



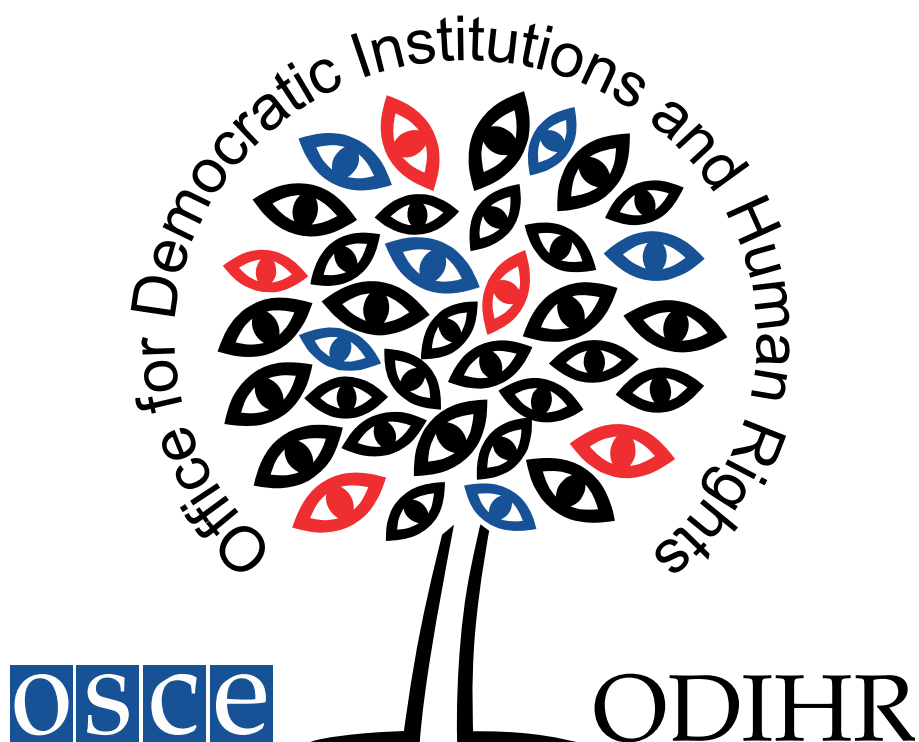
ODHIR Ufficio per le Istituzioni Democratiche e i Diritti dell'Uomo

REPUBBLICA ITALIANA

ELEZIONI PARLAMENTARI

4 marzo 2018

Rapporto finale della missione di valutazione elettorale dell'ODIHR



Varsavia
6 giugno 2018

INDICE

I. SINTESI	1
II. INTRODUZIONE E RICONOSCIMENTI	3
III. QUADRO GENERALE	3
IV. QUADRO NORMATIVO.....	4
V. IL SISTEMA ELETTORALE	5
VI. AMMINISTRAZIONE ELETTORALE.....	7
VII. REGISTRAZIONE DEGLI ELETTORI.....	9
VIII. REGISTRAZIONE DEI CANDIDATI	10
IX. CAMPAGNA ELETTORALE	12
X. FINANZIAMENTO DELLA CAMPAGNA ELETTORALE	13
XI. I MEDIA.....	15
XII. RECLAMI E RICORSI.....	17
XIII. IL GIORNO DELLE ELEZIONI E GLI SVILUPPI POST-ELETTORALI	18
XIV. RACCOMANDAZIONI	20
A. RACCOMANDAZIONI PRIORITARIE.....	20
B. ALTRE RACCOMANDAZIONI	21
ALLEGATO: RISULTATI UFFICIALI DELLE ELEZIONI.....	23
OSCE/ODIHR	22

REPUBBLICA ITALIANA
ELEZIONI PARLAMENTARI
4 marzo 2018

Rapporto sulla missione di valutazione elettorale dell'ODIHR¹

I. SINTESI

Su invito della delegazione permanente d'Italia presso l'OSCE, e sulla base delle raccomandazioni della missione di valutazione preparatoria (NAM), l'Ufficio per le Istituzioni Democratiche ed i Diritti Umani (ODIHR) dell'OSCE ha inviato una missione di valutazione elettorale (EAM) per le elezioni parlamentari del 4 marzo 2018.

Le elezioni sono state democratiche e pluraliste e hanno offerto agli elettori un'ampia gamma di candidati. Pur essendo stata condotta nel rispetto delle libertà fondamentali, la campagna elettorale è stata conflittuale e talvolta caratterizzata da stereotipi di natura discriminatoria e da retorica intollerante nei confronti degli immigrati, anche sui social media. Sebbene alcuni aspetti della legislazione dovrebbero essere rivisti, le elezioni si sono svolte con professionalità e hanno dimostrato un alto grado di fiducia dei cittadini nei confronti della relativa amministrazione.

Pur costituendo una base adeguata per lo svolgimento di elezioni democratiche, il quadro giuridico è frammentato e importanti cambiamenti sono stati introdotti solo pochi mesi prima delle elezioni. La nuova legge elettorale è stata adottata senza consultazione pubblica, con una procedura affrettata e costituzionalmente contestata. Le modifiche legislative comprendono cambiamenti al sistema elettorale, la delimitazione delle circoscrizioni elettorali e un nuovo sistema di finanziamento della campagna elettorale. La maggior parte delle precedenti raccomandazioni dell'ODIHR devono ancora essere esaminate e permangono alcune carenze legislative, come quelle relative alla disuguaglianza di voto, al diritto di eleggibilità e alle procedure di reclamo e ricorso.

Il sistema amministrativo elettorale è complesso e coinvolge una serie di istituzioni e organismi statali appartenenti a strutture giudiziarie e amministrative a livello nazionale e locale, mentre il Ministero degli Interni è il principale responsabile dell'amministrazione e del controllo delle elezioni. In generale, le attività amministrative si sono svolte in maniera professionale. Occorre tuttavia rivedere e consolidare i regolamenti e la formazione del personale elettorale riguardo alle procedure fondamentali dello scrutinio per migliorare la coerenza e la parità di trattamento di tutti gli elettori.

Tutti i cittadini di età superiore ai 18 anni possono votare per la Camera dei Deputati, mentre il diritto di voto alle elezioni del Senato è limitato ai cittadini che abbiano almeno 25 anni di età. Il diritto di voto può essere limitato anche nei casi di impedimento civile, di condanna penale irrevocabile o di inabilità morale nei casi previsti dalla legge. Il sistema di registrazione degli elettori è passivo, anche per coloro che vivono all'estero una volta che sono iscritti nel consolato dove risiedono. Il sistema di registrazione degli elettori è inclusivo e nessun interlocutore dell'ODIHR si è espresso negativamente riguardo alla sua accuratezza. Per queste elezioni sono registrati circa 51 milioni di cittadini, di cui circa 4,2 milioni all'estero.

Per candidarsi alla Camera dei Deputati e al Senato, un candidato deve godere di pieno diritto di voto e avere rispettivamente almeno 25 e 40 anni. Vi sono diverse cariche di governo e posizioni ad esse correlate che sono incompatibili con la candidatura. Le liste di candidati possono essere presentate solo dai partiti politici, mentre i singoli candidati non possono presentarsi. Per queste elezioni sono state registrate 42 liste, per un totale di 12.428 candidati, in modo inclusivo e trasparente. Il processo

¹ La versione inglese del presente rapporto è l'unico documento ufficiale. E' disponibile una traduzione non ufficiale in italiano.

di verifica delle firme manca di norme chiare e dovrebbe essere semplificato per evitare possibili inesattezze ed errori.

La nuova legge elettorale ha introdotto norme in base alle quali i candidati delle liste in collegi elettorali plurinominali devono alternarsi in base al genere, a pena di impresentabilità della lista. Le donne non sono state protagoniste fondamentali della campagna elettorale, né come candidate né come partecipanti agli eventi della stessa. Nel nuovo Parlamento, solo il 34% dei deputati sono donne.

Gli organi amministrativi hanno adottato misure concrete per promuovere la partecipazione degli elettori con disabilità. Gli elettori con disabilità fisiche possono ricevere assistenza supplementare per votare, se necessario, e possono votare in tutti i seggi elettorali a loro accessibili all'interno dello stesso comune. Tuttavia, queste disposizioni speciali non si applicano ai soggetti con disabilità mentali, in contrasto con gli obblighi internazionali. Negli ospedali, nelle carceri e nei centri di detenzione preventiva sono stati istituiti alcuni seggi elettorali speciali ed è stato consentito il voto mobile per gli elettori costretti a casa.

La campagna elettorale è stata di basso profilo. I partiti hanno utilizzato principalmente la televisione e i social media per condurre la campagna elettorale, nonché piccole riunioni interne con gli elettori e campagne porta-a-porta. I toni della campagna elettorale sono stati tuttavia di antagonismo e confronto. Pur nel complesso pacifica, la campagna elettorale è stata caratterizzata da alcuni episodi di violenza, tra cui una sparatoria che ha visto coinvolto un attivista di estrema destra, con il ferimento di sei immigrati.

La legislazione sul finanziamento della campagna elettorale è stata modificata diverse volte dopo le ultime elezioni, e il cambiamento principale è stata la graduale abolizione del finanziamento pubblico. La legge fissa inoltre limiti per le donazioni e le spese e obbliga i candidati e i partiti politici a presentare rendiconti post-elettorali sulle loro risorse finanziarie. Nonostante i miglioramenti apportati per quanto riguarda il divieto generale di donazioni anonime, una soglia più bassa per la divulgazione della provenienza delle donazioni e la revisione delle sanzioni in caso di violazione delle norme in materia di finanza politica, permangono alcune preoccupazioni. Si tratta della mancanza di poteri e risorse adeguati per svolgere un'attività proattiva ed efficiente di supervisione, analisi e applicazione dei regolamenti di finanza politica, nonché di un calendario per la divulgazione delle entrate e delle spese per le campagne elettorali.

Nonostante i ripetuti appelli degli organismi internazionali e la giurisprudenza della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo, la diffamazione e la calunnia restano reati penali. I mezzi di comunicazione hanno dato ampio spazio alla campagna elettorale, consentendo ai cittadini di avere accesso a varie opinioni politiche e di fare una scelta informata. Sebbene sia le reti pubbliche che quelle commerciali abbiano organizzato *talk show* e lunghe interviste con i candidati, non c'è stato alcun dibattito diretto tra i leader dei partiti. In conformità con la legislazione in vigore, il servizio radiotelevisivo pubblico ha concesso tempo di trasmissione gratuito a tutte le parti contendenti, anche se al di fuori del *prime time*. L'EAM ha rilevato la necessità di rafforzare l'indipendenza dell'organo di controllo dei media.

La maggior parte degli interlocutori dell'EAM dell' ODIHR ha espresso soddisfazione riguardo al lavoro degli organismi elettorali. Il parlamento neoeletto è incaricato di esaminare i ricorsi relativi ai risultati elettorali, di certificare la legalità delle elezioni e l'eleggibilità dei membri eletti in parlamento. Vi sono tuttavia alcune lacune nella legislazione che potrebbero limitare il diritto a un ricorso effettivo, come l'assenza della possibilità di adire un tribunale competente quale autorità preposta al controllo finale dei risultati elettorali e la mancanza di termini adeguati per la risoluzione dei ricorsi in materia elettorale.

Conformemente alla metodologia dell'ODIHR, l'EAM non ha monitorato i processi del giorno delle elezioni in modo sistematico e completo, ma ha visitato un numero limitato di seggi elettorali. Lo scrutinio e il conteggio è risultato adeguatamente condotto nel limitato numero di seggi visitate dall'EAM dell'ODIHR, sebbene siano stati rilevati alcuni problemi tecnici, come il fatto che alcuni addetti ai seggi non si siano presentati al lavoro e che i presidenti di seggio non abbiano sempre applicato le procedure corrette.

Il presente rapporto offre una serie di raccomandazioni atte ad armonizzare le elezioni in Italia con gli impegni assunti nel quadro dell'OSCE e con altri obblighi e norme internazionali in materia di elezioni democratiche. Le raccomandazioni prioritarie riguardano la revisione del quadro normativo esistente, il sistema di risoluzione dei reclami elettorali, l'eguaglianza del voto e la gestione finanziaria della campagna elettorale. L'ODIHR è pronto ad assistere le autorità per migliorare il processo elettorale e per dare seguito alle raccomandazioni contenute nel presente rapporto e in quelli precedenti.

II. INTRODUZIONE E RICONOSCIMENTI

A seguito dell'invito della delegazione permanente italiana presso l'OSCE a monitorare le elezioni parlamentari del 4 marzo 2018 e sulla base delle raccomandazioni contenute nella missione preparatoria condotta dall'11 al 13 dicembre 2017, l'Ufficio per le istituzioni democratiche e i diritti umani (ODIHR) dell'OSCE ha inviato una missione di valutazione delle elezioni (EAM) dal 20 febbraio al 10 marzo.² L'EAM dell'ODIHR era guidato dall'ambasciatore Audrey Glover ed era composto da sei esperti provenienti da sei Stati partecipanti all'OSCE. L'EAM era basata a Roma e i suoi componenti hanno visitato le città di Bologna, Firenze, Milano, Palermo e Pavia.

Il processo elettorale è stato valutato con riferimento al rispetto degli impegni assunti nell'ambito dell'OSCE, di altri obblighi e norme internazionali in materia di elezioni democratiche e della legislazione nazionale. In linea con la metodologia dell'ODIHR, l'EAM non ha monitorato i lavori del giorno dello scrutinio in modo sistematico o completo, ma ha visitato un numero limitato di seggi elettorali.

L'EAM dell'ODIHR desidera ringraziare il Ministero per gli Affari Esteri e il Ministero degli Interni per la loro collaborazione e assistenza, nonché i rappresentanti di altre istituzioni statali e comunali, commissioni elettorali, partiti politici, candidati, media, società civile, mondo accademico, la comunità diplomatica residente in Italia e altri interlocutori per aver condiviso le loro opinioni con la missione.

III. QUADRO GENERALE

L'Italia è una repubblica parlamentare con un presidente eletto dal parlamento, che ricopre il ruolo di capo di Stato. Il potere legislativo è conferito a un parlamento bicamerale composto da una camera dei deputati di 630 membri e da un senato di 321 membri, entrambi eletti principalmente con voto popolare con un mandato di cinque anni e che godono di pari poteri.³ Sotto la guida del Primo Ministro nominato dal Presidente, il potere esecutivo è in gran parte esercitato dal Consiglio dei Ministri eletto dal parlamento. L'amministrazione territoriale italiana è composta da 20 regioni, di cui 5 autonome a statuto speciale.

² Si vedano [tutti i precedenti rapporti dell'ODIHR relativi alle elezioni in Italia.](#)

³ Il Senato comprende attualmente sei "senatori a vita" non eletti ma nominati dal Presidente della Repubblica. Gli ex Presidenti della Repubblica e un numero limitato di cittadini con meriti speciali sono senatori a vita.

L'elezione del parlamento uscente è avvenuta in occasione delle elezioni parlamentari anticipate del 24 e 25 febbraio 2013, con un anticipo di circa due mesi, in seguito alla crisi del governo provvisorio allora in carica guidato da Mario Monti. Le elezioni hanno dato vita al primo grande governo di coalizione italiano guidato da Enrico Letta, composto dal Partito Democratico, dal Popolo della Libertà, da Scelta Civica e dall'Unione di Centro.⁴ Sono seguiti altri due governi, guidati rispettivamente da Matteo Renzi e Paolo Gentiloni. Il 28 dicembre 2017 il Presidente ha sciolto le camere e fissato le elezioni parlamentari per il 4 marzo 2018.

Novantadue senatori su 320 del Senato uscente e 197 su 630 deputati della Camera dei Deputati uscente erano donne. Inoltre, 5 dei 18 ministri del governo uscente erano donne.

I principali candidati alle elezioni si sono riuniti in due coalizioni. La coalizione di centro-sinistra, guidata dal Partito Democratico, comprendeva partiti più piccoli che coprivano una varietà di appartenenze ideologiche, come Più Europa, le centriste Insieme e Civica Popolare. La coalizione di centro-destra, guidata da Forza Italia, comprendeva la Lega, Fratelli d'Italia e il centrista Noi con l'Italia. Il Movimento Cinque Stelle si è presentato solo e anche alcuni nuovi partiti hanno partecipato alle elezioni.

IV. QUADRO NORMATIVO

Il quadro normativo che disciplina le elezioni parlamentari è complesso e comprende oltre 60 leggi e decreti. Il 3 novembre 2017 il Parlamento ha adottato una nuova legge elettorale, comunemente nota come *Rosatellum*. Questa legge ha sostituito le precedenti leggi elettorali del Senato e della Camera che la Corte costituzionale aveva dichiarato parzialmente incostituzionali. Le recenti modifiche legislative sono relative al sistema elettorale, alla delimitazione delle circoscrizioni elettorali e all'abolizione del finanziamento pubblico della campagna elettorale. La maggior parte delle precedenti raccomandazioni dell'ODIHR non sono state prese in considerazione, comprese quelle relative al consolidamento della legislazione elettorale, alle disparità nel valore dei voti, alla nomina dei funzionari dei seggi elettorali, alla registrazione dei candidati, al controllo giurisdizionale dei risultati elettorali e alla pubblicazione dei risultati elettorali per seggio. Alcune raccomandazioni sono state invece adottate come quelle che prevedono norme temporanee per gli osservatori elettorali internazionali, il divieto di donazioni anonime per la campagna elettorale e l'inserimento di un maggior numero di donne in posizioni di rilievo nelle liste di candidati.

Il quadro normativo costituisce una base adeguata per lo svolgimento di elezioni democratiche, ma è frammentato e molti aspetti del processo elettorale non sono disciplinati dalla legge. Inoltre, contrariamente alle buone pratiche, i cambiamenti significativi nella legislazione elettorale sono stati introdotti solo pochi mesi prima delle elezioni, senza consultazioni pubbliche e con una procedura frettolosa, attraverso un voto di fiducia.⁵ La costituzionalità della procedura di approvazione della nuova legge è stata contestata da un gruppo di elettori ed è in attesa della decisione della Corte Costituzionale.

⁴ Gli altri gruppi politici che sono entrati in parlamento sono stati: Movimento Cinque Stelle, Articolo 1 - Movimento Democratico e Progressivo, Forza Italia - Il Popolo della Libertà - Berlusconi Presidente, Lega Nord e Autonomie - Lega dei Popoli - Noi con Salvini, Alternativa popolare - Centrista per l'Europa - Nuovo Centro-destra. Inoltre, nella Camera dei deputati erano presenti i seguenti gruppi: Sinistra Italiana - Sinistra Ecologia Libertà - Possibile, Democrazia Solidale - Centro Democratico, Fratelli d'Italia - Alleanza Nazionale e Gruppo Misto. In Senato ci sono stati altri gruppi: Per le Autonomie, Grandi Autonomie e Libertà, ALA - Alleanza Autonoma Liberal-Popolare, Federazione della Libertà - Idea Persone e Libertà, e Gruppo Misto.

⁵ Cfr. la sezione II.2.b del Codice di buone pratiche in materia elettorale della Commissione per la democrazia attraverso il diritto del Consiglio d'Europa del 2002 (Commissione di Venezia).

Il quadro normativo che disciplina le elezioni dovrebbe essere riesaminato per colmare le lacune ancora esistenti, rilevate nel presente rapporto e in quelli precedenti dell'ODIHR. Sarebbe opportuno prendere in considerazione la possibilità di integrare i regolamenti nella legislazione elettorale, in modo da garantire la certezza e la coerenza del diritto. La riforma giuridica dovrebbe essere avviata con largo anticipo rispetto alle prossime elezioni e prevedere consultazioni aperte con tutte le parti interessate.

Nel dicembre 2017 è stata adottata una disposizione giuridica temporanea che prevede esplicitamente la presenza di osservatori elettorali. Questa disposizione consente la presenza di soli osservatori internazionali e ne limita l'osservazione esclusivamente ai seggi elettorali (uffici elettorali).⁶ A un'organizzazione internazionale è stata negata l'accreditazione asserendo che la disposizione della Legge di Stabilità si applicherebbe solo agli osservatori dell'OSCE. Questa disposizione giuridica e la sua interpretazione contraddicono il paragrafo 8 del documento OSCE di Copenaghen del 1990.⁷

La legislazione dovrebbe essere modificata per consentire permanentemente agli osservatori elettorali, sia internazionali che nazionali, di garantire in tutte le fasi del processo elettorale, la piena conformità al paragrafo 8 del Documento di Copenaghen dell'OSCE del 1990.

V. IL SISTEMA ELETTORALE

Il parlamento italiano è bicamerale, composto dalla Camera dei Deputati e dal Senato, entrambi eletti per un mandato di cinque anni e dotati di pari poteri. A seguito dei cambiamenti nel sistema elettorale promulgati nel novembre 2017, due terzi dei deputati e dei senatori sono eletti attraverso un sistema proporzionale e un terzo attraverso un sistema elettorale maggioritario in un unico turno elettorale. I distretti elettorali sono formati nelle 20 regioni amministrative del territorio nazionale. I distretti sono suddivisi in collegi plurinominali, a loro volta suddivisi in collegi uninominali.

Per le elezioni alla Camera dei Deputati, il territorio nazionale è diviso in 28 distretti.⁸ Dei 630 seggi, 387 sono assegnati mediante un sistema proporzionale a liste chiuse in 63 collegi elettorali composti da 3-8 membri ciascuno. Inoltre, 231 seggi sono assegnati attraverso il sistema "uninomiale secco" in collegi elettorali uninominali. Per le elezioni al Senato si sono formati 20 distretti corrispondenti alle regioni amministrative. Dei 315 seggi in Senato, 193 sono assegnati attraverso il sistema proporzionale con liste chiuse in 33 collegi plurinominali, eleggendo da 2 a 8 senatori ciascuno. Inoltre, 116 seggi sono assegnati in collegi uninominali attraverso il sistema "uninomiale secco", considerando che le liste aperte sono state abolite per le circoscrizioni nazionali, ma rimangono nel sistema proporzionale per le elezioni di 12 seggi per la Camera dei deputati e di 6 seggi per il Senato in una circoscrizione estera.⁹

Il quoziente medio in un distretto per un seggio alla Camera è di 96.171 voti, che vanno dai 93.868 del Friuli ai 98.252 dell'Umbria.¹⁰ Il quoziente medio per un seggio al Senato è di 165.167 voti che variano dai 126.324 dell'Umbria ai 204.011 della Toscana. La circoscrizione estera è divisa in quattro

⁶ La legge n. 205/2017 ("Legge di stabilità") contiene il bilancio annuale dello Stato ed è pertanto valida per un anno.

⁷ Il paragrafo 8 del documento di Copenaghen stabilisce che "Gli Stati partecipanti ritengono che la presenza di osservatori, sia stranieri che nazionali, possa migliorare il processo elettorale per gli Stati in cui si svolgono le elezioni...."

⁸ Dei 28 distretti, 14 corrispondono alle regioni amministrative italiane, mentre la regione Lombardia ha quattro distretti e le regioni Piemonte, Veneto, Lazio, Campania e Sicilia ne hanno due ciascuna.

⁹ Il territorio nazionale è diviso in 109 circoscrizioni con mandato unico. Altri sette collegi elettorali sono costituiti nelle regioni con minoranze linguistiche ovvero Valle d'Aosta, Trentino-Alto Adige e Molise.

¹⁰ Il quoziente si ottiene dividendo la popolazione, secondo l'ultimo censimento, per il numero di deputati eletti nel paese (618).

zone.¹¹ C'è discrepanza nel numero di voti necessari per essere eletti in zone differenti, con l'Europa che elegge 2 senatori da circa 2 milioni di elettori, mentre la zona dell'America del Nord e centrale necessita di 451.062 elettori e la zona di Africa, Asia, Oceania e Antartide con 213.561 elettori elegge un senatore ciascuno.¹²

Il *Rosatellum* prevede una delimitazione delle circoscrizioni sulla base della popolazione, come stabilito dall'ultimo censimento, consentendo una variazione della popolazione fino al 20 per cento dalla popolazione media nelle circoscrizioni del rispettivo distretto. La delimitazione delle circoscrizioni elettorali è stata adottata nel dicembre 2017 su proposta di un gruppo di esperti presieduto dal presidente dell'istituto nazionale di statistica, sentito il parere delle commissioni parlamentari competenti. Circoscrizioni separate sono state create per i distretti in cui risiedono minoranze linguistiche riconosciute.¹³ Nessun interlocutore dell'ODIHR ha espresso preoccupazione per la delimitazione delle circoscrizioni elettorali. Allo stesso tempo, molti hanno espresso insoddisfazione per la grande discrepanza nel numero di votanti necessari per essere eletti, in particolare per il Senato e per la circoscrizioni estere.

Si dovrebbe prendere in considerazione la possibilità di aderire più strettamente alla quota elettorale per tutte le circoscrizioni del paese, comprese quelle estere, in linea con le buone pratiche internazionali in materia di uguaglianza di voto, fatta salva la tutela delle minoranze.

Per essere eleggibile nelle circoscrizioni plurinominali, sia per la Camera che per il Senato, un partito deve ottenere almeno il 3 per cento dei voti validi a livello nazionale, mentre una coalizione deve ottenere almeno il 10 per cento con almeno un partito all'interno della coalizione che prenda almeno il 3 per cento a livello nazionale. Se una coalizione ottiene meno del 10 per cento, ma un partito prende più del 3 per cento, solo quel partito è ammesso a partecipare alla ripartizione dei seggi. Se una lista all'interno di una coalizione riceve meno dell'uno per cento dei voti validi a livello nazionale, i suoi voti non vengono conteggiati nel totale dei voti della coalizione. Oltre a queste condizioni che si applicano ad entrambe le camere, per il Senato, in alternativa al 10 per cento dei voti a livello nazionale, un partito o una coalizione deve ricevere almeno il 20 per cento dei voti validi in almeno un distretto. Le liste delle minoranze linguistiche che si presentano esclusivamente nelle regioni autonome devono ottenere almeno il 20 per cento dei voti validi del distretto stesso o avere almeno due candidati eletti in collegi elettorali uninominali.¹⁴ La nuova legge elettorale ha introdotto norme in base alle quali i candidati nelle liste di collegi plurinominali dovrebbero alternarsi in base al genere (cfr. registrazione dei candidati).

Agli elettori vengono consegnate due schede, una per la Camera e l'altra per le elezioni al Senato. Le schede contenevano dei rettangoli che raggruppavano un candidato per il collegio elettorale uninominale (maggioritario), il simbolo del partito e, per la prima volta, i nomi di un massimo di quattro candidati per il collegio plurinominale (proporzionale). Ogni elettore doveva votare per un candidato maggioritario e una lista per la coalizione. Se un elettore votava solo per uno dei due, il voto si estendeva ad entrambi. Gli elettori potevano votare solo per la stessa lista, sia per l'uninomiale che

¹¹ Il voto all'estero è disciplinato dalla Legge 27 dicembre 2001, n. 459. Le seguenti zone sono considerate circoscrizioni estere: Europa (comprese la Federazione Russa e la Turchia), Sudamerica, America settentrionale e centrale, nonché Africa, Asia, Oceania, Antartide.

¹² Cfr. paragrafo 21 [dell'Osservazione generale n. 25 della Commissione per i diritti dell'uomo delle Nazioni Unite](#) del 1996. La Sezione II.2.2, paragrafo 15 del Codice di buone pratiche in materia elettorale della Commissione per la democrazia attraverso il diritto del Consiglio d'Europa (Commissione di Venezia) del 2002 prevede che le differenze massime del potere di voto non superino il 10-15 per cento.

¹³ Per la Camera dei Deputati, oltre alle 231 circoscrizioni uninominali, ve ne sono sei nelle regioni minoritarie Trentino-Alto Adige/Sudtirolo e due in Molise.

¹⁴ Su 20 regioni in Italia, 5 sono autonome: Sardegna, Sicilia e le regioni con minoranze linguistiche Valle d'Aosta (francese), Friuli-Venezia Giulia (sloveno) e Trentino-Alto Adige/Sud Tirolo (tedesco).

per il plurinominali, pena la nullità del voto. In caso di parità tra due candidati maggioritari, il più giovane veniva eletto.

VI. AMMINISTRAZIONE ELETTORALE

Sotto la guida del Ministero degli Interni, la responsabilità per l'organizzazione delle elezioni parlamentari è condivisa tra una serie di organi statali e di uffici istituiti nell'ambito di strutture giudiziarie e amministrative complesse. Oltre al Ministero degli Interni, vi erano 28 uffici elettorali distrettuali e 20 uffici elettorali regionali, circa 8100 uffici elettorali comunali, circa 61000 uffici elettorali e autorità locali. Il Ministero degli Affari Esteri coordinava le votazioni all'estero. Tutti gli interlocutori dell'ODIHR hanno espresso un alto livello di fiducia nella professionalità e nell'imparzialità degli organi preposti all'amministrazione elettorale.

La direzione centrale dei servizi elettorali del Ministero degli Interni è un organismo permanente che ha la responsabilità primaria dell'amministrazione e della supervisione delle elezioni. Attraverso la sua rete di uffici elettorali della prefettura in tutte le 108 province, la direzione ha coordinato le procedure organizzative e amministrative delle elezioni, ha registrato i simboli dei partiti politici, ha curato la stampa e la consegna delle schede elettorali e di altro materiale elettorale, ha coordinato il processo di aggiornamento delle liste elettorali e ha presentato i risultati non ufficiali delle elezioni per entrambe le camere.

Il Ministero della Giustizia attraverso una serie di organismi giudiziari temporanei di nuova istituzione, a livello centrale e di collegio elettorale per ogni elezione parlamentare, è il principale responsabile per la presentazione e la proclamazione dei risultati ufficiali delle elezioni. A livello distrettuale, la Corte d'Appello regionale ha istituito 20 uffici regionali per le elezioni al Senato e 28 uffici distrettuali per le elezioni alla Camera dei Deputati. I membri di entrambi gli uffici sono magistrati. All'interno dei rispettivi distretti, tali uffici sono responsabili della registrazione delle liste dei candidati, della decisione sulle schede elettorali contestate, della presentazione dei risultati ufficiali distrettuali e dell'assegnazione dei seggi. L'Ufficio Elettorale Centrale Nazionale è stato istituito dalla Corte di Cassazione per presentare i risultati preliminari per la Camera dei Deputati, per l'assegnazione dei seggi e per ricevere i ricorsi relativi alla registrazione dei candidati alla Camera.¹⁵ Gli uffici elettorali regionali hanno assegnato i seggi al Senato, hanno proclamato i senatori eletti e inviato il loro protocollo con i risultati alla Segreteria del Senato.

Sebbene il controllo giuridico delle elezioni sia una buona salvaguardia, il lavoro del Ministero degli Interni e del Ministero della Giustizia in materia di elaborazione dei risultati elettorali rappresenta una duplicazione. Le Corti d'Appello e l'Ufficio Elettorale Centrale Nazionale hanno presentato separatamente i risultati.¹⁶ Alcuni interlocutori dell'ODIHR hanno osservato che i tribunali erano oberati durante il periodo elettorale, in quanto svolgevano molti incarichi connessi alle elezioni e le loro regolari attività giudiziarie non sono state sospese durante le elezioni. Una nota positiva è stata che per queste elezioni il Ministero della Giustizia ha introdotto un nuovo software per facilitare l'elaborazione dei risultati elettorali.

Si dovrebbe prendere in considerazione l'opportunità di ridurre ulteriormente il carico di lavoro dei tribunali durante il periodo elettorale riassegnando alcune funzioni connesse alle elezioni ad altri organi competenti.

¹⁵ L'Ufficio Elettorale Centrale Nazionale è stato fondato il 29 dicembre 2017 ed è costituito da 10 giudici della Corte Suprema.

¹⁶ Prefetti e tribunali hanno ricevuto una copia dei protocolli dei risultati finali dagli uffici elettorali per la registrazione. Tuttavia, solo i risultati dei tribunali sono ufficiali.

A livello provinciale e comunale c'erano rispettivamente le commissioni elettorali territoriali (CET) e le commissioni elettorali municipali (CEM). Le CET sono state nominate dai rispettivi consigli provinciali e presiedute dal Vice Prefetto. Erano previste anche sottocommissioni ogni 50.000 abitanti, se del caso. Le CET supervisionavano i lavori di tutte le CEM sotto la loro giurisdizione. Le CEM sono state elette tra i membri del consiglio comunale e presiedute dal sindaco. Le CEM supervisionavano il lavoro degli uffici elettorali comunali e prendevano decisioni laddove necessario, compresa la nomina dei membri degli uffici elettorali selezionati dagli stessi.

Gli uffici elettorali comunali sono organismi permanenti all'interno dei comuni e sono responsabili dell'aggiornamento delle liste elettorali e di tutti i preparativi per le elezioni, compresa la selezione dei membri degli uffici elettorali, la distribuzione del materiale elettorale e la ricezione dei risultati preliminari il giorno delle elezioni. Pur essendo formalmente indipendenti, gli uffici elettorali comunali ricevono istruzioni e direttive dal Ministero degli Interni, mentre le prefetture fungono da organismi intermedi.

Gli uffici elettorali sono responsabili dello svolgimento delle procedure del giorno delle elezioni nei seggi elettorali. Si tratta di organismi temporanei composti da un presidente, nominato dalla Corte d'Appello competente, e da cinque membri aggiuntivi selezionati dagli uffici comunali, da una lista di elettori eleggibili che hanno manifestato la loro disponibilità a svolgere tale ruolo. Non ci sono criteri univoci per la selezione dei membri dell'ufficio elettorale e i comuni hanno utilizzato metodi diversi.¹⁷ Il Ministero degli Interni ha comunicato alla missione ODIHR che il principio fondamentale per la costituzione degli uffici elettorali è la professionalità dei candidati potenziali, il loro luogo di residenza (vicino al seggio elettorale designato) e la loro precedente esperienza.

I criteri di selezione degli scrutatori dovrebbero essere chiaramente definiti e unificati per migliorare ulteriormente il lavoro degli uffici elettorali.

Negli ospedali, nelle carceri e nei centri di detenzione preventiva sono stati istituiti alcuni seggi elettorali speciali ed è stato consentito il voto mobile per gli elettori che si recavano in patria dietro presentazione di un certificato medico almeno 15 giorni prima del giorno delle elezioni. I soggetti con disabilità fisiche potevano votare in qualsiasi seggio elettorale accessibile all'interno del loro comune, a condizione che presentino un certificato medico attestante il loro stato di salute.¹⁸ Inoltre, è stato consentito loro di ricevere ulteriore assistenza al voto laddove ciò fosse indicato sulla loro scheda elettorale. Queste disposizioni speciali non riguardavano le persone con disabilità intellettuali, il che è incompatibile con le norme internazionali.¹⁹

La legislazione elettorale dovrebbe essere armonizzata con gli obiettivi della convenzione sui diritti delle persone con disabilità per garantire il pieno diritto di voto a tutte le persone con disabilità, compreso il diritto di richiedere assistenza durante lo scrutinio.

Il Ministero degli Interni, in collaborazione con l'emittente pubblica, ha redatto materiale informativo per gli elettori, utilizzando anche il linguaggio dei segni. Gli spot descrivevano le procedure di voto sottolineando le novità del sistema elettorale. Questi messaggi di sensibilizzazione elettorale sono stati

¹⁷ Ad esempio, a Roma i membri dell'ufficio elettorale sono stati selezionati a caso con l'aiuto di un programma informatico, mentre a Firenze l'ufficio elettorale comunale ha votato la lista dei candidati preselezionati in una seduta pubblica.

¹⁸ I comuni hanno pubblicato presso gli uffici elettorali gli elenchi dei seggi elettorali accessibili alle persone con disabilità.

¹⁹ La Commissione ONU sui Diritti delle Persone con Disabilità nel suo "[Osservazioni conclusive al primo rapporto dell'Italia](#)" (6 ottobre 2016), CRPD/C/ITA/CO/1 par.73 afferma che "La Commissione è preoccupata che le persone con disabilità intellettuali e/o psicosociali non ricevano un adeguato supporto per esercitare il loro diritto di voto, e che l'articolo 48 della Costituzione, che limita il diritto di voto in base alla "incapacità civile", è incompatibile con la Convenzione".

trasmessi su canali televisivi e radiofonici nazionali, nonché su Internet.

I cittadini che risiedono permanentemente o temporaneamente all'estero hanno potuto votare a mezzo posta tramite 124 ambasciate e 80 consolati. Ogni ambasciata e consolato ha ricevuto dal Ministero degli Affari Esteri una scheda elettorale elettronica per la propria zona geografica ed è stato incaricato di stampare e distribuire le schede agli elettori iscritti al proprio consolato. Le schede dovevano essere restituite al consolato 10 giorni prima del giorno delle elezioni e successivamente inoltrate agli uffici elettorali a Roma prestabiliti per il conteggio, che viene effettuato dal Ministero degli Interni. Gli elettori residenti all'estero che desideravano votare in Italia hanno dovuto informare per iscritto il proprio ufficio consolare entro 10 giorni dall'annuncio delle elezioni, al fine di essere esclusi dall'opzione del voto per corrispondenza.²⁰

Date le crescenti preoccupazioni dei partiti politici per il voto all'estero, il Ministero degli Affari Esteri ha raccomandato alle ambasciate e ai consolati di introdurre misure speciali per aumentare la sicurezza e la segretezza del voto postale.²¹ L'ufficio centrale per la circoscrizione estero è stato istituito dalla Corte d'appello di Roma per determinare i risultati delle votazioni all'estero. L'ufficio elettorale comunale di Roma, responsabile della circoscrizione estero, è stato incaricato di costituire 1.730 uffici elettorali e di formarne i presidenti.

VII. REGISTRAZIONE DEGLI ELETTORI

Tutti i cittadini, che abbiano compiuto i 18 anni di età entro il giorno delle elezioni, hanno il diritto di votare alle elezioni alla Camera dei Deputati, mentre per le elezioni al Senato devono avere compiuto almeno 25 anni. Secondo la Costituzione, il diritto di voto non può essere escluso, se non per incapacità civile, condanna penale irrevocabile o inidoneità morale nei casi definiti per legge. Poiché le camere hanno pari poteri, questa disparità è in contrasto con le norme internazionali sull'esercizio del diritto di voto che dovrebbero applicarsi a tutti i cittadini adulti.²²

Si dovrebbe prendere in considerazione la possibilità di concedere pari diritto di voto per le elezioni al Senato a tutti i cittadini che abbiano raggiunto la maggiore età.

La registrazione degli elettori è passiva e le liste elettorali si basano sul registro della popolazione. In Italia non esiste un registro elettorale nazionale centralizzato. Ogni comune mantiene due distinte liste elettorali, una per gli uomini e una per le donne. Gli elettori residenti all'estero sono automaticamente iscritti nelle liste elettorali se si registrano presso un consolato. Gli uffici elettorali comunali mantengono le liste elettorali e le aggiornano due volte l'anno e prima delle elezioni. Sebbene non vi sia l'obbligo di pubblicare estratti delle liste elettorali ai fini di un controllo pubblico prima delle elezioni, chiunque può richiedere di prendere visione della lista e dei suoi estratti. I ricorsi concernenti l'esattezza delle liste elettorali possono essere presentati alla commissione elettorale territoriale competente o alle sue sottocommissioni. Le relative decisioni possono essere impugnate dinanzi alla Corte d'Appello competente e successivamente dinanzi alla Corte di Cassazione. Non sono stati presentati ricorsi alla suddetta commissione e non sono stati espressi dubbi all'OSCE/ODIHR EAM in

²⁰ Gli elettori che scelgono di votare in Italia esprimono il loro voto per la loro circoscrizione nazionale e non per quella estera.

²¹ Ambasciate e consolati hanno concordato con i servizi postali dei rispettivi paesi di utilizzare uno speciale sistema di codici a barre grazie al quale i servizi postali potessero tenere traccia delle schede elettorali. Il Ministero degli Esteri ha utilizzato servizi postali rapidi per garantire la consegna tempestiva delle schede elettorali. Inoltre, la polizia impiegata presso le missioni diplomatiche si è occupata di garantire la sicurezza della stampa e della consegna delle schede elettorali.

²² Cfr. paragrafo 4 del [Commento Generale n. 25](#) all'articolo 25 dell' ICCPR del Comitato delle Nazioni Unite per i Diritti dell' Uomo del 1996.

merito all'accuratezza e alla completezza delle liste elettorali.

La revisione pre-elettorale delle liste elettorali è stata completata entro il 17 febbraio e il numero degli aventi diritto è stato annunciato dal Ministero degli Interni il 27 febbraio. Il numero complessivo di elettori ammessi in Italia è stato di 46.604.925 per la Camera dei Deputati e di 42.871.428 per il Senato. I rispettivi elettori registrati residenti stabilmente all'estero erano 4.177.725 per la Camera e 3.791.774 per il Senato. A ciascun ufficio elettorale è stata fornita una copia dell'estratto della lista elettorale da affiggere nei seggi elettorali, nonché una copia da utilizzare il giorno delle elezioni. Le liste elettorali per la circoscrizione estera sono redatte sulla base dei dati contenuti nell'Albo dei cittadini italiani residenti all'estero (AIRE) e negli archivi dei residenti italiani all'estero, tenuti dalle competenti rappresentanze consolari.²³

A protezione del voto multiplo è stata rilasciata a ciascun elettore una tessera elettorale contenente informazioni sulla sua residenza permanente, il comune, il numero e l'indirizzo del seggio elettorale a cui l'elettore è stato assegnato. Tale tessera, insieme ad un altro documento di riconoscimento valido, deve essere presentata al momento della votazione. Uno scrutatore era incaricato di timbrare la tessera elettorale quando la scheda veniva consegnata all'elettore. Le schede elettorali smarrite o scadute potevano essere sostituite presso gli uffici comunali, anche il giorno delle elezioni.

VIII. REGISTRAZIONE DEI CANDIDATI

Per candidarsi, oltre ai requisiti per essere elettori, è necessario che la persona abbia compiuto 25 anni il giorno delle elezioni per presentarsi alla Camera dei Deputati e che abbia compiuto 40 anni per candidarsi al Senato. La legislazione non prevede la possibilità di candidati individuali indipendenti, in quanto tutti i candidati devono essere nominati dai partiti o dai movimenti, anche in collegi elettorali uninominali. Ciò non garantisce pari diritti politici a tutti i cittadini, senza discriminazioni, come previsto dal paragrafo 7.5 del Documento di Copenaghen dell'OSCE del 1990.

La legislazione dovrebbe essere rivista per consentire la presentazione di candidature indipendenti, in linea con gli impegni internazionali. Date le funzioni pressoché identiche delle due camere del parlamento, si dovrebbe prendere in considerazione l'eliminazione dei diversi requisiti di età per i rispettivi candidati.

La legge prevede una serie di cariche governative e di posizioni correlate che sono incompatibili con il diritto di eleggibilità.²⁴ La nuova legge elettorale introduce per la prima volta la possibilità per i candidati di un circoscrizione estera di essere residenti in Italia. Tuttavia, un candidato che si trovi in una circoscrizione di un paese terzo non può presentarsi in una circoscrizione all'interno del territorio nazionale. Se i candidati risiedono all'estero, devono essere residenti nella zona geografica in cui si sono candidati alle elezioni.

I partiti politici e i movimenti che intendono partecipare alle elezioni devono registrare il simbolo e il nome presso il Ministero degli Interni. Per la prima volta durante queste elezioni, hanno dovuto presentare le loro dichiarazioni statutarie e il loro programma elettorale specificando il nome del loro leader e dichiarare il loro appartenenza ad una coalizione, se del caso. Tali informazioni sono state pubblicate nella sezione "Elezioni trasparenti" del sito web del Ministero degli Interni. L'elenco dei

²³ L'AIRE è gestito dai comuni e dal Ministero degli Interni.

²⁴ Ad esempio, i presidenti dei consigli provinciali, i sindaci dei comuni con più di 20.000 abitanti; il capo e il vice capo della polizia e gli ispettori generali della pubblica sicurezza; i capi di gabinetto dei Ministeri; il rappresentante del governo della regione Sardegna, il commissario di Stato della regione Sicilia, i commissari delle regioni a statuto ordinario, il commissario di governo della regione Friuli Venezia Giulia, il presidente della commissione di coordinamento della regione Valle d'Aosta, i commissari di governo delle province di Trento e Bolzano.

candidati nelle circoscrizioni plurinominali e i nomi dei candidati nelle circoscrizioni uninominali devono essere presentati entro 24 ore e 35 giorni prima del giorno delle elezioni.

Una lista (coalizione o partito) deve presentare candidati in tutti i collegi uninominali e in almeno due terzi dei collegi plurinominali. Una lista deve inoltre comprendere almeno due e non più di quattro candidati in un collegio elettorale composto da più candidati, indipendentemente dal numero di seggi ad essa assegnati.²⁵ Un candidato può presentarsi alle elezioni solo in una delle camere del parlamento. Un candidato può presentarsi contemporaneamente con lo stesso partito in un massimo di cinque collegi elettorali composti da più candidati e in un collegio elettorale composto da un solo candidato. I partiti e i movimenti che hanno registrato il loro simbolo devono presentare le loro liste di candidati agli uffici distrettuali (per la Camera dei Deputati) ed agli uffici elettorali regionali (per il Senato) nei distretti e nelle rispettive regioni in cui intendono partecipare alle elezioni.

Per iscrivere le liste dei candidati, i partiti non parlamentari devono presentare, per legge, tra le 1.500 e le 2.000 firme. Tuttavia, per queste elezioni il parlamento ha ridotto questo numero quattro volte, portandolo a 375 firme. Alcuni partiti hanno lamentato la mancanza di tempo per la raccolta delle firme.

La registrazione dei candidati è stata generalmente condotta in modo inclusivo e trasparente.²⁶ Il Ministero degli Interni ha pubblicato 42 simboli approvati (su 103 richieste) e registrato un totale di 12.428 candidati.²⁷ Su 84 partiti e movimenti politici registrati, 42 hanno presentato liste di candidati. L'Ufficio Elettorale Centrale Nazionale ha esaminato i ricorsi presentati dai partiti che non sono stati in grado di raccogliere il numero di firme richiesto, o che hanno contestato il fatto che il simbolo approvato di un altro partito fosse troppo simile al loro, o che non fossero in grado di rispettare la quota di genere richiesta o di presentare candidati in due terzi delle circoscrizioni.

Le autorità dovrebbero prendere in considerazione la possibilità di chiarire la definizione e i criteri necessari per la classificazione dei simboli di partito.

L'elenco dei candidati e le relative firme sono depositati presso la cancelleria della Corte d'Appello di ciascuna regione e la Corte controlla la veridicità delle firme e la parità della rappresentanza tra i sessi. Non esistono norme chiare per la verifica delle firme e alcuni interlocutori dell'ODIHR hanno espresso preoccupazione per l'integrità di questo processo e per la capacità della Corte di Appello di verificare le firme nei modi richiesti dalla legge. In seguito alla verifica delle firme, gli uffici distrettuali erano tenuti a pubblicare le liste dei candidati registrati 30 giorni prima del giorno delle elezioni, mentre l'ufficio elettorale centrale nazionale era responsabile della pubblicazione delle liste finali dei candidati nella Gazzetta Ufficiale 20 giorni prima di tale data.

Si dovrebbe prendere in considerazione l'introduzione di metodi per semplificare la raccolta delle firme e chiarire le disposizioni in materia della loro verifica..

Sebbene alcuni partiti politici abbiano introdotto metodi più partecipativi per la costituzione delle loro liste di candidati, la leadership del partito mantiene ancora un notevole controllo per quanto riguarda la composizione finale e la disposizione dei candidati nella lista.²⁸ Diversi interlocutori della missione

²⁵ Qualora una lista ottenga più di quattro seggi in un collegio elettorale, il seggio è assegnato in un altro collegio elettorale con il maggior numero di voti, preferibilmente nello stesso distretto.

²⁶ La registrazione dei candidati è iniziata 42 giorni prima delle elezioni ed è durata fino a 20 giorni prima.

²⁷ La grande maggioranza dei ricorsi presentati in relazione alla registrazione dei candidati riguardava partiti più piccoli che non sono stati in grado di raccogliere il numero di firme richiesto, mentre altre ragioni erano, in un numero limitato di casi, legate a simboli di partito simili a quelli dei partiti esistenti.

²⁸ Il Movimento Cinque Stelle ha utilizzato una piattaforma Internet per designare i propri candidati, aperta a tutti gli iscritti, sistema criticato da alcuni interlocutori perché ritenuto sotto il controllo del movimento.

dell'ODIHR hanno criticato questa situazione, osservando che, se unita al sistema delle liste chiuse, non consente un collegamento diretto e significativo tra gli elettori e i loro rappresentanti eletti. Poiché i candidati hanno anche il diritto di presentarsi in più liste, ciò può creare incertezza in merito ai candidati che alla fine verranno eletti.

La nuova legge elettorale ha introdotto norme in base alle quali i candidati delle liste in collegi plurinominali devono alternarsi in base al sesso. Inoltre, candidati dello stesso sesso non possono essere capolista in più del 60 per cento delle liste. In aggiunta, il numero di candidati dello stesso sesso non può superare il 60 per cento nei collegi uninominali. Nonostante il nuovo obbligo giuridico di promuovere la loro partecipazione, le donne hanno continuato ad essere complessivamente sottorappresentate nelle elezioni. Alcuni interlocutori della missione dell'ODIHR hanno affermato che la possibilità per le donne candidate di ottenere un seggio è stata compromessa dalle disposizioni di legge che consentono ai candidati di presentarsi in un massimo di cinque circoscrizioni. Essi hanno espresso il timore che, sebbene le donne siano votate, alla fine i seggi vengano assegnati a candidati uomini.²⁹ In totale, 225 donne su 2.243 sono state elette alla Camera dei Deputati e 110 su 1.153 al Senato.

IX. CAMPAGNA ELETTORALE

La campagna elettorale ufficiale è iniziata con l'annuncio della data delle elezioni ed è durata fino a 24 ore prima del giorno delle elezioni stesse.³⁰ La libertà di espressione e di associazione è stata rispettata durante la campagna elettorale e gli elettori hanno avuto la possibilità di scegliere tra diverse opzioni politiche.

La campagna è stata di basso profilo e la maggior parte dei candidati ha utilizzato la televisione e i social media, nonché piccole riunioni al chiuso con gli elettori e la promozione porta-a-porta. Manifesti e affissioni sono stati utilizzati in misura molto minore. I partiti non parlamentari hanno attribuito il crescente uso dei social media nella campagna elettorale alla generale mancanza di fondi. Sebbene il nuovo sistema elettorale abbia introdotto incentivi per la creazione di coalizioni, i partiti hanno condotto la loro campagna in gran parte in maniera individuale e non come parte di una coalizione. I leader di partito hanno avuto un ruolo di primo piano nella campagna elettorale in tutto il paese.

Il tono della campagna è stato di carattere antagonistico e conflittuale, a volte caratterizzato dall'uso di stereotipi discriminatori e da retorica intollerante nei confronti degli immigrati, soprattutto attraverso messaggi negativi diffusi attraverso i social media.³¹ Alla campagna elettorale è mancata una discussione sostanziale su questioni politiche, privilegiando invece le personalità e le recriminazioni reciproche. Le linee di separazione tra i concorrenti spaziavano dalla tradizionale divisione dello spettro tra la sinistra e la destra alle diverse posizioni sui rapporti con l'Unione Europea, fino alla posizione nei confronti degli immigrati e dei richiedenti asilo.

²⁹ Diversi partiti, come il Partito Democratico, il Movimento Cinque Stelle, Forza Italia, Lega, Più Europa e Liberi e Uguali, hanno soddisfatto i requisiti normativi per l'equilibrio di genere solo facendo partecipare lo stesso candidato in più collegi elettorali.

³⁰ La campagna ufficiale sui media è iniziata il 29 dicembre, mentre l'affissione di manifesti e lo svolgimento di comizi sono stati consentiti da 30 giorni fino a 24 ore prima del giorno delle elezioni.

³¹ Si vedano anche il Comitato ONU per i diritti umani "[Conclusioni sul sesto rapporto periodico dell'Italia](#)" (1 maggio 2017) CCPR/C/ITA/CO/6, paragrafo 12, e il Comitato ONU per l'eliminazione della discriminazione razziale "[Conclusioni sul diciannovesimo e ventesimo rapporto periodico dell'Italia](#)" (17 febbraio 2017), CERD/C/ITA/CO/19-20, paragrafo 14.

Pur essendo generalmente pacifica, la campagna è stata segnata da alcuni episodi di violenza. In particolare, l'uccisione a Macerata di un attivista di estrema destra, avvenuta circa sei settimane prima delle elezioni, ha causato il ferimento di sei persone originarie dell'Africa subsahariana. In risposta, vi sono state proteste pubbliche contro i gruppi di estrema destra e di estrema sinistra, che hanno spostato l'attenzione della campagna da temi quali l'economia, le questioni sociali, tra cui la disoccupazione, la creazione di posti di lavoro, la riduzione della pressione fiscale o l'istruzione, a discussioni sull'immigrazione. Alcuni interlocutori della missione dell'ODIHR hanno criticato l'inadeguata reazione delle principali forze politiche alla violenza perpetrata dagli estremisti politici.³²

Gli elettori sono stati generalmente in grado di ottenere informazioni in merito alle elezioni e hanno potuto scegliere senza ostacoli tra i vari partiti politici e candidati. Tuttavia, secondo diversi interlocutori della missione dell'ODIHR, in alcune regioni le organizzazioni criminali hanno esercitato una pressione eccessiva sugli elettori affinché votassero in modo tale da far progredire gli interessi economici di alcuni gruppi.

Nonostante i requisiti costituzionali per la promozione della parità di genere, nella maggior parte dei partiti politici si è prestata scarsa attenzione all'aumento della presenza delle donne nella leadership di partito. Le questioni relative alla partecipazione delle donne alla vita politica sono state generalmente assenti nei programmi elettorali dei partiti politici e negli eventi della campagna elettorale. Numerosi interlocutori della missione dell'ODIHR hanno espresso preoccupazione per gli stereotipi di genere durante la campagna elettorale.

X. FINANZIAMENTO DELLA CAMPAGNA ELETTORALE

Il quadro giuridico che disciplina il finanziamento delle campagne elettorali è stato modificato dopo le ultime elezioni parlamentari e il cambiamento principale è stato la graduale abolizione del finanziamento pubblico dal 2014 al 2017. In queste elezioni, per la prima volta, i partiti hanno finanziato le loro campagne elettorali esclusivamente con fondi privati. Alcuni partiti hanno dichiarato di non disporre di fondi sufficienti per condurre la campagna elettorale. Altri importanti cambiamenti includono un divieto generale delle donazioni anonime, una soglia inferiore per la divulgazione della provenienza delle donazioni e la revisione delle sanzioni in caso di violazione delle norme di politica finanziaria.³³

Le donazioni possono essere monetarie o in natura sotto forma di beni o servizi. Una persona fisica può donare fino a 100.000 euro all'anno a un singolo partito politico, mentre una persona giuridica può donare fino a 100.000 euro all'anno in totale a tutti i partiti politici che desidera sostenere, e tali donazioni devono essere registrate nei bilanci e nelle scritture contabili delle società donatrici. Sono vietate le donazioni anonime e in contanti, nonché le donazioni da parte di società a partecipazione pubblica o con una quota pubblica superiore al 20 per cento. I contribuenti possono donare a un partito, mediante la dichiarazione dei redditi, lo 0,2 per cento delle imposte sul reddito. Le donazioni da 30 a 30.000 euro all'anno sono deducibili da un'imposta sul reddito del 26 per cento. Inoltre, i fondi raccolti tramite SMS, altre applicazioni di telefonia mobile e i telefoni fissi sono anch'essi esenti dall'imposta sul valore aggiunto. Le donazioni sono consentite solo attraverso i conti bancari o gli uffici postali e altri mezzi previsti per legge, o secondo modalità aggiuntive che consentano la tracciabilità delle operazioni e l'esatta identificazione personale e finanziaria. Sebbene le modifiche apportate nel 2014 alla legge sul finanziamento della campagna elettorale abbiano conferito al

³² Un numero limitato di manifestazioni è stato organizzato a metà febbraio da gruppi della società civile in risposta alla sparatoria di Macerata.

³³ Si veda anche il [secondo rapporto di conformità](#) del Gruppo di Stati del Consiglio d'Europa contro la corruzione (GRECO) del 2016 sull'Italia del terzo ciclo di valutazione.

Ministero dell'Economia il compito di redigere una normativa in materia, a tutt'oggi tale normativa non è stata emanata.

Un partito può spendere fino a 1 euro per ogni elettore iscritto in un collegio elettorale, mentre un candidato può spendere fino alla somma dell'importo fisso di 52000 euro per ogni collegio elettorale e di 0,01 euro per ogni cittadino residente nel collegio elettorale.

Tutte le operazioni finanziarie dei candidati e dei partiti devono essere effettuate attraverso un apposito conto bancario. I partiti con un reddito annuo superiore a 150.000 euro sono tenuti a farsi assistere da un revisore contabile iscritto all'albo. Il comitato per la trasparenza e il controllo dei bilanci dei partiti e dei movimenti politici della Camera dei Deputati (comitato per la trasparenza) ha il compito di sorvegliare la situazione finanziaria annuale dei partiti e di pubblicare i suoi rapporti annuali sul sito web del parlamento. Il comitato può comminare sanzioni amministrative pecuniarie in caso di irregolarità.

La Corte dei Conti ha il compito di controllare il finanziamento delle campagne elettorali. Le coalizioni e i partiti sono tenuti a presentare i loro resoconti finanziari entro 45 giorni dall'insediamento del parlamento. Esiste un modello generico di rapporto con un elenco di spese e redditi da dichiarare, ma non in modo analitico. La Corte dei Conti deve controllare le suddette relazioni e pubblicare le conclusioni della revisione entro nove mesi. La Corte può infliggere sanzioni in caso di irregolarità o deferire un caso alla procura per ulteriori indagini. Le sanzioni per le irregolarità includono la cancellazione di un partito per un anno fiscale, la revoca della licenza al tesoriere del partito, e sanzioni inflitte attraverso la confisca fino a due terzi dei fondi dei contribuenti. I requisiti di rendicontazione non sono applicabili alle organizzazioni non affiliate (terze parti), il che può compromettere la trasparenza delle finanze della campagna elettorale.³⁴

Le commissioni regionali di garanzia elettorale (REGB), presso le Corti d'Appello di ciascun distretto, hanno il compito di sorvegliare le spese della campagna elettorale. I candidati possono ricevere fondi per la campagna elettorale solo attraverso il proprio responsabile. Le REGB devono pubblicare le rendicontazioni finanziarie delle campagne elettorali dei candidati entro 120 giorni dal loro ricevimento. Essi possono imporre sanzioni, tra cui ammende fino a 25000 Euro, per mancata presentazione di una relazione o per la presentazione di una relazione inesatta. Le REGB hanno dichiarato alla missione dell'ODIHR di non disporre di personale sufficiente e di non essere in grado di verificare i rendiconti finanziari delle campagne elettorali dei candidati o di effettuare controlli incrociati con quelli dei partiti.

Non è richiesto ai candidati o ai partiti di rivelare le entrate e le spese della loro campagna elettorale prima del giorno delle elezioni, il che limita la capacità degli elettori di fare una scelta di voto pienamente informata. Inoltre, la legislazione consente di non divulgare l'identità di alcuni donatori, il che rende le informazioni meno accessibili al pubblico.³⁵

Per migliorare la trasparenza, si potrebbe prendere in considerazione la divulgazione dei rendiconti finanziari delle campagne elettorali prima del giorno delle elezioni, nonché l'estensione a tutti i donatori e a terzi non affiliati delle norme relative agli obblighi di rendicontazione e divulgazione.

³⁴ Cfr. l'articolo 6 della raccomandazione del Consiglio d'Europa (2003), Comitato dei Ministri 4, relativa a "norme comuni contro la corruzione nel finanziamento ai partiti politici e alle campagne elettorali".

³⁵ La legge n.13 del 2014 prevede che l'elenco dei donatori, con i relativi importi, sia reso pubblico in modo facilmente accessibile sul sito ufficiale del Parlamento e sui siti dei partiti politici interessati, ma lo limita ai soggetti che abbiano espresso il loro consenso, nel rispetto della normativa in materia di protezione dei dati personali.

Sebbene i regolamenti finanziari della campagna elettorale siano generalmente soddisfacenti, il sistema di supervisione nella sua forma attuale non è efficace nel garantire la trasparenza, l'integrità e la responsabilità delle finanze in ambito politico.³⁶ Gli organi competenti non dispongono di poteri e risorse adeguati per esercitare un potere di controllo, vigilanza e applicazione, proattivo ed efficace, sulla normativa in materia di finanze politiche. La legge non disciplina la cooperazione tra gli organi competenti e non esiste alcun accordo concreto di collaborazione.³⁷

Si potrebbe prendere in considerazione il rafforzamento del sistema di controllo, anche attribuendo a un organo di vigilanza principale mandato, poteri e risorse adeguate per svolgere proattivamente ed efficacemente funzioni di controllo, supervisione, investigazione e applicazione dei regolamenti in materia di politica finanziaria.

XI. I MEDIA

La Costituzione garantisce la libertà di espressione e di opinione. Sebbene le ingiurie siano state depenalizzate nel giugno 2016, la diffamazione e la calunnia rimangono reati penali punibili con una pena detentiva fino a tre anni e sono aggravate se dirette contro un politico o un funzionario statale. Nel 2013 la Corte Europea dei Diritti dell'Uomo ha concluso che la perseguibilità della diffamazione è in contrasto con l'articolo 10 della Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo.³⁸ Nel 2015, 475 giornalisti sono stati condannati per diffamazione, 155 dei quali sono stati condannati a pene detentive. Nel 2013 la Camera dei Deputati ha approvato un disegno di legge per la depenalizzazione della diffamazione e della calunnia, che però non è ancora stato approvato dal Senato. Il rappresentante dell'OSCE per la Libertà dei Media (RFoM) ha ripetutamente chiesto una completa depenalizzazione della diffamazione e della calunnia.³⁹ La stragrande maggioranza dei giornalisti e degli editori incontrati dalla missione dell'ODIHR ha dichiarato di svolgere le indagini senza timore. Tuttavia, il Ministero dell'Interno ha informato la missione dell'ODIHR di fornire una qualche forma di protezione di polizia a circa 195 giornalisti, la maggior parte dei quali indaga su questioni relative alla criminalità organizzata.⁴⁰

Le disposizioni penali in materia di diffamazione, calunnia e vilipendio dovrebbero essere abrogate a favore di azioni civili volte a riabilitare la reputazione danneggiata. Le sanzioni dovrebbero essere strettamente proporzionate al danno effettivamente arrecato.

L'Italia ha un contesto mediatico vivace e pluralistico, con un'ampia varietà di emittenti commerciali e pubbliche, nonché di mezzi di comunicazione cartacei e online. Tuttavia, la copertura mediatica della campagna elettorale è stata sollevata come problema dalla maggior parte degli interlocutori dell'ODIHR, che hanno sottolineato una profonda divisione tra i mezzi di comunicazione e i giornalisti in base a criteri politici. La televisione rimane la principale risorsa di informazione politica,

³⁶ Ad esempio, per legge, la Corte dei Conti dovrebbe avere un organico di nove persone, tra cui tre giudici responsabili delle politiche finanziarie, ma la Corte ha comunicato alla missione dell'ODIHR che, in pratica, si tratta di un gruppo di tre revisori. Inoltre, tre giudici saranno nominati dopo che i candidati avranno presentato le loro relazioni finanziarie per un mandato di sei-nove mesi. Nelle elezioni precedenti, la Corte dei Conti ha indagato in media su quattro casi, ma non ha inflitto sanzioni.

³⁷ Si vedano anche i paragrafi 64 e 65 della [seconda relazione](#) del Gruppo di Stati del Consiglio d'Europa contro la corruzione (GRECO) del 2016 sull'Italia, del terzo ciclo di valutazione.

³⁸ Si veda, ad esempio, la sentenza della Corte europea dei diritti dell'uomo nella causa [Belpietro v. Italia](#) del 24 settembre 2013.

³⁹ Si vedano, ad esempio, le dichiarazioni del Rappresentante per la Libertà dei Media dell'OSCE del [9 giugno 2016](#), del [16 settembre 2013](#) e del [27 maggio 2013](#). Cfr. anche il Comitato delle Nazioni Unite per i diritti umani "[Conclusioni della sesta relazione periodica dell'Italia](#)" (1° maggio 2017) CCPR/C/ITA/CO/6, paragrafi 38-39.

⁴⁰ Cfr. anche le dichiarazioni del Rappresentante per la Libertà dei Media dell'OSCE del [31 agosto 2015](#) e del [14 marzo 2011](#).

con i consumi televisivi in Italia tra i più alti d'Europa, mentre la diffusione dei quotidiani continua a diminuire. Le reti di social media, in particolare Facebook, sono diventate una piattaforma importante per i politici per trasmettere il loro messaggio.

Il mercato radiotelevisivo italiano è dominato da due importanti gruppi mediatici: Mediaset, un'emittente privata, e Radiotelevisione Italiana (RAI), un'emittente pubblica. La RAI gestisce 27 emittenti televisive e 12 canali radiofonici, tra cui tre canali televisivi principali: Rai1, Rai2, Rai3 e il canale d'informazione Rai24. La commissione parlamentare di vigilanza RAI ha il compito di sorvegliare le attività dell'emittente pubblica, fornire chiarimenti giuridici durante le elezioni e adottare linee guida specifiche per la copertura della campagna elettorale. Il Direttore Generale della RAI è nominato dal Parlamento.

Il principale organismo di regolamentazione dei media radiotelevisivi è l'autorità nazionale di regolamentazione del settore delle comunicazioni (AGCOM), che ha il compito di vigilare sulla conformità della RAI e dei media privati con la legislazione sui media. L'AGCOM è composta da cinque membri, il cui Amministratore è nominato dal Presidente su proposta del Presidente del Consiglio dei Ministri, d'intesa con il Ministro dello Sviluppo Economico. La Camera dei Deputati e il Senato eleggono quattro membri con la maggioranza di voti, che vengono poi nominati dal Presidente. L'attuale sistema di nomina rende l'autorità di regolamentazione dei media vulnerabile a una potenziale influenza politica, contrariamente alle buone pratiche.⁴¹

L'indipendenza dell'autorità di vigilanza sui media radiotelevisivi potrebbe essere ulteriormente rafforzata rivedendo il sistema di nomina dei suoi membri.

La campagna sui mezzi di comunicazione radiotelevisiva è rigorosamente regolata dalla legge sulla *par condicio* (parità di trattamento), che è stata ulteriormente integrata dai regolamenti dell'AGCOM e della Commissione Parlamentare di Vigilanza della RAI. La *par condicio* consente a tutti i soggetti politici e a tutti i candidati di beneficiare di pari condizioni nella presentazione del loro programma elettorale. Il periodo di parità di trattamento è diviso in due fasi. La prima fase è iniziata con lo scioglimento del parlamento e si è protratta fino alla presentazione delle liste di candidati. In questo periodo, i partiti parlamentari avevano diritto a un'equa visibilità nei programmi elettorali e a un'equa visibilità nei notiziari. La seconda fase è iniziata dopo la presentazione delle liste dei candidati ed è durata fino alla mezzanotte del giorno precedente le elezioni. In questo periodo, la legge garantisce una copertura uguale nei programmi elettorali a tutti i partiti in lizza per le elezioni e una copertura equilibrata nei notiziari. La *par condicio* limita anche l'uso delle attività di comunicazione di qualsiasi pubblica amministrazione e stabilisce che se i funzionari statali sono coinvolti, ciò deve essere fatto senza menzionare la loro affiliazione politica. La pubblicità politica a pagamento non è consentita sui mezzi di comunicazione radiotelevisiva a copertura nazionale.

Le emittenti pubbliche e private hanno ampiamente coperto la campagna elettorale, fornendo ai cittadini l'accesso a diverse opinioni politiche e consentendo loro di operare una scelta informata. I partiti hanno ricevuto copertura giornaliera in vari formati, tra cui notiziari, interviste e talk show. Tuttavia, non c'è stato alcun dibattito tra i leader dei partiti che abbia limitato la capacità degli elettori di confrontare i candidati. La RAI ha rispettato l'obbligo normativo di concedere fino a tre minuti a ciascun partecipante, ma il tempo è stato assegnato al di fuori della prima serata, limitando in modo significativo il loro pubblico potenziale.

⁴¹ [La raccomandazione n. R \(2000\) 23 del Consiglio d'Europa](#) sull'indipendenza e le funzioni delle autorità di regolamentazione nel settore radiotelevisivo descrive la necessità di definire criteri di nomina sufficientemente chiari per rispettare il principio del pluralismo ed evitare il predominio di qualsiasi gruppo o partito politico.

Si potrebbe prendere in considerazione la possibilità di assegnare ai candidati un tempo di radiotelevisivo nel momento in cui è probabile che le loro presentazioni raggiungano il pubblico più ampio possibile.

Durante il periodo della campagna elettorale l'AGCOM ha monitorato la quantità di tempo dedicata a ciascun partito nei programmi televisivi e radiofonici e i risultati del monitoraggio sono stati riassunti e pubblicati ogni settimana sul suo sito web. Ha inoltre fornito una ripartizione del tempo dedicato alle persone a vario titolo, in qualità di rappresentanti di partiti politici o in veste di funzionari statali. In questo periodo, l'AGCOM ha emesso 63 delibere e ha accolto 2 ricorsi.⁴² Il responsabile del Comitato di Vigilanza della RAI ha denunciato all'AGCOM l'eccessiva copertura data al leader del PD Matteo Renzi in qualità di Primo Ministro sul notiziario in prima serata di RAI 1, che andava oltre il 20 per cento della copertura totale dedicata ai temi politici". L'AGCOM ha respinto la denuncia sostenendo che "tale copertura era connessa ad eventi significativi di indubbio interesse pubblico che avevano caratterizzato soltanto la settimana in questione". L'AGCOM ha adottato 18 risoluzioni in cui chiedeva ai mezzi di comunicazione di correggere la "copertura non equilibrata" e di rispettare la *par condicio*, e 15 risoluzioni in cui ordinava alle amministrazioni locali di ritirare i contenuti delle loro pagine web ufficiali, "oltre alla necessità di informare sulle attività regolari delle autorità regionali". L'AGCOM ha inoltre adottato risoluzioni contro RAI Radio 1 e La7 a causa delle "preferenze politiche espresse dagli ospiti di talk-show non-politici in diretta".

La stampa e internet non sono generalmente regolamentati durante le elezioni. Sebbene l'AGCOM abbia un'autorità molto limitata sui media online, ha promosso linee guida di autoregolamentazione sulla base delle quali Facebook e Google hanno deciso di fornire un accesso equo a tutti i concorrenti alle loro piattaforme, di identificare chiaramente le pubblicità politiche a pagamento, di rispettare il periodo di silenzio di 24 ore per la campagna elettorale e il divieto di due settimane per i sondaggi di opinione.

Sebbene la maggior parte degli interlocutori dell'OSCE/ODIHR EAM non consideri la disinformazione un problema specifico della campagna elettorale, il Ministero degli Interni ha istituito una linea telefonica diretta speciale presso la quale tali casi possono essere segnalati e quindi verificati da una task force speciale. La task force ha individuato 16 casi di disinformazione intenzionale che ha di conseguenza smascherato (verificato) e pubblicato sul suo sito web. Facebook ha inoltre collaborato con un gruppo locale per identificare e discutere qualsiasi tentativo di disinformare intenzionalmente il pubblico durante la campagna elettorale.

XII. RECLAMI E RICORSI

La competenza in materia di contenziosi elettorali è condivisa tra diversi organismi politici, amministrativi e giudiziari. L'Ufficio Elettorale Centrale Nazionale esamina le istanze di ricorso relative alle decisioni del Ministero degli Interni sulla registrazione dei simboli di partito e i ricorsi presentati dagli uffici regionali (per il Senato) e distrettuali (per la Camera dei Deputati) in merito alla registrazione dei candidati. Le sue decisioni sono inappellabili. Il termine per la presentazione e l'esame di tali ricorsi è di 48 ore. Circa 110 ricorsi sono stati presentati all'Ufficio Elettorale Centrale Nazionale da candidati e partiti cui è stata negata la registrazione, di cui 61 presentati a causa del numero insufficiente di firme di sostegno e sette presentati a seguito di simboli di partiti non accettati. Tutti i ricorsi, tranne otto sono stati respinti.

⁴² L'AGCOM ha utilizzato queste delibere per notificare ai mezzi di comunicazione riguardo violazioni identificate e per richiedere ai rispettivi mezzi di comunicazione di correggere il problema durante il seguente periodo di monitoraggio. In caso di inadempienza poteva essere imposta una sanzione fino a EUR 258,000.

Il parlamento neoeletto, attraverso le commissioni elettorali, è incaricato di convalidare le elezioni dopo aver esaminato i ricorsi relativi ai risultati elettorali, alla distribuzione dei seggi e all'eleggibilità e incompatibilità dei deputati e dei senatori eletti. I ricorsi e le richieste di nuovo conteggio dei voti possono essere presentati ai comitati elettorali dai candidati, gli elettori o un gruppo di elettori che abbiano un interesse diretto. I ricorsi devono essere presentati entro 20 giorni dalla comunicazione dei risultati ufficiali della circoscrizione interessata. I comitati hanno ampio potere discrezionale di decidere in merito ai ricorsi ed ai riconteggi. Essi hanno 18 mesi di tempo per sottoporre le loro raccomandazioni al parlamento affinché adotti la decisione finale in sede plenaria. Il parlamento non è soggetto però ad alcun termine per decidere in merito, e quindi non fornisce una risoluzione tempestiva sui ricorsi. Inoltre, contrariamente alle buone pratiche, non vi è alcuna possibilità di ricorso giudiziario. La giurisdizione del parlamento sulla validità dell'elezione dei propri membri solleva preoccupazioni in merito a potenziali conflitti di interesse.⁴³ A tutt'oggi, né il Comitato per le elezioni alla Camera dei Deputati, né il Comitato per le elezioni e l'immunità al Senato hanno nominato i loro membri. La commissione del Senato ha informato la missione dell'ODIHR di aver ricevuto più di 30 ricorsi e richieste di riconteggio.⁴⁴ Non sono disponibili informazioni pubbliche su tali ricorsi e richieste, comprese le informazioni su eventuali ricorsi e richieste di riconteggio presentate alla commissione presso la Camera o all'Ufficio Elettorale Centrale Nazionale.

Si dovrebbe prendere in considerazione la possibilità di prevedere esplicitamente il diritto di adire un tribunale competente quale autorità finale per contestare i risultati elettorali. Per garantire l'attuazione del diritto a un ricorso effettivo e tempestivo, la legislazione dovrebbe prevedere termini adeguati per la decisione in merito ai reclami elettorali a tutti i livelli. Le informazioni sui reclami e sulle richieste di riconteggio presentati dovrebbero essere messe a disposizione del pubblico.

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

Conformemente alla metodologia dell'ODIHR, la missione non ha monitorato in modo sistematico e completo lo svolgimento delle operazioni durante il giorno delle elezioni, ma ha visitato solamente un numero limitato di seggi a Roma e dintorni.

Il 4 marzo sono stati aperti 61.552 seggi dalle ore 7:00 alle 23:00. Nei seggi visitati dalla missione dell'ODIHR, la votazione si è svolta in modo ordinato con la maggior parte dei membri dell'ufficio elettorale presenti. Nelle aree urbane i seggi elettorali erano istituiti nelle scuole ognuna delle quali, ne ospitava diversi. Per votare, gli elettori dovevano sbarrare con una croce il simbolo del partito politico prescelto. Gli elettori avevano a disposizione due schede: una per la Camera dei Deputati e una per il Senato.⁴⁵

Per queste elezioni, il Ministero degli Interni aveva elaborato un manuale per i presidenti dei seggi che forniva istruzioni dettagliate sulle procedure di voto e di conteggio. Secondo il Ministero degli Interni, in circa il 25 per cento dei seggi elettorali, alcuni scrutatori non si sono presentati il giorno prima delle elezioni e hanno dovuto essere sostituiti da volontari. In un numero limitato di seggi elettorali visitati dalla missione dell'ODIHR, gli scrutatori non sempre hanno seguito le procedure corrette e hanno

⁴³ Il Codice di buone pratiche in materia elettorale della Commissione di Venezia del 2002 stabilisce che "l'organo di appello in materia elettorale dovrebbe essere una commissione elettorale o un tribunale. Per i ricorsi al Parlamento, è possibile presentare ricorso in prima istanza. In ogni caso, deve essere possibile il ricorso finale in tribunale."

⁴⁴ Sono stati presentati diversi ricorsi su un seggio non assegnato vinto dal Movimento Cinque Stelle in Sicilia. Il Movimento, ha ottenuto un seggio in più rispetto al numero dei suoi candidati presenti nella regione, e poiché i seggi al Senato devono essere assegnati all'interno della regione (art. 57 della Costituzione), il quinto seggio deve essere assegnato dal Comitato.

⁴⁵ In Lazio e Lombardia si sono svolte in contemporanea anche le elezioni regionali, per cui all'elettore sono state consegnate tre schede elettorali.

usato la loro discrezione nell'applicazione delle istruzioni. Non esiste alcuna norma di legge che imponga la formazione obbligatoria degli scrutatori, ma alcuni comuni hanno organizzato corsi di formazione di propria iniziativa. Molti scrutatori hanno condiviso l'opinione che la formazione dei membri dell'ufficio elettorale dovrebbe essere obbligatoria.

La legislazione dovrebbe essere modificata per includere la formazione obbligatoria degli scrutatori al fine di garantire un'attuazione coerente delle procedure di voto e di conteggio.

Per queste elezioni sono state introdotte nuove misure antifrode, tra cui il sistema di numerazione delle schede elettorali. Ogni scheda aveva un adesivo con un codice alfanumerico e prima di consegnare la scheda all'elettore, l'addetto al seggio avrebbe dovuto registrare il numero. Una volta che l'elettore aveva votato e prima che la scheda fosse inserita nell'urna, lo scrutatore doveva controllare il numero per assicurarsi che fosse lo stesso. I rappresentanti di partito, che erano presenti nella maggior parte degli uffici elettorali visitati dalla missione dell'ODIHR, non hanno espresso preoccupazioni circa possibili irregolarità e in generale hanno espresso fiducia nel processo di votazione. L'affluenza alle urne a livello nazionale è stata del 72,93 per cento. Parallelamente si sono svolte le elezioni regionali, che hanno avuto un certo impatto sull'organizzazione generale delle elezioni.

Il conteggio, nei casi seguiti dalla missione dell'ODIHR è risultato generalmente trasparente e ordinato. Negli uffici elettorali, il conteggio è iniziato subito dopo la chiusura delle urne. Prima di aprire le urne, gli scrutatori hanno determinato separatamente il numero di elettori che avevano partecipato alle elezioni al Senato e alla Camera. Questi numeri sono stati poi verificati rispetto al numero di schede distribuite agli elettori. Le schede elettorali per il Senato sono state conteggiate per prime.

Un totale di 1.740 uffici elettorali nei pressi di Roma, a Castelnuovo di Porto, sono stati designati ai fini del conteggio dei voti della circoscrizione estera. Circa 300 presidenti di seggio e un numero considerevole di membri degli uffici sono arrivati in ritardo o non sono arrivati affatto, il che ha ritardato l'avvio delle procedure. L'ufficio elettorale comunale di Roma ha avuto difficoltà a trovare immediatamente dei sostituti per i presidenti assenti. La missione dell'ODIHR è stata informata del fatto che circa 60 uffici elettorali non avessero finito il conteggio in orario e che l'Ufficio Centrale per la circoscrizione estera era dovuto intervenire per terminare il conteggio. Diversi interlocutori della missione dell'ODIHR hanno espresso preoccupazione in merito all'accessibilità e alle condizioni operative degli uffici elettorali istituiti dall'ufficio elettorale comunale per lo spoglio dei voti provenienti dall'estero.

Il sistema di nomina dei presidenti e degli scrutatori sia per i seggi elettorali nazionali, sia per quelli esteri dovrebbe essere rivisto e dovrebbero essere adottate le misure necessarie atte ad evitare l'assenza dei componenti dei seggi durante i giorni delle elezioni.

Il conteggio dei voti espressi in Italia si è concluso il 20 marzo. Il sistema di trasmissione dei risultati da parte degli uffici elettorali ai comuni, la registrazione e la conseguente trasmissione dei dati alle prefetture e al Ministero degli Interni hanno consentito la pubblicazione dei risultati preliminari non ufficiali il 6 marzo. La ripartizione per seggio elettorale non è stata fornita e la missione dell'ODIHR è stata informata del fatto che la divulgazione dei risultati per seggio elettorale non era prevista neppure per i risultati ufficiali.

Per migliorare ulteriormente la trasparenza del processo di registrazione, i risultati preliminari dei seggi elettorali dovrebbero essere pubblicati non appena ricevuti. I risultati ufficiali dei seggi elettorali dovrebbero essere pubblicati una volta validati.

Il 20 marzo, l'Ufficio elettorale centrale nazionale ha reso noti i risultati ufficiali delle elezioni della Camera dei Deputati, confermando i risultati preliminari. I deputati neoeletti hanno ottenuto mandato il 23 marzo.

XIV. RACCOMANDAZIONI

Tali raccomandazioni, che ricorrono in tutto il testo, sono state formulate al fine di migliorare ulteriormente lo svolgimento delle elezioni in Italia e di sostenere gli sforzi volti a renderle pienamente conformi agli impegni assunti nel quadro dell'OSCE e ad altri obblighi e standard internazionali in materia di elezioni democratiche. Tali raccomandazioni dovrebbero essere lette congiuntamente alle precedenti raccomandazioni dell'ODIHR che devono ancora essere attuate. L'ODIHR è pronta ad assistere le autorità italiane nell'ulteriore miglioramento del processo elettorale e nell'attuazione delle raccomandazioni contenute nel presente rapporto ed in quelli precedenti.⁴⁶

A. RACCOMANDAZIONI PRIORITARIE

1. Il quadro normativo in materia elettorale dovrebbe essere riesaminato per correggere le carenze rilevate da questo rapporto e in quelli precedenti dell'ODIHR. Si potrebbe prendere in considerazione la possibilità di convertire i regolamenti esistenti in legge elettorale in modo da garantire la certezza e la coerenza del diritto. La riforma legislativa dovrebbe essere avviata con largo anticipo rispetto alle prossime elezioni e prevedere consultazioni aperte con tutte le parti interessate.
2. La legge elettorale dovrebbe essere armonizzata con gli obiettivi della convenzione sui diritti delle persone con disabilità al fine di garantire il pieno diritto di voto di tutte le persone con disabilità, compreso il diritto di chiedere assistenza durante il voto.
3. Si dovrebbe prendere in considerazione la possibilità di prevedere esplicitamente il diritto di impugnare i risultati elettorali dinanzi a un organo giurisdizionale competente come autorità di ultima istanza. Per garantire il diritto a un ricorso efficace e tempestivo, la legislazione dovrebbe prevedere termini adeguati per decidere in merito ai ricorsi elettorali presentati a tutti i livelli del processo elettorale. Le informazioni sui ricorsi e sulle richieste presentate dovrebbero essere messe a disposizione del pubblico.
4. Si potrebbe prendere in considerazione la possibilità di rafforzare il sistema di controllo in materia di finanza politica, anche attribuendo a un organo principale di vigilanza mandato, poteri e risorse adeguati allo svolgimento di un'attività proattiva ed efficiente di supervisione, verifica e applicazione della normativa in materia di finanza politica.
5. Si dovrebbe prendere in considerazione la possibilità di aderire più rigorosamente alla proporzione elettorale per tutte le circoscrizioni del paese, comprese quelle situate all'estero, in linea con le buone pratiche internazionali in materia di parità di voto, fatta salva la tutela delle minoranze.

⁴⁶ Al paragrafo 25 del Documento OSCE di Istanbul del 1999, gli Stati partecipanti all'OSCE si sono impegnati a "dare prontamente seguito alla valutazione e alle raccomandazioni dell'ODIHR in materia di elezioni".

B. ALTRE RACCOMANDAZIONI

Quadro normativo

6. La legislazione dovrebbe essere modificata per consentire permanentemente la presenza degli osservatori elettorali, sia internazionali che nazionali, in tutte le fasi del processo elettorale per garantire la piena conformità al paragrafo 8 del Documento di Copenaghen dell'OSCE del 1990.

Amministrazione elettorale

7. Si dovrebbe prendere in considerazione l'opportunità di ridurre ulteriormente il carico di lavoro dei tribunali durante il periodo elettorale riassegnando alcune funzioni connesse alle elezioni ad altri organismi competenti.
8. I criteri di selezione degli scrutatori dovrebbero essere chiaramente definiti e armonizzati per migliorare ulteriormente il lavoro degli uffici elettorali.

Registrazione degli elettori

9. Si dovrebbe prendere in considerazione la possibilità di concedere pari diritti di voto per le elezioni al Senato a tutti i cittadini che abbiano raggiunto la maggiore età.

Registrazione dei candidati

10. La legislazione dovrebbe essere rivista per consentire la presentazione di candidature indipendenti, in linea con gli impegni internazionali. Date le funzioni quasi identiche delle due camere del parlamento, si dovrebbe prendere in considerazione l'eliminazione dei diversi requisiti di età richiesti per i candidati.
11. Le autorità dovrebbero prendere in considerazione la possibilità di chiarire le definizioni e i criteri necessari per la classificazione dei simboli dei partiti.
12. Si dovrebbe prendere in considerazione l'introduzione di metodi per semplificare la raccolta delle firme e chiarire le norme per la verifica di queste ultime.

Finanziamento della campagna elettorale

13. Per migliorare la trasparenza, si potrebbe prendere in considerazione la divulgazione dei rendiconti finanziari delle campagne elettorali prima del giorno delle elezioni, nonché l'estensione a tutti i donatori e a terzi non affiliati delle norme relative agli obblighi di rendicontazione e divulgazione.

Media

14. Le disposizioni penali in materia di diffamazione, calunnia e vilipendio dovrebbero essere abrogate a favore di azioni civili volte a ristabilire la reputazione lesa. Le sanzioni dovrebbero essere strettamente proporzionate al danno effettivamente arrecato.
15. L'indipendenza dell'autorità di regolamentazione dei media radiotelevisivi potrebbe essere ulteriormente rafforzata mediante una revisione del sistema di nomina dei suoi membri.

16. Si potrebbe prendere in considerazione la possibilità di assegnare ai candidati un tempo di programmazione ad accesso diretto nel momento in cui è probabile che tali messaggi raggiungano il pubblico più ampio possibile.

Il giorno delle elezioni

17. La legge dovrebbe essere modificata per includere la formazione obbligatoria degli addetti alle operazioni elettorali al fine di garantire un'attuazione coerente delle procedure di voto e di conteggio.
18. Il sistema di nomina dei presidenti e dei membri di seggio, sia per le circoscrizioni elettorali ordinarie che per quelle all'estero, dovrebbe essere rivisto e dovrebbero essere adottate le misure necessarie per evitare la loro assenza nei giorni delle elezioni.
19. Per migliorare ulteriormente la trasparenza del processo di elaborazione dei dati, i risultati preliminari dei seggi elettorali dovrebbero essere pubblicati non appena ricevuti. I risultati ufficiali dei seggi elettorali dovrebbero essere pubblicati una volta convalidati.

ALLEGATO: RISULTATI UFFICIALI DELLE ELEZIONI⁴⁷

Camera dei Deputati			
N.	Nome del partito	Numero di voti	Numero di seggi
1	Fratelli d'Italia	1.435.114	32
2	Partito Democratico	4.591.888	103
3	Movimento 5 Stelle	10.732.373	225
4	Forza Italia	6.153.081	107
5	Liberi e Uguali	1.114.298	14
6	Italia Europa Insieme	191.489	1
7	Lega	5.694.351	123
8	Più Europa	180.539	2
9	Civica Popolare	845.406	2
10	Südtiroler Volkspartei	134.613	4
11	Noi con l'Italia	430.805	4

Senato			
N.	Nome del partito	Numero di voti	Numero di seggi
1	Fratelli d'Italia	1.286.887	18
2	Partito Democratico	5.788.103	51
3	Movimento 5 Stelle	9.733.303	112 ⁴⁸
4	Forza Italia	4.358.101	55
5	Liberi e Uguali	990.715	4
6	Italia Europa Insieme	163.903	1
7	Lega	5.323.045	58
8	Più Europa	716.136	1
9	Civica Popolare	152.505	1
10	Südtiroler Volkspartei	128.336	3
11	Noi con l'Italia	362.131	4

⁴⁷ Fonti: [Corte di Cassazione](#), [Camera dei Deputati](#) e [Senato](#).

⁴⁸ Un seggio conquistato dal Movimento Cinque Stelle in Sicilia non è stato assegnato in quanto il Movimento ha ottenuto più seggi rispetto al numero dei suoi candidati presenti nella regione.

OSCE/ODIHR

L'Ufficio per le Istituzioni Democratiche e i Diritti Umani (ODIHR) è la principale istituzione dell'OSCE per promuovere l'assistenza agli Stati partecipanti "ad assicurare il pieno rispetto dei diritti umani e delle libertà fondamentali, a rispettare lo stato di diritto, a promuovere i principi della democrazia e (...) a costruire, rafforzare e proteggere le istituzioni democratiche, nonché a promuovere la tolleranza in tutta la società" (Documento del Vertice di Helsinki del 1992). Ciò è conosciuto come la dimensione umana dell'OSCE.

L'ODIHR, con sede a Varsavia (Polonia), è stato istituito come ufficio per le elezioni libere dal vertice di Parigi del 1990 ed è diventato operativo nel maggio 1991. Un anno dopo, la denominazione dell'ufficio veniva modificata in seguito all'estensione del mandato ai diritti umani e alla democratizzazione. Oggi impiega oltre 150 dipendenti.

L'ODIHR è la principale agenzia in Europa nel settore dell'osservazione elettorale. Ogni anno coordina e organizza l'invio di migliaia di osservatori per valutare se le elezioni, nell'area OSCE, si svolgono in linea con gli impegni assunti, gli altri obblighi e le norme internazionali in materia di elezioni democratiche e con la legislazione nazionale. La sua metodologia specifica assicura una profonda comprensione del processo elettorale nella sua completezza. Attraverso progetti di assistenza, l'ODIHR aiuta gli Stati partecipanti a migliorare il proprio sistema elettorale.

Le attività di democratizzazione dell'ufficio comprendono: promozione dello stato di diritto, sostegno legislativo, governance democratica, migrazione e libertà di circolazione, parità di genere. L'ODIHR realizza annualmente una serie di programmi di assistenza specifici volti allo sviluppo di strutture democratiche.

L'ODIHR assiste inoltre gli Stati partecipanti nell'adempimento dei loro obblighi di promozione e protezione dei diritti umani e delle libertà fondamentali in linea con gli impegni assunti nell'ambito della dimensione umana dell'OSCE. Questo obiettivo è conseguito collaborando con una serie di partner per promuovere la cooperazione, sviluppare le capacità e fornire competenze in aree tematiche, tra cui i diritti umani nella lotta al terrorismo, il rafforzamento della protezione dei diritti umani delle vittime di tratta, l'istruzione e la formazione in materia di diritti umani, il monitoraggio e la comunicazione in materia di diritti umani ed infine i diritti umani e la sicurezza delle donne.

Nell'ambito della tolleranza e non discriminazione, l'ODIHR fornisce sostegno agli Stati partecipanti nel rafforzare la loro risposta ai crimini di odio e agli episodi di razzismo, xenofobia, antisemitismo e altre forme di intolleranza. Le attività dell'ODIHR in materia di tolleranza e non discriminazione si concentrano sui seguenti settori: legislazione; formazione in materia di applicazione della legge; monitoraggio, comunicazione e follow-up delle risposte ai crimini e agli incidenti motivati dall'odio; attività educative volte a promuovere la tolleranza, il rispetto e la comprensione reciproca.

L'ODIHR fornisce consulenza agli Stati partecipanti sulle loro politiche in materia di Rom e Sinti. Promuove il rafforzamento delle capacità e la creazione di reti tra le comunità Rom e Sinti e incoraggia la partecipazione dei rappresentanti Rom e Sinti agli organismi preposti all'elaborazione delle politiche.

Tutte le attività dell'ODIHR sono svolte in stretto coordinamento e cooperazione con gli Stati partecipanti, le istituzioni e gli uffici presenti sul campo dell'OSCE, nonché con altre organizzazioni internazionali.

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