGCOM è stata istituita nel 1997 come organo di controllo sui mass media. Ha nove membri; la Camera dei Deputati e il Senato nominano quattro membri ognuno, mentre il presidente è proposto dal Governo e nominato dal Presidente della Repubblica.

<sup>57</sup> La Commissione parlamentare di vigilanza sulla RAI è composta di 40 membri - 20 deputati e 20 senatori - con una composizione che riflette quella del Parlamento. Come richiesto dalla legge sulla RAI adottata nel 1975, la Commissione vigila sulla televisione pubblica per assicurare il rispetto dei principi della trasmissione pubblica, come il pluralismo e l'imparzialità.

<sup>58</sup> La Commissione e l'AGCOM hanno emanato i regolamenti per il primo periodo della campagna rispettivamente il 20 e il 21 febbraio.

<sup>59</sup> La Commissione e l'AGCOM hanno emanato i regolamenti per il primo periodo della campagna rispettivamente il 28 febbraio e il 4 marzo.

<sup>60</sup> Registrare le liste in un numero sufficiente di circoscrizioni per coprire almeno un quarto dell'elettorato attivo (regolamentazioni dell'AGCOM del 4 marzo).

<sup>61</sup> PD e IdV così come PdL, Lega Nord e Movimento per l'Autonomia, erano due coalizioni elettorali, ognuna delle quali era rappresentata da un leader comune negli speciali programmi elettorali riservati ai leader delle liste. In tutto c'erano 15 leader rappresentanti 18 liste.

dalla RAI l'11 aprile a chiusura di campagna, ha riunito i leader delle liste e ha dato a ognuno di loro l'opportunità di presentare i propri programmi elettorali agli elettori, senza interazioni dirette con gli altri rappresentanti politici presenti in studio. Contrariamente alle elezioni del 2006, i media nazionali non hanno trasmesso nessun faccia a faccia o altri programmi con dibattiti diretti tra i leader, essenzialmente a causa della mancanza d'interesse da parte di alcuni di essi nel partecipare a tali trasmissioni. Tuttavia, con un totale di 15 leader, l'organizzazione di questo tipo di programmi avrebbe comportato notevoli difficoltà per i media data la difficoltà di garantire uguali opportunità nel dibattito a tutti i leader presenti .

Durante la campagna, l'AGCOM, che è incaricata del monitoraggio e del controllo del rispetto della legge sulla *par condicio* e degli altri regolamenti da parte delle emittenti ha ricevuto un totale di 139 reclami. La maggior parte è stata presentata da alcuni partiti politici per insufficiente (troppo poco) o iniqua copertura nei media nazionali. Durante il periodo elettorale l'AGCOM ha multato *Rete Quattro*<sup>62</sup> e ha emesso numerosi avvisi rivolti ai media perché migliorassero la loro copertura elettorale. L'AGCOM ha risposto ai reclami in maniera tempestiva e, complessivamente, ha avuto un ruolo attivo durante la campagna; nondimeno la parzialità di certi media privati e la limitata copertura di alcune liste sono state ragioni di preoccupazione durante l'intero periodo elettorale.

*L'AGCOM dovrebbe essere dotata di maggiori poteri di attuazione delle decisioni emesse. L'indipendenza dell'AGCOM potrebbe essere ulteriormente accresciuta emendando la procedura di nomina dei suoi membri, al fine di limitare, nel processo decisionale, le possibilità d'influenza politica da parte delle maggioranze in carica nei due rami del Parlamento.*

### C. MONITORAGGIO DEI MEDIA

Dal 19 marzo fino all'11 aprile la MdV dell'OSCE/ODIHR ha condotto un'analisi quantitativa e qualitativa delle trasmissioni del *prime time* dei tre canali televisivi pubblici (*RAI Uno*, *RAI Due* e *RAI Tre*), dei tre canali privati di *Mediaset* (*Italia Uno*, *Rete Quattro* e *Canale Cinque*) e del canale privato, *La7*, posseduto da *Telecom*.

Le emittenti nazionali e la stampa hanno seguito intensamente le elezioni permettendo agli elettori di aver accesso all'informazione. I canali TV monitorati hanno fornito un'ampia copertura delle elezioni sia nei notiziari regolari sia nelle trasmissioni d'informazione e tutte le liste sono state in grado di presentare le loro piattaforme elettorali negli speciali programmi trasmessi dai media pubblici nazionali.

In generale, tutti i canali monitorati hanno concentrato l'attenzione su PdL e PD nei notiziari e nei programmi d'informazione. L'interesse dei media per le due principali coalizioni è stata particolarmente evidente nella fase iniziale della campagna. Nei media osservati, ad alcune liste è stato concesso solo uno spazio molto limitato, mentre la quantità di tempo data ad altri partiti è aumentata durante la campagna, in particolare l'UdC e *La Sinistra L'Arcobaleno* e, in qualche misura anche al *Partito Socialista* (PS), *La Destra* (LD), la *Lega Nord* (LN) e l'*Italia dei Valori* (IdV).

---

<sup>62</sup> La multa di 100.000 euro è stata emessa dall'AGCOM il 18 marzo (n. 54/08) per violazione dei regolamenti della campagna. Va osservato che il gruppo Mediaset fa pagare più di 100.000 euro per circa 30 secondi di pubblicità durante il *prime time*.

## 1. Canali della TV pubblica

I canali della RAI hanno rispettato i loro obblighi di legge e hanno garantito a tutte le liste e ai loro leader uguale accesso negli speciali programmi elettorali, trasmessi durante il prime time serale su *RAI Due* e su *RAI Tre*. A un rappresentante per ogni lista sono stati concessi 20 minuti nel programma *L'intervista* e a membri di quattro liste per volta è stata garantita la partecipazione, per due volte durante la campagna, al programma della RAI, *Tribuna Elettorale*. Inoltre, spot pubblicitari gratuiti di presentazione delle liste sono stati trasmessi durante la programmazione mattutina di *RAI Due* e di *RAI Tre*. Oltre a ciò, tutti i 15 leader di partiti e coalizioni hanno partecipato a uno dei programmi settimanali, di 45 minuti chiamati *Conferenza stampa*, rispondendo alle domande di cinque giornalisti in rappresentanza di differenti testate giornalistiche. Il programma elettorale conclusivo, *Le Interviste*, trasmesso l'11 aprile, ultimo giorno della campagna, ha concesso a tutti i leader sette minuti di tempo per rivolgere agli elettori l'appello finale della propria campagna.<sup>63</sup> La RAI ha anche trasmesso spot pubblicitari gratuiti seppure durante la programmazione mattutina, quando l'audience è considerevolmente inferiore a quella serale.

Complessivamente, i notiziari dei canali RAI hanno dato circa il 30 per cento del tempo dedicato alla politica a ognuno dei due principali contendenti, PD e PdL. Allo stesso tempo, a UdC e SA è stato dato circa il dieci per cento, mentre LN, SP, IdV e LD hanno ricevuto tutti una copertura tra il due e il cinque per cento del totale. La distribuzione del tempo tra i partiti nei programmi di approfondimento della RAI è stata simile a quella dei notiziari. Tra tutti i canali RAI, *RAI Uno* è stato il più equilibrato in termini di tono della copertura e di quantità di tempo dato alle liste e ai loro leader,. Mentre su tutti e tre i canali RAI il tono della copertura per i partiti è stato prevalentemente neutro, *RAI Tre* ha fornito un ritratto leggermente negativo del PdL e uno più positivo del PD rispetto agli altri due canali pubblici.

## 2. Canali della TV privata

Due dei canali *Mediaset*, *Italia Uno* e *Rete Quattro*, hanno mostrato una chiara tendenza in favore del PdL. *Italia Uno* ha fornito solo una limitata copertura delle notizie di carattere politico. In questo spazio, PdL (37 per cento) e PD (33 per cento) hanno chiaramente dominato la copertura elettorale del suo notiziario, *Studio Aperto*. Tuttavia, mentre la rappresentazione del PdL è stata principalmente positiva o neutra, il PD è stato presentato essenzialmente sotto una luce neutra o negativa. *Rete Quattro* ha mostrato una evidente preferenza verso il PdL, sia in termini di tempo, sia per il tono della copertura. Mentre il PdL ha ricevuto il 54 per cento dello spazio dedicato alla politica, al PD è andato il 21 e a SA, come all'UdC, il 5 per cento. Il profilo del PdL fornito da questo canale è stato straordinariamente positivo, mentre gli altri partiti sono stati presentati in una luce neutra o negativa. Il conduttore, e direttore, del notiziario ha palesato un costante sostegno per Silvio Berlusconi e per il suo partito.

Il PdL e il PD hanno ricevuto, rispettivamente il 35 e il 32 per cento dello spazio politico del notiziario di *Canale Cinque*, che è stato il più equilibrato nella copertura dei partiti fra tutti i canali *Mediaset*. Tuttavia, anche questo canale ha mostrato una lieve tendenza a favore del PdL, descritto più positivamente rispetto agli altri partiti. D'altra parte, il programma d'approfondimento di questo canale, *Matrix*, è stato molto bilanciato e ha offerto una significativa quantità di spazio a un elevato numero di liste (9 partiti hanno ricevuto almeno l'8 per cento del tempo totale del programma).

---

<sup>63</sup> Walter Veltroni non ha partecipato. Il programma coincideva con il comizio finale del PD.



I notiziari de *La7* hanno garantito una copertura ad ampio raggio e generalmente molto equilibrata delle liste. Al PdL è stato dato lo spazio maggiore (28 per cento) mentre il PD ha ricevuto il 17 per cento; otto liste hanno avuto più del 4 per cento e altri otto partiti ancora hanno avuto circa il due per cento dello spazio ognuno. In generale, tutti i partiti sono stati trattati in modo imparziale. Nei notiziari le formazioni politiche sono state oggetto di critiche, inclusi entrambi i capolista di PdL e PD. I programmi di approfondimento de *La7* hanno dato un terzo del loro tempo rispettivamente a PdL e PD.

## VIII. RECLAMI E APPELLI

### A. LE GIUNTE PARLAMENTARI DELLE ELEZIONI

64

La facoltà dell'organismo legislatore di risolvere le controversie elettorali trova le sue radici nell'Articolo 66 della Costituzione che dà poteri a entrambe le camere di giudicare "dei titoli di ammissione dei suoi componenti e delle cause sopraggiunte di ineleggibilità e di incompatibilità."

Conformemente alle Regole di Procedura, le giunte elettorali vengono istituite all'interno del Senato e della Camera dei Deputati per esaminare i reclami elettorali. E' consuetudine che entrambe le giunte siano presiedute da membri dell'opposizione. Le giunte operano con regole specifiche, che includono la possibilità di udienze pubbliche e riferiscono le proprie raccomandazioni al Parlamento, che prende la decisione finale in seduta plenaria.

I reclami che riguardano i risultati elettorali, l'assegnazione dei seggi, così come i reclami concernenti la giornata di voto e la verifica dei risultati, sono giudicati dalla neoeletta Camera dei Deputati o dal Senato. Le loro decisioni sono definitive, senza possibilità di ricorso a un tribunale.

### B. APPELLI PRE-ELETTORALI

Nel periodo pre-elettorale, gli appelli esaminati dalle giunte elettorali parlamentari hanno riguardato sia il rifiuto di approvare simboli di partito, sia l'esclusione di liste di candidati. I simboli sono approvati dal Ministero degli Interni con la possibilità di appellarsi all'UECN. L'ammissione delle liste viene fatta dagli UEC nel caso della Camera e dagli UER nel caso delle liste per il Senato. La questione del grado di appello successivo all'UECN è stata risolta da una decisione della Corte di Cassazione dell'8 aprile 2008, quando la Corte ha ritenuto che tutti gli appelli all'UECN riguardanti le operazioni elettorali, inclusa l'ammissione delle liste e l'approvazione dei simboli di partito, dovevano essere uditi dal neoeletto Parlamento (quindi dopo le elezioni). La Corte ha espressamente escluso che qualsiasi tribunale o giudice possa avere giurisdizione su tali istanze.

La decisione è nata dal caso della *Democrazia Cristiana* (DC), il cui simbolo era stato rifiutato dal Ministero degli Interni sulla base del fatto che fosse troppo simile al simbolo del partito UdC.<sup>65</sup> L'Articolo 14 del Codice Elettorale proibisce ai partiti di usare simboli che siano usati da

<sup>64</sup> Per il Senato *Giunta delle elezioni e delle immunità parlamentari* e per la Camera *Giunta delle elezioni*.

<sup>65</sup> Cronologia del caso del simbolo della Democrazia Cristiana:

- 3 marzo 2008: Il Ministro degli Interni respinge il simbolo, presentato dal sig. Pizza, della Democrazia Cristiana (DC) in quanto troppo simile a quello dell'Unione di Centro (UdC).

altri partiti già “presenti” in Parlamento.<sup>66</sup> La DC aveva fatto domanda presso svariati UER per ottenere l’approvazione delle proprie liste nonostante il suo simbolo non fosse stato accettato,.

La DC si era appellata prima presso l’UECN, che aveva confermato la deliberazione del Ministero degli Interni, e in seguito a cinque differenti Tribunali Amministrativi Regionali, così come alla Giunta delle elezioni e delle immunità parlamentari del Senato e, infine, al Consiglio di Stato.<sup>67</sup> In quasi tutti i casi i TAR avevano rifiutato di esaminare l’appello sulla base del fatto che non avessero giurisdizione. Il 1 aprile il Consiglio di Stato è invece giunto alla conclusione di aver giurisdizione in merito alla questione. Ha pubblicato una misura provvisoria sospendendo l’esclusione del simbolo della DC, per effetto della quale il Ministero degli Interni sarebbe stato obbligato a includere le liste della DC nelle schede. Dodici giorni prima delle elezioni il Ministero degli Interni si è trovato dunque di fronte alla prospettiva di un possibile ritardo delle elezioni, di ristampare le schede e di riorganizzare il sorteggio per determinare la posizione dei partiti sulle schede. Il Ministero degli Interni ha quindi fatto appello alla Corte di Cassazione chiedendo una decisione sulla questione se il Consiglio di Stato avesse giurisdizione per pronunciarsi sull’argomento.

L’8 aprile la Corte di Cassazione ha sentenziato che solo il parlamento ha giurisdizione per dare udienza a un appello rispetto a una decisione dell’UECN riguardo simboli e liste. Conseguentemente, la decisione iniziale del Ministero degli interni è stata confermata. Il simbolo della DC non è stato approvato e le sue liste non sono state ammesse.

- 6 marzo 2008: la DC si appella all’UECN sulla base del fatto che il proprio simbolo non è così simile al simbolo dell’UdC e che, in ogni caso, una sentenza esecutiva del Tribunale civile di Roma (sentenza n. 19381 del 25.9.2006) riconosceva il diritto del sig. Pizza di usare il nome Democrazia Cristiana e il simbolo “scudo crociato”.
- 8 marzo 2008: l’UECN decide di confermare la decisione del Ministro degli Interni ed esclude il simbolo sulla base dell’Articolo 14 del Codice Elettorale che proibisce l’uso di simboli che possano confondere l’elettore e laddove il simbolo in questione sia già utilizzato da un altro partito che è rappresentato in Parlamento.
- 10 marzo 2008: l’UER del Lazio rifiuta di ammettere la lista della DC per il Senato poiché il suo simbolo non è stato approvato dal Ministero degli Interni (la DC ha inoltrato domanda presso altri 11 UER ma è stata rifiutata ogni volta sulle stesse basi).
- 13 marzo 2008: l’UECN conferma la decisione dell’UER di escludere la lista della DC.
- 13 marzo 2008: la DC si appella al Tribunale Amministrativo Regionale (TAR) del Lazio contro il rifiuto dell’UECN di registrare il suo simbolo e di approvare la sua lista. Simili appelli vengono presentati ad altri TAR regionali per la stessa ragione.
- 20 marzo 2008: il TAR di Roma decide di non avere giurisdizione.
- 20 marzo 2008: il TAR di Salerno non decide sulla questione della giurisdizione ma rinvia il caso al TAR di Napoli per la risoluzione. Questa decisione viene rinviata al Consiglio di Stato.
- 26 marzo 2008: le Giunte parlamentari delle elezioni di Camera e Senato rifiutano di esaminare l’appello della DC fatto giustificando la decisione con il fatto che la loro giurisdizione riguarda gli appelli delle elezioni del 2006 e che dunque sarà il nuovo Parlamento ad affrontare gli appelli relativi alle elezioni del 2008.
- 1 aprile 2008: il Consiglio di Stato ordina l’ammissione delle liste della DC. Il Ministero degli Interni presenta un appello alla Corte di Cassazione.
- 8 aprile 2008: la Corte di Cassazione decide che “ogni questione concernente le operazioni elettorali, ivi comprese quelle relative all’ammissione delle liste, compete in via esclusiva al giudizio di dette Camere, restando così preclusa qualsivoglia possibilità di intervento in proposito di qualsiasi autorità giudiziaria”.

<sup>66</sup> L’UdC ha usato il suo simbolo nelle elezioni parlamentari del 2006 e ha avuto 21 senatori e 40 deputati eletti con esso.

<sup>67</sup> Il Consiglio di Stato è un organo consultivo legale-amministrativo che assicura la legalità nella pubblica amministrazione italiana. Generalmente è l’organo d’appello contro le decisioni del TAR. Il Consiglio deriva la propria autorità e i propri poteri dagli Articoli 100, 103, e 111 della Costituzione.

Se la DC dovesse fare appello al nuovo Parlamento, e questo dovesse pronunciarsi in suo favore, il solo rimedio possibile sarebbe quello d'invalidare i risultati delle elezioni parlamentari per poter includere il simbolo della DC nella scheda. In pratica, tale esito non è né un rimedio efficace né tempestivo per risolvere i reclami pre-elettorali.

La MdV dell'OSCE/ODIHR ha registrato le preoccupazioni di numerosi interlocutori, tribunali e amministratori elettorali, inerenti al vuoto legale creato dalla mancanza di un organo competente a dirimere i reclami pre-elettorali. Gli interlocutori hanno suggerito che la legislazione dovrebbe espressamente conferire all'UECN lo status di organo giudicante in modo tale che le sue decisioni siano definitive senza il bisogno di ulteriori appelli. Un'altra possibilità sarebbe quella di dichiarare un tribunale (la Corte di Cassazione, la Corte Costituzionale o il Consiglio di Stato) competente a pronunciarsi sugli appelli. In entrambi i casi, si permetterebbe a un organo giudicante di prendere decisioni tempestive nel caso di appelli sul rifiuto di simboli o liste prima delle elezioni.

*La procedura in vigore relativa ai reclami poggia su basi costituzionali; nondimeno il nuovo Parlamento potrebbe considerare l'adozione di misure a garanzia di una soluzione imparziale e tempestiva delle controversie elettorali prima delle elezioni.*<sup>68</sup>

### C. RECLAMI RELATIVI AI RISULTATI ELETTORALI

Gli strascichi delle elezioni parlamentari del 2006 hanno evidenziato i problemi relativi alla verifica dei risultati la cui responsabilità spetta al Parlamento.<sup>69</sup> Alla Camera il margine di vittoria della coalizione di centro-sinistra nelle elezioni del 2006 fu estremamente ridotto<sup>70</sup> e l'opposizione insistette dunque per ricontare tutte le schede. Infine, fu raggiunto un accordo nel ricontare solo le schede del dieci per cento dei seggi ma la commissione non fu in grado di completare il compito durante il suo mandato<sup>71</sup>. Questa questione è particolarmente importante per la Camera a causa del nuovo sistema elettorale, con il quale i risultati sono tabulati a livello centrale e il premio di maggioranza viene assegnato sulla base dei risultati a livello nazionale. Diviene così inattuabile la verifica sistematica - circoscrizione per circoscrizione - com'era invece possibile con i precedenti sistemi elettorali. Di conseguenza alla commissione preposta al riconteggio fu assegnato un compito impossibile riguardo alla verifica del voto del 2006.

*Il Parlamento potrebbe considerare l'introduzione di procedure efficaci, adeguate al sistema elettorale in vigore, per rendere possibile l'adempimento delle proprie responsabilità di verifica.*

Inoltre, le soluzioni che la commissione ha a disposizione per rimediare potenziali errori nei risultati non sono efficaci. Se il nuovo conteggio dovesse fornire un risultato differente, con il presente sistema elettorale non è possibile destituire un singolo membro del Parlamento; infatti, secondo la normativa vigente, la commissione dovrebbe annullare le elezioni o riaggiudicare il premio di maggioranza e quindi cambiare il risultato politico dell'intera elezione.

In conclusione, il sistema non garantisce un meccanismo efficace e tempestivo per rivedere e considerare i reclami relativi alla giornata di voto e ai risultati.

<sup>68</sup> La Commissione di Venezia, Commissione Europea per la Democrazia attraverso il diritto, nel *Code of Good Practice (Paragraph 95)* enfatizza l'importanza di avere gli appelli riguardanti questioni pre-elettorali risolti in maniera tempestiva prima delle elezioni.

<sup>69</sup> Vedi art. 66 della Costituzione.

<sup>70</sup> 24.000 voti su un elettorato di circa 43 milioni.

<sup>71</sup> [Il campione] consisteva di 6.000 seggi; la commissione è riuscita a ricontare solo le schede relative a 180 seggi e ha calcolato che per ricontare il totale ci sarebbero voluti due mandati addizionali di 5 anni.

Gli impegni sottoscritti dagli Stati Partecipanti all'OSCE e gli altri standard<sup>72</sup> per elezioni democratiche stabiliscono che i candidati debbano avere l'opportunità di presentare reclami su ogni aspetto delle operazioni elettorali a un tribunale pertinente. La Commissione per la Democrazia attraverso il Diritto del Consiglio d'Europa nel *Code of Good Practice in Electoral Matters 2002* (Codice di Buone pratiche per le questioni elettorali 2002), dichiara che: "gli organi d'appello sulle questioni elettorali dovrebbero essere o una commissione elettorale o un tribunale. Per gli appelli al Parlamento, un appello al parlamento dovrebbe essere possibile in prima istanza. In ogni caso, deve essere possibile l'appello finale a un tribunale."<sup>73</sup>

*La legge elettorale dovrebbe prevedere la possibilità di un appello a un tribunale per le decisioni prese dal Parlamento in merito ai risultati e ai reclami post-elettorali.*

## IX. OSSERVATORI ELETTORALI

La legge permette a ogni partito politico concorrente alle elezioni di nominare dei rappresentanti per osservare il lavoro degli Uffici elettorali regionali e di circoscrizione, così come i seggi elettorali nelle circoscrizioni dove i partiti abbiano presentato una lista di candidati. I rappresentanti di partito sono autorizzati a presenziare a tutti gli incontri dei funzionari elettorali.

Nelle leggi elettorali non sono previsti osservatori locali che non siano i rappresentanti dei partiti. La MdV dell'OSCE/ODIHR non ha incontrato nessun gruppo di osservatori locali che volesse osservare le elezioni. Secondo l'articolo 3 del decreto legge n. 24 del febbraio 2008 gli osservatori dell'OSCE sono stati autorizzati a osservare le elezioni parlamentari del 2008<sup>74</sup>, allo stesso modo di quelle del 2006.

*Per quanto l'accreditamento e la cooperazione ricevute dalla MdV dell'OSCE/ODIHR siano state molto apprezzate, allo scopo di conformarsi al paragrafo 8 del Documento dell'OSCE di Copenhagen del 1990, la legislazione elettorale dovrebbe essere emendata per autorizzare la presenza di osservatori locali indipendenti e per rendere permanente le disposizioni riguardanti gli osservatori internazionali.*

## X. PARTICIPAZIONE DELLE DONNE

Nelle elezioni del 2006 le donne vinsero 109 seggi alla Camera (17,3 per cento) e 45 seggi al Senato (14 per cento), il che rappresentò un importante miglioramento rispetto al precedente Parlamento<sup>75</sup>. Tuttavia, nell'ultimo governo, su un totale di 18 Ministri, solo due erano donne<sup>76</sup> e, su un totale di 101 membri dell'intero gabinetto (inclusi vice ministri, sottosegretari e segretari di Stato), solo 19 erano donne.

<sup>72</sup> Commissione Diritti Umani (Human Rights Committee), il Commento Generale N. 25 del 12/07/96: *The right to participate in public affairs, voting rights and the right of equal access to public service (art. 25)* contempla la necessità dell'indipendenza dello scrutinio dei voti e del processo di conteggio, e l'accesso a una revisione giudiziale, o a un processo equivalente, in modo tale che gli elettori possano avere fiducia nella sicurezza del voto e del conteggio.

<sup>73</sup> Sezione 3.3(a).

<sup>74</sup> Art. 3, decreto legge n. 24 del 15 febbraio 2008, emendato e convertito in legge dal Parlamento il 27 febbraio e pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale il 29 febbraio 2008.

<sup>75</sup> Nella legislatura del 2005 le donne rappresentavano il 9,8 per cento della Camera dei Deputati e il 7,7 per cento del Senato.

<sup>76</sup> Emma Bonino era Ministra del commercio internazionale e Livia Turco era Ministra della Salute.

Teoricamente un sistema a liste chiuse dovrebbe permettere a più donne di essere elette. Infatti, i partiti potrebbero inserire le candidate donne in posizioni di lista, tali da garantire con sicurezza l'elezione. Ciononostante, le donne non sono state generalmente collocate in posizioni "vincenti" nelle loro liste di partito nelle elezioni del 2008. Solo quattro donne<sup>77</sup> sono state registrate come leader dei loro partiti e nessuna di loro è stata eletta. In totale 1.729 donne si sono candidate per la Camera dei Deputati e 801 per il Senato. Di queste 55 sono state elette al Senato e 132 alla Camera. I partiti politici che hanno incluso più donne nelle loro liste sono *La Sinistra L'Arcobaleno* (44 per cento di donne), *Partito Democratico* (43 per cento), *Lega Nord* (35 per cento) e *Sinistra Critica* (35 per cento). Il PdL ha inserito solo il 21 per cento di donne nella sua lista. La questione della partecipazione femminile è stata discussa durante la campagna<sup>78</sup>, ciononostante, pare ancora esserci una certa riluttanza nel riconoscere il bisogno di una maggior partecipazione femminile in politica.

*I partiti dovrebbero includere nelle loro liste più donne in posizioni vincenti.*

## **XI. PARTECIPAZIONE DI MINORANZE NAZIONALI**

Questioni riguardanti i Rom sono state sollevate durante la campagna da alcuni partiti. Si stima che ci siano circa 170.000 Rom che vivono sparsi nel paese, 40 per cento dei quali sono cittadini italiani. Metà del totale dei Rom vive in campi. Alcuni Rom provengono dalla ex Jugoslavia, altri dalla Romania e dalla Bulgaria. Dei Rom che sono cittadini italiani si calcola che circa il 30 per cento abbia l'età per votare. La legge<sup>79</sup> consente ai Rom, o a ogni altra persona che sia cittadino italiano senza fissa dimora, di potersi registrare presso l'ufficio municipale locale e utilizzarne l'indirizzo. Non sembrano esistere un'interpretazione e un'attuazione uniforme di questa legge.

I Rom sono stati storicamente emarginati e stereotipi negativi di questo gruppo sono stati usati dalla *Lega Nord*, nella sua campagna, per sostenerne l'espulsione dal paese. *La Sinistra L'Arcobaleno*, d'altra parte, ha invece candidato una donna, Dijana Pavlović, ottava di lista, che è una Rom originaria della Bosnia Erzegovina. Per quanto non sia stata eletta, si tratta della prima(o) Rom che si sia mai candidata(o) in un'elezione nazionale.

*Le autorità dovrebbero affrontare la questione di una possibile perdita dei diritti elettorali tra la comunità Rom e intraprendere azioni per garantire che siano informati dei loro diritti e delle loro responsabilità, che non vengano discriminati e che siano incoraggiati a votare. Le autorità dovrebbero mettere in pratica il Piano d'Azione dell'OSCE sui Rom e Sinti, specialmente il Capitolo VI "Accrescere la partecipazione nella vita pubblica e politica"*

## **XII. GIORNATE ELETTORALI**

Conformemente alla pratica standard delle MdV dell'OSCE/ODIHR, la MdV non ha osservato in maniera sistematica e dettagliata la votazione e il conteggio. Tuttavia, rappresentanti della

---

<sup>77</sup> Daniela Santanchè per *La Destra*, Flavia D'Angeli per la *Sinistra Critica*, Fabiana Stefanoni per il *Partito di Alternativa Comunista*, Eva Rossi per la *Lega per l'Autonomia - Alleanza Lombarda - Lega Pensionati*.

<sup>78</sup> Silvio Berlusconi ha detto che avrebbe avuto quattro donne ministre nel suo gabinetto.

<sup>79</sup> Articolo 2 della Legge 1228 del 24 dicembre 1954.

MdV hanno visitato circa quaranta seggi elettorali nelle aree di competenza a Roma, Trieste, Perugia e Palermo e nei loro dintorni.

## A. IL VOTO

Il 13 aprile, 61.212 seggi elettorali in tutta l'Italia hanno aperto alle 8,00 e chiuso alle 22,00. Il voto è proseguito il giorno seguente dalle 7,00 alle 15,00 come previsto dalla legge. Nelle aree urbane i seggi sono stati organizzati in scuole, ospitanti diversi seggi. Gli impiegati comunali erano responsabili per la trasmissione dei dati sull'affluenza ai seggi e di quelli sui risultati preliminari dai seggi agli UEC.

Nei seggi visitati, le operazioni di voto sono state condotte in maniera calma e ordinata, con la maggior parte dei membri di seggio presenti. Donne e giovani erano ben rappresentati tra i membri dei seggi. Con qualche eccezione, i presidenti di seggio hanno mostrato esperienza e familiarità con le procedure di voto. Rappresentanti di partito erano registrati in numerosi seggi elettorali ma sono stati incontrati raramente durante lo scrutinio. L'identificazione degli elettori è stata effettuata correttamente, i dati dei loro documenti d'identità registrati nelle liste elettorali<sup>80</sup> e il numero delle loro tessere elettorali registrato nel verbale di controllo. Gli elettori hanno votato correttamente contrassegnando il simbolo del partito di loro scelta. Elezioni regionali, provinciali e comunali hanno avuto luogo parallelamente in alcuni luoghi senza apparentemente condizionare l'organizzazione generale del voto.<sup>81</sup>

In genere, la segretezza del voto è stata rigorosamente rispettata, seppure in alcuni seggi i presidenti non hanno chiesto agli elettori di depositare telefoni cellulari e apparecchi fotografici prima di entrare nelle cabine elettorali come previsto dal recente decreto del Presidente della Repubblica.<sup>82</sup>

Un notevole impegno è stato posto per creare le condizioni necessarie alla partecipazione degli elettori. I comuni hanno compilato e reso pubbliche liste di seggi con accesso facilitato per elettori fisicamente impediti. Trasporti speciali per i seggi sono stati organizzati per gli elettori più anziani. Il trasporto pubblico<sup>83</sup> era a prezzo ridotto per gli elettori lontani dal loro luogo di residenza che desideravano recarsi a votare.

I dati ufficiali sull'affluenza al voto sono stati dell'80,51 per cento per la Camera e dell'80,47 per cento per il Senato, leggermente inferiori rispetto a quelli delle elezioni 2006<sup>84</sup>.

## B. CONTEGGIO

Nei seggi visitati il conteggio è iniziato immediatamente dopo la chiusura dei seggi il 14 aprile. Prima di aprire le urne, i membri del seggio determinavano hanno determinato, separatamente per l'elezione del Senato e per l'elezione della Camera dei Deputati, il numero di cittadini che aveva votato contando il numero di registrazioni nelle liste elettorali. Questi numeri sono stati poi confrontati con il numero di schede consegnate agli elettori. Come misura di sicurezza

<sup>80</sup> In alcuni casi, specialmente nei seggi nelle aree rurali, così come previsto dalla legge lo scrutatore metteva la propria firma per certificare la diretta conoscenza dell'elettore.

<sup>81</sup> A Roma, per esempio, hanno avuto luogo cinque elezioni allo stesso tempo e negli stessi seggi.

<sup>82</sup> Decreto legge N. 49 del 1 aprile 2008.

<sup>83</sup> Uno sconto del 60 per cento era concesso a tutti i viaggiatori in bus o treno dietro presentazione della tessera elettorale indicante il luogo di residenza, con l'obbligo di presentare la tessera timbrata nel viaggio di ritorno se richiesta dal controllore dei biglietti.

<sup>84</sup> 83,617 per cento per la Camera e 83,564 per cento per il Senato.

aggiuntiva sono state contate le registrazioni sui verbali di controllo. Sono state contate per prime le schede per il Senato. Il conteggio è stato molto lento quando le procedure richieste per legge sono state seguite. Il presidente di seggio ha dovuto estrarre singolarmente ogni scheda dall'urna. Il processo è stato osservato dai rappresentanti di lista, così assicurando un alto livello di trasparenza.

Il conteggio delle schede votate in Italia si è concluso prima della mezzanotte del 14 aprile. Il ben organizzato sistema di trasmissione dei risultati dai seggi ai comuni, l'immediata tabulazione e conseguente trasmissione dei dati alle Prefetture e poi al Ministero degli Interni, ha permesso la pubblicazione dei risultati preliminari non ufficiali nelle prime ore del mattino del 15 aprile.<sup>85</sup> Inizialmente i risultati sono stati annunciati solo a livello regionale e infine a livello comunale. I risultati disaggregati per seggio elettorale non sono stati forniti e la MdV dell'OSCE/ODIHR è stata informata che neppure per i risultati ufficiali era prevista la scomposizione per seggio.

*La pubblicazione dei risultati preliminari per seggio elettorale al momento della loro ricezione aumenterebbe la trasparenza del processo di tabulazione. I risultati ufficiali per seggio elettorale dovrebbero essere pubblicati una volta che siano stati convalidati.*

Al fine di contare i voti della circoscrizione estero sono stati istituiti 1.200 seggi vicino a Roma, a Castelnuovo di Porto. Il trattamento preliminare delle buste è iniziato alle 7,00 del 14 aprile. Circa 300 presidenti di seggio e un considerevole numero di scrutatori sono arrivati in ritardo o non si sono presentati affatto, il che ha ritardato l'inizio delle del conteggio. L'UEC di Roma ha incontrato difficoltà nel trovare subito sostituti per i presidenti di seggio assenti, in quanto aveva già dovuto risolvere simili problemi il giorno precedente con i seggi regolari nel comune. Alla MdV dell'OSCE/ODIHR è stato comunicato che il conteggio dei voti per la circoscrizione estero è stato completato entro il limite definito per legge delle 14,00 del 15 aprile.

*Il sistema di nomina di presidenti e scrutatori, per i seggi regolari e della circoscrizione estero, andrebbe riconsiderato e andrebbero adottate le misure necessarie per evitare le assenze, nelle giornate elettorali, dei membri di seggio nominati.*

In generale le specifiche procedure per il conteggio dei voti sono state eseguite correttamente. In pochi casi, il personale dei seggi è stato negligente nell'applicazione rigorosa delle procedure di legge ma il segreto del voto non è mai stato violato.

La Direzione Centrale dei Servizi Elettorali del Ministero degli Interni ha pubblicato i risultati non ufficiali il 16 aprile alle 5,00.<sup>86</sup>

### **C. RECLAMI E APPELLI DELLE GIORNATE ELETTORALI**

Secondo le informazioni fornite dal Dipartimento Internazionale della Camera dei Deputati italiana, la Giunta delle elezioni della Camera ha ricevuto entro il 20 maggio, giorno di scadenza per reclami e appelli, 10 esposti. La maggior parte di questi riguardava le schede votate nella circoscrizione degli italiani all'estero, la distribuzione dei seggi alla Camera sulla base del calcolo dei risultati elettorali o la mancata registrazione di liste di candidati e simboli di partiti nel periodo pre-elettorale.

<sup>85</sup> Risultati parziali erano disponibili durante la sera e durante la notte sulla pagina web del centro stampa del Ministero degli Interni. Gli aggiornamenti venivano effettuati non appena ricevute e controllate le informazioni.

<sup>86</sup> Mancavano ancora i risultati del conteggio in 27 seggi della circoscrizione estero ma tali voti non avrebbero potuto influenzare i risultati annunciati.

La Giunta delle elezioni e delle immunità parlamentari del Senato, prima del 15 maggio, scadenza prevista per reclami e appelli alla camera alta, ha ricevuto cinque reclami. Due di questi concernevano la mancata registrazione di liste presentate nel periodo pre-elettorale, due riguardavano l'eleggibilità di due senatori specifici e una chiedeva l'interpretazione di un atto legale.



## ANNESSO: RISULTATI UFFICIALI

Per quanto riguarda le due coalizioni principali, il PdL ha ottenuto il 46,8 per cento e il PD il 37,5 per cento dei voti per la Camera dei Deputati, mentre per il Senato i dati corrispondenti sono stati 47,3 per cento per il PdL e 38 per cento per il PD. Dei circa 30 partiti presentatisi<sup>87</sup> solo sette sono stati eletti.

	Camera	Senato
Numero di seggi istituiti (Italia + estero))	62.521	62.521
Numero di aventi diritto al voto (totale)	47.126.326	43.133.946
Numero di aventi diritto al voto all'estero	2.812.422	2.531.584
Percentuale dei votanti (all'estero)	39,5 %	40,3 %
Percentuale dei votanti (totale)*	80,46 % (37.954.253)	80,45 % (34.718.630)
Percentuale di schede bianche*	1,28 % (487.746)	1,34 % (465.620)
Percentuale di schede nulle*	2,46 % (935.730)	2,45 % (853.038)
Percentuale di schede contestate**	0,01 % (3.566)	0,01 % (3.776)
Percentuale di schede valide*	96,24 % (36.527.211)	96,19 % (33.396.196)

I dati provengono dalla pagina web del Parlamento con le seguenti note:

- \* Dati non ufficiali provenienti dagli Uffici elettorali delle sezioni, comuni e prefetture i cui dati sono trasmessi al centro meccanografico della Direzione Centrale dei Servizi Elettorali.
- \*\* (temporaneamente non assegnate). Le schede contenenti voti contestati e temporaneamente non assegnati sono riesaminate dagli UER e dai seggi che decideranno sull'attribuzione dei voti.

### Numero di seggi

Senato		
Posizione	Lista	Numero di seggi
1	Popolo della Libertà (PdL)	147
2	Partito Democratico (PD)	118
3	Lega Nord	25
4	Unione di Centro (UdC)	3
5	Italia dei Valori (IdV)	14
6	Movimento per l'autonomia (MPA)	2
7	Südtiroler Volkspartei (SVP)	2
8	SVP – Insieme per le autonomie	2
9	Autonomie Liberté Democratie	1
10	Movimento Associativo Italiani all'estero	1

<sup>87</sup>

Il numero è leggermente superiore se si considerano anche i partiti che si sono candidati nelle circoscrizioni uninominali estere.

<b>Camera dei Deputati</b>		
<i>Posizione</i>	<i>Lista</i>	<i>Numero di seggi</i>
1	<i>Popolo della Libertà (PdL)</i>	277
2	<i>Partito Democratico (PD)</i>	217
3	<i>Lega Nord</i>	60
4	<i>Unione di Centro (UdC)</i>	36
5	<i>Italia dei Valori (IdV)</i>	29
6	<i>Movimento per l'autonomia (MPA)</i>	9
7	<i>Südtiroler Volkspartei (SVP)</i>	2
8	<i>Autonomie Liberté Democratie</i>	1
9	<i>Movimento Associativo Italiani all'estero</i>	1

## INFORMAZIONI SULL'OSCE/ODIHR

L'Ufficio per le Istituzioni Democratiche e i Diritti Umani (OSCE/ODIHR) è l'istituzione principale dell'OSCE per assistere gli Stati Partecipanti "ad assicurare il pieno rispetto dei diritti umani e delle libertà fondamentali, ad attenersi allo stato di diritto, a promuovere i principi della democrazia e (...) a edificare, rafforzare e tutelare le istituzioni democratiche, nonché a promuovere la tolleranza nella società" (Documento del Summit di Helsinki, 1992). Tutto questo chiamato ricade nella cosiddetta dimensione umana dell'OSCE.

L'OSCE/ODIHR, con sede a Varsavia (Polonia), è stato creato come Ufficio per le Libere Elezioni al Summit di Parigi del 1990 e ha iniziato a operare nel 1991. Dopo un anno, il nome dell'Ufficio è stato cambiato per riflettere un mandato più esteso che include i diritti umani e la democratizzazione. Oggi impiega più di 130 persone.

L'OSCE/ODIHR è la più importante agenzia europea nell'ambito dell'**osservazione elettorale**. Ogni anno coordina e organizza il dispiegamento di migliaia di osservatori per valutare se le elezioni nell'area dell'OSCE si svolgano in linea con gli Impegni OSCE, gli altri standard internazionali per elezioni democratiche e la legislazione nazionale. La sua particolare metodologia permette una dettagliata analisi del processo elettorale nella sua interezza. Mediante progetti di assistenza l'OSCE/ODIHR aiuta gli Stati Partecipanti a migliorare la loro struttura elettorale.

Le attività di **democratizzazione** dell'Ufficio includono: principio di legalità, supporto legislativo, sistema di regole democratiche, migrazione e libertà di movimento e uguaglianza di genere. L'OSCE/ODIHR ogni anno implementa numerosi programmi di assistenza mirati allo sviluppo delle strutture democratiche.

L'OSCE/ODIHR assiste anche i paesi partecipanti nell'adempiere ai loro obblighi di promuovere e proteggere i diritti umani e le libertà fondamentali coerentemente con gli impegni dell'OSCE. Tale assistenza si concretizza nel lavoro con numerosi partner per: incoraggiare la collaborazione, costruire le capacità e fornire l'esperienza su aree tematiche inclusi i diritti umani nella lotta al terrorismo, sviluppando la tutela dei diritti umani nel traffico di persone, l'educazione ai diritti umani e la formazione, il monitoraggio dei diritti umani e relativa denuncia e la sicurezza e i diritti delle donne.

Nell'ambito della **tolleranza e non discriminazione** l'OSCE/ODIHR fornisce supporto ai paesi partecipanti nel rafforzare le misure contro i crimini motivati dall'odio e agli incidenti legati al razzismo, la xenofobia, l'antisemitismo e altre forme d'intolleranza. Le attività dell'OSCE/ODIHR legate alla tolleranza e alla non discriminazione si concentrano nei seguenti ambiti: legislazione; formazione sull'applicazione delle leggi; monitoraggio, denuncia e successivo seguito delle reazioni a crimini e incidenti motivati dall'odio; attività educative per promuovere la tolleranza, il rispetto e la comprensione reciproca.

L'OSCE/ODIHR fornisce anche consiglio agli Stati Partecipanti sulla loro politica riguardo i Rom e i Sinti. Promuove la formazione e i collegamenti tra le comunità di Rom e di Sinti e incoraggia la partecipazione di rappresentanti di Rom e Sinti nelle istituzioni politiche.

Tutte le attività dell'ODIHR sono svolte in stretta coordinazione e collaborazione con gli Stati Partecipanti dell'OSCE, con le istituzioni e le attività sul campo dell'OSCE così come con altre organizzazioni internazionali.

Maggiori informazioni sono disponibili sulla pagina web dell'ODIHR ([www.osce.org/odihr](http://www.osce.org/odihr)).