



Strasburgo, 23 maggio 2003

CDL-AD(2002)023rev

Or. fr.

**Parere n° 190/2002**

**COMMISSIONE EUROPEA PER LA DEMOCRAZIA ATTRAVERSO IL DIRITTO**  
**(COMMISSIONE DI VENEZIA)**

**CODICE DI BUONA CONDOTTA  
IN MATERIA ELETTORALE\***

**LINEE GUIDA E RAPPORTO ESPLICATIVO**

**adottato dalla Commissione di Venezia  
nel corso della 52<sup>a</sup> sessione  
(Venezia, 18-19 ottobre 2002)**

*\*Tradotto in Italiano da Erica Melargo*

Indice

Pagina

<b>INTRODUZIONE.....</b>	<b>4</b>
<b>LINEE GUIDA</b>	
<b>adottate dalla Commissione nel corso della 51<sup>a</sup> sessione plenaria (Venezia, 5-6 luglio 2002)..</b>	<b>5</b>
<b>RAPPORTO ESPLICATIVO adottato dalla Commissione nel corso della 52<sup>a</sup> sessione plenaria (Venezia, 18-19 ottobre 2002).....</b>	<b>12</b>
<b>Osservazioni generali .....</b>	<b>12</b>
<b>I. <u>I principi del patrimonio elettorale europeo</u>.....</b>	<b>12</b>
<b>Introduzione : I principi e il loro fondamento giuridico .....</b>	<b>12</b>
<b>1. <u>Il suffragio universale</u>.....</b>	<b>13</b>
1.1. Regole ed eccezioni.....	13
1.2. Le liste elettorali.....	14
1.3. La presentazione delle candidature.....	15
<b>2. <u>Il suffragio uguale</u> .....</b>	<b>16</b>
2.1. L'eguaglianza del voto.....	16
2.2. L'eguaglianza della forza elettorale .....	16
2.3. L'eguaglianza delle opportunità .....	17
2.4. Eguaglianza e minoranze nazionali.....	18
2.5. Eguaglianza e parità dei sessi.....	19
<b>3. <u>Il suffragio libero</u> .....</b>	<b>19</b>
3.1. La libera formazione della volontà dell'elettore .....	19
3.2. La libera espressione della volontà dell'elettore e la lotta contro la frode elettorale .....	19
3.2.1. In generale.....	19
3.2.2. Le procedure di voto.....	20
3.2.2.1. Il voto per corrispondenza o per procura in particolari circostanze.....	21
3.2.2.2. Il voto dei militari .....	21
3.2.2.3. Il voto meccanico ed elettronico.....	22
3.2.2.4. Il conteggio.....	22
3.2.2.5. Il trasferimento dei risultati .....	23
<b>4. <u>Il suffragio segreto</u> .....</b>	<b>23</b>
<b>5. <u>Il suffragio diretto</u>.....</b>	<b>23</b>
<b>6. <u>La periodicità delle elezioni</u>.....</b>	<b>24</b>

<b>II. <u>Le condizioni di attuazione dei principi</u></b> .....	<b>24</b>
<b>1. <u>Il rispetto dei diritti fondamentali</u></b> .....	<b>24</b>
<b>2. <u>Livelli normativi e stabilità del diritto elettorale</u></b> .....	<b>25</b>
<b>3. <u>Le garanzie procedurali</u></b> .....	<b>26</b>
3.1. L'organizzazione dello scrutinio attraverso un organo imparziale .....	26
3.2. L'osservazione delle elezioni.....	28
3.3. L'esistenza di un sistema di ricorso efficace.....	29
3.4. L'organizzazione e l'attività dei seggi .....	31
3.5. Il finanziamento.....	31
3.6. La sicurezza .....	32
<b>Conclusione</b> .....	<b>32</b>

## **Introduzione**

*L'8 novembre 2001, la Commissione permanente dell'Assemblea parlamentare, agendo in nome dell'Assemblea, adottava la risoluzione 1264(2001), attraverso la quale invitava la Commissione di Venezia<sup>1</sup>:*

- i. a creare al proprio interno un gruppo di lavoro composto di rappresentanti dell'Assemblea parlamentare, del CPLRE ed, eventualmente, delle altre organizzazioni aventi esperienza in materia, allo scopo di riflettere in maniera corretta sulle questioni elettorali;*
- ii. ad elaborare un codice di buona condotta in materia elettorale, che avrebbe potuto, tra l'altro, ispirarsi alle linee guida del memorandum esplicativo del rapporto su cui si era fondata la risoluzione dell'Assemblea (Doc. 9267), fermo restando che tale codice avrebbe poi dovuto comprendere regole in grado di disciplinare il periodo pre-elettorale, quello elettorale e quello immediatamente successivo al voto;*
- iii. a rilevare e registrare, nel limite dei propri mezzi e risorse, i principi del patrimonio elettorale europeo, coordinando, sistematizzando e sviluppando le osservazioni e le attività in corso e in progettazione. In un secondo momento i dati raccolti riguardanti le elezioni in Europa sarebbero stati riuniti all'interno di una banca dati, per poi essere analizzati e diffusi da un'unità specializzata.*

*Le linee guida che seguono concretizzano i tre aspetti di questa risoluzione. Sono state adottate dal Consiglio delle elezioni democratiche – gruppo di lavoro congiunto previsto dalla risoluzione dell'Assemblea parlamentare – nel corso della 2<sup>a</sup> riunione (3 luglio 2002), successivamente dalla Commissione di Venezia nel corso della sua 51<sup>a</sup> sessione (5 – 6 luglio 2002); esse si fondano sui principi del patrimonio elettorale europeo; infine e soprattutto esse costituiscono il nucleo del codice di buona condotta in materia elettorale.*

*Il rapporto esplicativo sviluppa i principi enunciati nelle linee guida. Li definisce e precisa, integrandoli, secondo le esigenze, con raccomandazioni su dei particolari punti di dettaglio. Il rapporto è stato adottato dal Consiglio delle elezioni democratiche nel corso della sua 3<sup>a</sup> riunione(16 ottobre 2002) e, in seguito, dalla Commissione di Venezia nel corso della 52<sup>a</sup> sessione(18-19 ottobre 2002).*

*Il Codice di buona condotta in materia elettorale è stato approvato dall'Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa durante la sessione del 2003 – la prima parte – e dal Congresso dei poteri locali e regionali dell'Europa durante la sua sessione primaverile del 2003.*

*Come richiesto dalla risoluzione dell'Assemblea parlamentare, il presente documento si basa sulle linee guida del memorandum esplicativo del rapporto su cui si è fondata la risoluzione dell'Assemblea (Doc.9267). Inoltre, il documento si ispira al complesso dei lavori della Commissione di Venezia in ambito elettorale, così come riassunti nel documento CDL (2002) 7.*

---

<sup>1</sup> Punto 6; vedere Doc. 9267, Rapporto della commissione sulle questioni politiche, Relatore: M. Clerfayt.

**LINEE GUIDA**

**adottate dalla Commissione  
nel corso della sua 51<sup>a</sup> sessione plenaria  
(Venezia, 5-6 luglio 2002)**

**I. I principi del patrimonio elettorale europeo**

I cinque principi del patrimonio elettorale europeo sono il suffragio *universale, eguale, libero, segreto e diretto*. Inoltre, le elezioni devono essere periodiche.

**1. Il suffragio universale****1.1. Regole ed eccezioni**

Il suffragio universale implica in principio che tutti gli esseri umani abbiano il diritto di voto e siano eleggibili. Tuttavia, può essere previsto un certo numero di requisiti e modalità :

**a. requisito d'età :**

- i. la capacità elettorale, attiva e passiva, deve essere subordinata al compimento di una certa età;
- ii. il diritto di voto deve essere acquisito con il compimento della maggiore età;
- iii. L'eleggibilità dovrebbe, preferibilmente, essere acquisita alla stessa età del diritto di voto, ma al massimo al compimento del 25<sup>o</sup> anno d'età, ad eccezione delle cariche elettive particolari (senatore, capo di stato);

**b. requisiti di nazionalità:**

- i. può essere prevista una condizione di nazionalità;
- ii. è tuttavia auspicabile che, dopo un certo periodo di residenza, gli stranieri dispongano del diritto di voto nelle elezioni locali.

**c. requisiti di residenza :**

- i. può essere previsto un requisito di residenza;
- ii. la residenza è intesa come il luogo di soggiorno abituale;
- iii. l'obbligatorietà di un determinato periodo di residenza per i cittadini può essere imposta soltanto per le elezioni regionali.
- iv. questo periodo non dovrebbe superare i 6 mesi; un periodo più lungo può essere previsto unicamente al fine di assicurare la protezione delle minoranze nazionali;
- v. la titolarità del diritto di voto e di eleggibilità può essere accordata a tutti i cittadini residenti all'estero.

**d. restrizioni al diritto di elettorato attivo e passivo:**

- i. possono essere previste forme di restrizione al diritto di elettorato attivo e passivo, ma esse sono sottoposte alle condizioni cumulative seguenti:
- ii. devono essere previste dalla legge ;
- iii. devono rispettare il principio di proporzionalità; l'esclusione dall'eleggibilità può essere sottoposta a delle condizioni meno severe di quelle del diritto di voto;
- iv. devn essere motivate da un'interdizione per motivi legati all'infermità mentale o a delle condanne penali per delitti gravi;

- v. inoltre, le forme di restrizione dei diritti politici devono essere dichiarate da un tribunale con una sentenza specifica.

## 1.2. Le liste elettorali

Le seguenti condizioni devono categoricamente essere rispettate affinché le liste elettorali siano affidabili:

- i. sono necessarie delle liste elettorali permanenti;
- ii. occorrono degli aggiornamenti regolari, che devono essere almeno annuali. L'iscrizione degli elettori, poiché non è automatica, deve essere possibile durante un periodo di tempo relativamente lungo;
- iii. le liste elettorali devono essere pubblicate;
- iv. devono esistere una procedura amministrativa soggetta a controllo giudiziario o una procedura giudiziaria che permettano all'elettore non inserito di iscriversi; l'iscrizione non deve avvenire al seggio il giorno dell'elezione;
- v. una procedura analoga dovrebbe permettere all'elettore di rilevare le iscrizioni errate;
- vi. una lista supplementare può consentire alle persone che hanno cambiato domicilio o che hanno raggiunto l'età prevista per il diritto di voto, di votare dopo la pubblicazione definitiva della lista.

## 1.3. La presentazione delle candidature

- i. la presentazione delle candidature individuali o delle liste dei candidati può essere condizionata all'ottenimento di un certo numero di firme;
- ii. la legge non dovrebbe esigere la firma di più del 1% degli elettori della circoscrizione;
- iii. la procedura di verifica delle firme deve obbedire a delle regole chiare, con particolare riguardo ai termini;
- iv. la verifica deve riguardare in linea di massima il totale delle firme; tuttavia, una volta accertato che è stato raggiunto un numero sufficiente di firme, si può rinunciare alla verifica delle firme restanti;
- v. la convalida delle candidature deve essere portata a termine all'inizio della campagna elettorale;
- vi. se viene domandata una cauzione, essa deve essere rimborsata se il candidato o il partito superano un certo numero di voti; la quota e il numero di voti richiesti per il rimborso non devono essere eccessivi.

## 2. Il suffragio uguale

Il suffragio eguale prevede:

- 2.1. L'eguaglianza del voto: ogni elettore ha normalmente un voto; nel caso in cui il sistema elettorale accordi agli elettori più di un voto, ciascun elettore ha diritto allo stesso numero di voti.
- 2.2. L'eguaglianza della forza elettorale: i seggi devono essere distribuiti in maniera equa tra le circoscrizioni;

L'eguaglianza della forza elettorale :

- i. deve applicarsi in ogni caso alle prime camere, alle elezioni regionali e locali;
- ii. implica un'equa e chiara distribuzione dei seggi secondo i criteri di ripartizione seguenti: popolazione, numero di cittadini residenti (ivi compresi i minori), numero di elettori iscritti, eventualmente numero dei votanti; è possibile una combinazione appropriata di questi criteri di ripartizione.
- iii. il criterio geografico e quello amministrativo, se non storico, possono essere presi in considerazione.
- iv. Lo scarto massimo ammissibile rapportato alla chiave di ripartizione non dovrebbe superare il 10%, e in ogni caso non il 15%, salvo che siano previste circostanze speciali (protezione di una minoranza concentrata, entità amministrativa a bassa densità di popolazione);
- v. Al fine di assicurare l'eguaglianza della forza elettorale una nuova distribuzione dei seggi deve avere luogo almeno ogni 10 anni e preferibilmente lontano dai periodi elettorali.
- vi. in presenza di circoscrizioni plurinominali, la nuova distribuzione si farà, preferibilmente, senza ulteriore suddivisione delle circoscrizioni, e le circoscrizioni corrisponderanno se possibile a delle entità amministrative;
- vii. qualora le circoscrizioni elettorali debbano essere ridefinite – ciò che accade in un sistema uninominale -, la nuova sistemazione amministrativa:

- non deve presentare faziosità, deve quindi essere imparziale;
- non deve sfavorire le minoranze nazionali;
- deve tenere in considerazione un parere espresso da una commissione indipendente, comprendente, preferibilmente, un geografo, un sociologo, una rappresentanza equilibrata dei partiti e, ove appropriato, dei rappresentanti delle minoranze nazionali.

### 2.3. L'eguaglianza delle opportunità

a. Deve essere assicurata l'eguaglianza delle opportunità tra i partiti e i candidati. Essa implica la neutralità delle autorità pubbliche, in particolare relativamente:

- i. alla campagna elettorale;
- ii. alla copertura mediatica, soprattutto con riguardo ai mezzi di informazione pubblici;
- iii. al finanziamento pubblico dei partiti e delle campagne elettorali.

b. A seconda dei casi, l'eguaglianza può essere ristretta o proporzionale. Se è ristretta, i partiti politici sono trattati senza che sia considerata la loro importanza attuale in seno al parlamento o all'elettorato. Se è proporzionale, i partiti politici devono essere trattati in funzione dei loro risultati elettorali. L'eguaglianza di opportunità riguarda soprattutto il tempo di parola alla radio e alla televisione, le sovvenzioni pubbliche e altre forme di sostegno.

c. Nel rispetto della libertà di espressione, la legge dovrebbe prevedere che i mezzi di comunicazione audiovisivi privati assicurino ai differenti partecipanti la parità di accesso alle elezioni, in materia di competizione elettorale e di pubblicità.

d. Il finanziamento dei partiti, dei candidati e delle campagne elettorali deve essere trasparente.

e. Il principio della parità di trattamento può, in certi casi, condurre alla limitazione delle spese dei partiti, soprattutto nel settore della pubblicità.

## 2.4. Eguaglianza e minoranze nazionali

- a. I partiti rappresentativi di minoranze nazionali devono essere autorizzati.
- b. In linea di massima, l'adozione di regole specifiche che garantiscano alle minoranze nazionali dei seggi riservati o che prevedano un'eccezione alle regole normali di attribuzione dei seggi (per esempio soppressione del quorum) per i partiti delle minoranze nazionali, non è contraria all'uguaglianza del suffragio.
- c. I candidati e gli elettori non devono essere costretti ad indicare la propria appartenenza a una minoranza nazionale.

## 2.5. Eguaglianza e parità dei sessi

Le norme giuridiche che impongono una percentuale minima di persone di ogni sesso tra i candidati non dovrebbero essere considerate come contrarie all'uguaglianza del suffragio, se hanno una copertura costituzionale.

## 3. Il suffragio libero

### 3.1. La libera formazione della volontà dell'elettore

- a. Le autorità pubbliche hanno il dovere della neutralità. Questo riguarda soprattutto:
  - i. i media ;
  - ii. l'affissione dei manifesti ;
  - iii. il diritto di manifestare in pubblico;
  - iv. il finanziamento dei partiti e dei candidati.
- b. Le autorità pubbliche hanno degli obblighi positivi e devono soprattutto:
  - i. sottoporre le candidature depositate agli elettori;
  - ii. permettere all'elettore di conoscere le liste e i candidati che si presentano alle elezioni, per esempio attraverso un'affissione adeguata.
  - iii. L'informazione menzionata ai punti precedenti deve essere accessibile anche nelle lingue delle minoranze nazionali.
- c. Le forme di violazione del dovere di neutralità e della libera formazione della volontà dell'elettore devono essere sanzionate.

### 3.2. La libera espressione della volontà dell'elettore e la lotta contro la frode elettorale

- i. la procedura di voto deve essere semplice;
- ii. in ogni caso deve essere possibile; il voto presso la sezione elettorale delle altre modalità di voto sono ammissibili alle condizioni seguenti:
- iii. il voto per corrispondenza deve essere ammesso soltanto se il servizio postale è sicuro ed affidabile; può essere limitato alle persone ricoverate in ospedale, ai detenuti, a persone con mobilità ridotta ad elettori residenti all'estero: la frode e l'intimidazione non devono essere possibili ;
- iv. il voto elettronico deve essere ammesso soltanto se è sicuro e affidabile; in particolare l'elettore deve poter ottenere la conferma del proprio voto e, se necessario correggerlo, sempre, nel rispetto della segretezza del voto; la trasparenza del sistema deve essere garantita;

- v. il voto per procura non può essere autorizzato se non sottoposto a delle regole molto rigide; il numero di procure detenute da un elettore deve esser limitato;
- vi. il ricorso all'urna mobile non deve essere ammesso se non a delle condizioni rigide che permettano di evitare la frode;
- vii. per giudicare la correttezza del voto devono essere utilizzati almeno due parametri: il numero di elettori che hanno partecipato al voto e il numero di schede introdotte nell'urna;
- viii. le schede elettorali non devono essere manipolate o annotate dai membri del seggio;
- ix. le schede non utilizzate devono restare stabilmente nel seggio elettorale;
- x. il seggio elettorale deve prevedere dei membri rappresentanti di più partiti e gli osservatori designati dai candidati devono poter assistere alle elezioni;
- xi. i militari devono votare nel loro luogo di residenza se questo è possibile; altrimenti è auspicabile che siano iscritti ai seggi elettorali vicini alle loro caserme;
- xii. il conteggio dovrà avere luogo preferibilmente presso i seggi elettorali;
- xiii. lo scrutinio deve essere trasparente, la presenza di osservatori, dei rappresentanti dei candidati e dei media deve essere ammessa; i verbali devono essere resi accessibili a queste persone;
- xiv. la trasmissione dei risultati al livello superiore deve avere luogo in maniera trasparente;
- xv. lo stato deve punire ogni tipo di frode elettorale.

#### 4. Il suffragio segreto

- a. la segretezza del voto non è solamente un diritto, ma anche un obbligo per l'elettore, che deve essere sanzionato attraverso l'annullamento delle schede il cui contenuto è stato rivelato.
- b. Il voto deve essere individuale. Il voto familiare e tutte le altre forme di controllo di un elettore sul voto devono essere vietate.
- c. La lista dei votanti non deve essere resa pubblica.
- d. La violazione della segretezza del voto deve essere sanzionata.

#### 5. Il suffragio diretto

Devono essere eletti attraverso il suffragio diretto:

- i. almeno una camera del Parlamento nazionale;
- ii. gli organi legislativi sub-nazionali;
- iii. le assemblee locali.

#### 6. La periodicità delle elezioni

Le elezioni devono avere un carattere periodico e devono quindi tenersi ad intervalli regolari e ragionevoli; il mandato delle assemblee legislative non deve superare i cinque anni.

## II. Condizioni per l'attuazione dei principi

### 1. Il rispetto dei diritti fondamentali

- a. Le elezioni democratiche non sono concepibili senza il rispetto e la salvaguardia dei diritti dell'uomo, e particolarmente della libertà di espressione e di stampa, della libertà di circolazione e soggiorno all'interno del paese, così come della libertà di riunione e di associazione a fini politici,

ivi compreso il libero associarsi per la creazione di partiti politici.

b. Le restrizioni a queste libertà devono rispettare i principi della base legale, dell'interesse pubblico e della proporzionalità.

## 2. Livelli normativi e stabilità del diritto elettorale

a. Ad eccezione delle disposizioni tecniche e di dettaglio – che possono avere un carattere regolamentare - le norme del diritto elettorale devono essere almeno di rango legislativo.

b. Gli elementi fondamentali del diritto elettorale, e in particolare del sistema elettorale propriamente detto, la composizione delle commissioni elettorali e la suddivisione delle circoscrizioni non devono poter essere modificati nell'anno che precede l'elezione, o dovrebbero essere legittimati a livello costituzionale o ad un livello superiore a quello della legge ordinaria.

## 3. Le garanzie procedurali

### 3.1. L'organizzazione dello scrutinio da parte di un organo imparziale

a. Un organo imparziale deve essere competente per l'applicazione del diritto elettorale.

b. In assenza di una lunga tradizione d'indipendenza dell'amministrazione rispetto al potere politico, devono essere create delle commissioni elettorali indipendenti e imparziali, partendo dal livello nazionale fino al livello di seggio elettorale.

c. La Commissione elettorale centrale deve essere permanente.

d. La Commissione elettorale centrale dovrebbe comprendere:

i. almeno un magistrato;

ii. dei delegati di partiti già rappresentati al parlamento o che hanno ottenuto almeno un certo numero di voti; queste persone devono avere delle competenze in materia elettorale.

Essa può comprendere :

iii. un rappresentante del ministero dell'Interno;

iv. dei rappresentanti delle minoranze nazionali.

e. I partiti politici devono essere rappresentati in maniera eguale nelle commissioni elettorali o devono poter rispecchiare il lavoro dell'organo imparziale. L'uguaglianza può intendersi in modalità ristretta o proporzionale (vedere punto I.2.3.b).

f. I membri delle commissioni elettorali non devono poter essere revocati dagli organi che li hanno nominati.

g. Ai membri delle commissioni elettorali deve essere assicurata una formazione eguale e predefinita.

h. è auspicabile che le decisioni delle commissioni elettorali si prendano a maggioranza qualificata o per consenso.

### 3.2. L'osservazione delle elezioni

a. La possibilità di partecipare all'osservazione deve essere la più ampia possibile, per ciò

che riguarda sia gli osservatori nazionali che gli osservatori internazionali.

b. L'osservazione non deve limitarsi al giorno dell'elezione, ma deve comprendere il periodo di registrazione dei candidati e, se del caso, degli elettori, e il periodo della campagna elettorale. Essa deve permettere di stabilire se si sono prodotte delle irregolarità sia prima dell'elezione che durante quest'ultima e successivamente. Essa deve essere possibile in particolare dopo lo spoglio.

c. La legge deve indicare molto chiaramente i luoghi in cui gli osservatori non possono recarsi.

d. L'osservazione deve concentrarsi sul rispetto da parte delle autorità del loro obbligo di neutralità.

### 3.3. L'esistenza di un sistema di ricorso efficace

a. L'istanza di ricorso in materia elettorale deve essere presentata sia presso una commissione elettorale sia presso un tribunale. Un ricorso davanti al Parlamento può essere previsto in prima istanza per ciò che concerne le elezioni del Parlamento. In tutti gli altri casi, un ricorso davanti ad un tribunale deve essere possibile in ultima istanza.

b. La procedura deve essere semplice e priva di formalismo, in particolare per ciò che concerne l'ammissibilità del ricorso.

c. Le disposizioni in materia di ricorso, e soprattutto di competenze e responsabilità di diverse istanze, devono essere chiaramente regolate dalla legge, al fine di evitare ogni conflitto di competenza positivo o negativo. Né i richiedenti, né le autorità devono poter scegliere l'istanza di ricorso.

d. L'organo di appello deve essere competente soprattutto per ciò che concerne il diritto di voto – ivi comprese le liste elettorali – e l'eleggibilità, la validità delle candidature, il rispetto delle regole della campagna elettorale e il risultato dello scrutinio.

e. L'istanza di ricorso deve poter annullare lo scrutinio se un'irregolarità ha potuto influenzare il risultato. L'annullamento deve essere possibile sia per l'intera elezione che a livello di una circoscrizione che a livello del seggio elettorale. In caso di annullamento, un nuovo scrutinio avviene sul territorio dove l'elezione è stata annullata.

f. Ogni candidato ed elettore della circoscrizione è abilitato a ricorrere. Può essere imposto un quorum ragionevole per i ricorsi degli elettori sui risultati delle elezioni.

g. I termini di ricorso e i termini per prendere una decisione sul ricorso devono essere brevi (da tre a cinque giorni in prima istanza)

h. Il diritto dei ricorrenti al contraddittorio deve essere salvaguardato.

i. poiché le istanze di ricorso spettano alle commissioni elettorali superiori, esse devono rettificare o poter annullare d'ufficio le decisioni delle commissioni inferiori.

## 4. Il sistema elettorale

La scelta del sistema elettorale è libera, subordinata al rispetto dei principi di cui sopra.

**RAPPORTO ESPLICATIVO**

**adottato dalla Commissione  
nel corso della sua 52<sup>e</sup> sessione plenaria  
(Venezia, 18-19 ottobre 2002)**

**Osservazioni generali**

1. La democrazia è, con i diritti dell'uomo e lo stato di diritto, uno dei tre pilastri del patrimonio costituzionale europeo, così come del Consiglio d'Europa. Essa non si può concepire senza delle elezioni che rispettino un certo numero di principi e che permettano di considerarle genuinamente democratiche.

2. Questi principi costituiscono un aspetto specifico del patrimonio costituzionale europeo, che è legittimo denominare patrimonio elettorale europeo. Il patrimonio elettorale europeo comprende due aspetti. Da una parte, si tratta del nucleo centrale del patrimonio elettorale europeo, o meglio dei principi costituzionali del diritto elettorale, ossia il suffragio universale, uguale, libero, segreto e diretto. Dall'altra parte, delle elezioni davvero democratiche non possono tenersi senza che siano rispettati un certo numero di elementi-quadro di uno stato democratico fondato sulla supremazia del diritto, così come sulla salvaguardia dei diritti fondamentali, la stabilità del diritto elettorale e delle garanzie procedurali effettive. Il testo che segue – come tutte le linee guida che precedono – comprende di conseguenza due parti, riservate rispettivamente alla definizione e alle implicazioni concrete dei principi del patrimonio elettorale europeo, e alle condizioni della loro attuazione.

**I. I principi del patrimonio elettorale europeo****Introduzione: i principi e il loro fondamento giuridico**

3. Le elezioni conformi ai principi comuni del patrimonio costituzionale europeo, che sono il fondamento di una società autenticamente democratica, implicano il rispetto delle regole fondamentali seguenti: il suffragio deve essere universale, uguale, segreto e diretto. Inoltre, le elezioni devono essere periodiche. Il complesso di questi principi costituisce il patrimonio elettorale europeo.

4. Anche se questi principi presentano un carattere classico, la loro attuazione solleva un buon numero di domande che impongono un attento esame. Conviene identificarne il nucleo centrale, dal quale gli Stati Europei non dovrebbero scostarsi.

5. Il nucleo centrale del patrimonio elettorale europeo è costituito prima di tutto da norme internazionali. A livello universale, si tratta dell'articolo 25 let. b del Patto internazionale sui diritti civili e politici, che prevede espressamente l'insieme dei principi, ad eccezione del suffragio diretto che ne risulta implicitamente<sup>1</sup>. A livello europeo, la norma comune è l'articolo 3 del Protocollo addizionale alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo, che

<sup>1</sup>Vedere l'art. 21 della "Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo".

proclama espressamente il diritto a delle elezioni periodiche a scrutinio libero e segreto<sup>2</sup>; gli altri principi sono stati riconosciuti come derivanti dalla giurisprudenza<sup>3</sup>. Il diritto a delle elezioni dirette è stato ugualmente ammesso dalla Corte di Strasburgo, almeno in maniera implicita<sup>4</sup>. I principi costituzionali comuni al continente non figurano tuttavia solamente nei testi internazionali, ma sono al contrario di sovente menzionati e disciplinati in maniera più dettagliata all'interno delle rispettive Costituzioni nazionali<sup>5</sup>. L'esistenza di legislazioni e di pratiche nazionali convergenti permette di determinarne più precisamente il contenuto.

## 1. Il suffragio universale

### 1.1. Regole ed eccezioni

6. Il suffragio universale comprende sia il diritto elettorale attivo (diritto di voto), che il diritto elettorale passivo (eleggibilità o diritto ad essere votato ed eletto). Il diritto di voto e l'eleggibilità possono essere sottoposti ad un certo numero di requisiti elencati sopra in maniera limitativa. I più classici sono i requisiti d'età e di nazionalità.

a. Un'età minima si impone per il diritto all'eleggibilità; tuttavia, il raggiungimento della maggiore età, che comprende non solo dei diritti, ma anche degli obblighi in ambito civile, deve almeno conferire il diritto di voto. Quanto all'eleggibilità, è concepibile prevedere un limite di età superiore; con delle eccezioni previste nel caso di cariche particolari considerate subordinate ad una certa età (senatore, capo di stato), il limite di 25 anni non dovrebbe essere superato.

b. La gran parte delle legislazioni prevede il requisito di nazionalità. Tuttavia, si prospetta una certa evoluzione, in direzione della concessione dei diritti politici sul piano locale agli stranieri residenti, conformemente alla Convenzione del Consiglio d'Europa sulla partecipazione degli stranieri alla vita pubblica a livello locale. A tal fine, si raccomanda di concedere il diritto di voto a livello locale<sup>6</sup> dopo un certo periodo di residenza. Inoltre, l'integrazione europea ha portato alla concessione ai cittadini europei del diritto di voto e di eleggibilità alle elezioni comunali e al Parlamento europeo nello Stato membro di residenza<sup>7</sup>. Il requisito di nazionalità può peraltro porre dei problemi nel caso in cui uno Stato nega la propria cittadinanza a delle persone residenti da più generazioni, basandosi per esempio su delle considerazioni linguistiche. Peraltro, le doppie nazionalità, secondo la Convenzione europea sulla nazionalità<sup>8</sup>, dispongono degli stessi diritti elettorali previsti per le altre nazionalità<sup>9</sup>.

<sup>2</sup>Art. 3 Diritto a delle elezioni libere: «Gli Alti Partiti contraenti si impegnano ad organizzare, a intervalli regolari, delle elezioni libere a scrutinio segreto, nel rispetto delle condizioni che assicurano la libera espressione dell'opinione del popolo sulla scelta del corpo legislativo.»

<sup>3</sup>Per l'universalità, vedere per esempio Corte eur. DU, n° 9267/81, decreto Mathieu-Mohin e Clerfayt c. Belgio del 2 marzo 1987, serie A n° 113, p. 23 ; decreto Gitonas e.a. c. Grecia del 1°luglio 1997, n° 18747/91, 19376/92, 19379/92, 28208/95 e 27755/95, Raccolta dei decreti e delle decisioni 1997-IV, p. 1233 ; per l'uguaglianza, vedere per esempio il decreto Mathieu-Mohin e Clerfayt p. 23.

<sup>4</sup>Corte eur. DU, N° 24833/94, decreto Matthews c. Regno Unito del 18 febbraio 1999, Raccolta dei decreti e delle decisioni 1999-I, punto 64.

<sup>5</sup>Vedere per esempio l'art. 38.1 de la Costituzione tedesca; gli art. 68.1 e 69.2 della Costituzione spagnola; l'art. 59.1 della Costituzione rumena.

<sup>6</sup>STE 144.

<sup>7</sup>Art. 19 del Trattato istitutivo della Comunità europea.

<sup>8</sup>STE 166, art. 17.

<sup>9</sup>La CEDU va meno lontano: Corte eur. DU, n° 28858/95, dic. 25.11.96, Gantchev c. Bulgaria, D.R. 87 p.130.

c. In terzo luogo, possono essere imposti dei requisiti di residenza anche in materia di diritto di voto e di eleggibilità<sup>10</sup>; la residenza è intesa come il luogo di soggiorno abituale. Per le elezioni locali e regionali, l'esigenza di un certo periodo di residenza non appare incompatibile con il principio del suffragio universale, se non supera qualche mese; un termine più lungo non può essere ammesso se non per la protezione delle minoranze nazionali<sup>11</sup>. Al contrario, un buon numero di Stati concede il diritto di voto e l'eleggibilità, ai propri cittadini residenti all'estero. Questa pratica può rivelarsi un abuso in certe situazioni particolari, allorché la nazionalità viene accordata su una base etnica per esempio. È ipotizzabile prevedere un'iscrizione dove l'elettore ha una residenza secondaria, se quest'ultima è regolare e appare, per esempio, dal pagamento di un contributo fiscale locale; in tal caso l'elettore, non deve essere iscritto presso la sua residenza primaria.

La libertà circolazione dei cittadini all'interno del paese e il diritto di rientrare in qualsiasi momento sono dei diritti fondamentali indispensabili per delle vere e genuine elezioni democratiche<sup>12</sup>. Nel caso eccezionale in cui delle persone siano state trasferite contro la loro volontà, conviene lasciare loro a titolo temporaneo la possibilità di essere considerati come residenti nel loro vecchio luogo di residenza.

d. Infine, possono essere previste certe clausole di esclusione dai diritti politici. Esse devono tuttavia rispondere a delle clausole ordinarie restrittive dei diritti fondamentali, e più precisamente<sup>13</sup>:

- essere previste dalla legge ;
- rispettare il principio di proporzionalità ;
- essere motivate da un'interdizione per motivi legati all'infermità mentale o a delle condanne penali per dei delitti gravi.

Inoltre, l'esclusione dai diritti politici deve essere pronunciata davanti ad un tribunale in un provvedimento specifico. Tuttavia, in caso di esclusione da tali diritti per motivi legati ad un'infermità mentale, un tale provvedimento può portare all'interdizione e attivare *ipso iure* la privazione dei diritti e doveri civici.

L'esclusione dall'eleggibilità può essere sottoposta a delle condizioni meno severe rispetto a quelle del diritto di voto, poiché è in causa l'esercizio di una funzione pubblica e può essere lecito scartarne le persone la cui attività in questo caso entrerebbe in contrasto con un interesse pubblico preponderante.

## 1.2. Le liste elettorali

7. La gestione corretta e trasparente delle liste elettorali presenta un carattere essenziale a garanzia del suffragio universale. È tuttavia ammissibile che l'elettore non sia iscritto d'ufficio, ma unicamente a sua richiesta. Nella pratica, è spesso constatata l'inesattezza delle liste elettorali, ciò che porta inevitabilmente a delle contestazioni. L'insufficienza pratica dell'amministrazione, i movimenti delle popolazioni, e il poco interesse della maggior parte dei cittadini a verificare le liste quando sono messe a loro disposizione, rende difficile l'elaborazione delle liste.

Devono essere rispettate un certo numero di condizioni affinché le liste siano affidabili:

<sup>10</sup>Vedere, in ultima analisi, Corte eur. DU, N° 31981/96, dic. 7.9.99, *Hilbe c. Liechtenstein*.

<sup>11</sup>Cf. Comm. eur. DU, N° 23450/94, dic. 15.9.97, *Polacco e Garofalo c. Italia (sul Trentino Alto Adige)*.

<sup>12</sup>Vedere *infra* ch. II.1.

<sup>13</sup>Cf. per esempio Corte eur. DU, n° 26772/95, decreto *Labita c. Italia* del 6 aprile 2002, punti 201 ss.

- i. Sono necessarie delle liste elettorali permanenti.
- ii. Occorrono aggiornamenti regolari, che devono essere almeno annuali, affinché l'amministrazione comunale (locale) si abitui tutti gli anni nello stesso periodo ad adempiere i differenti compiti legati all'aggiornamento. L'iscrizione degli elettori, poiché non è automatica, deve essere possibile durante un periodo relativamente lungo.
- iii. Le liste elettorali devono essere pubblicate. L'aggiornamento definitivo deve essere trasmesso ad un'amministrazione superiore sotto il controllo di un organo imparziale competente per l'applicazione del diritto elettorale.
- iv. Deve esistere una procedura amministrativa – soggetta a controllo giudiziario – o una procedura giudiziaria, che permetta all'elettore non menzionato di iscriversi. In certi paesi, la data d'iscrizione sulla lista supplementare può essere, per esempio, di quindici giorni prima dell'elezione o il giorno stesso dell'elezione. Quest'ultima possibilità denota uno spirito molto liberale ma implica la decisione di un tribunale obbligato a sedere il giorno dell'elezione e non corrisponde alle necessità di organizzazione sulle quali si basano le democrazie. Si deve in tutti i casi escludere la possibilità lasciata a ogni seggio elettorale di registrare degli elettori il giorno stesso delle elezioni.
- v. Inoltre, le inesattezze nelle liste elettorali consistono sia di registrazioni improprie che della mancanza di registrazione di certi elettori. Una procedura analoga a quella di cui al punto precedente dovrebbe permettere agli elettori di rilevare e correggere le voci errate. La titolarità per richiedere una tale rettifica può essere riservata agli elettori della stessa circoscrizione o dello stesso seggio elettorale.
- vi. Una lista supplementare può permettere alle persone che abbiano cambiato domicilio o che abbiano raggiunto la maggiore età per il voto, di votare, dopo la pubblicazione definitiva delle liste.

### 1.3. La presentazione delle candidature

8. L'esigenza di raccolta di un certo numero di firme, per la *presentazione di una candidatura*, non è contraria al principio del suffragio universale. Nella pratica, quando i regolamenti pertinenti non sono utilizzati per impedire ai candidati di presentarsi, si rivela che tutti i partiti, oltre alle formazioni fantasma, ottengono molto facilmente il numero delle firme richieste. Per evitare questo tipo di manipolazioni, è preferibile che la legge non richieda la firma di più dell'1% degli elettori<sup>14</sup>. La procedura di verifica delle firme deve attenersi a regole chiare, specialmente per ciò che concerne le autorità responsabili, i termini, e riguardare l'ammontare delle firme piuttosto che un campione<sup>15</sup>; tuttavia, poiché la verifica permette di considerare come accertato un numero sufficiente di firme, si può rinunciare alla verifica di quelle restanti. In tutti i casi, è necessario che la convalida delle candidature sia terminata all'inizio della campagna elettorale, poiché delle convalide tardive creano delle disuguaglianze tra partiti e candidati quanto alle possibilità di fare propaganda.

<sup>14</sup>CDL (99) 66, p. 9.

<sup>15</sup>CDL-INF (2000) 17, pp. 4-5 ; CDL (99) 67, pp. 7-8.

9. Un'altra procedura consiste nel richiedere una cauzione, la quale è rimborsata solamente se il candidato o il partito supera una certa percentuale di voti. Questo metodo sembrerebbe più efficace della raccolta delle firme. In ogni modo, l'ammontare della cauzione e il numero di voti richiesti per il rimborso della cauzione non devono essere eccessivi.

## 2. Il suffragio uguale

10. L'eguaglianza in materia elettorale comprende diversi aspetti. Alcuni derivano dall'uguaglianza del suffragio, valore comune al continente, degli altri risalgono a molto più lontano e non possono essere disciplinati da una norma di carattere generale. I principi che devono essere rispettati in tutti i casi sono l'eguaglianza del voto, l'eguaglianza della forza elettorale e l'eguaglianza delle opportunità. Al contrario, l'eguaglianza dei risultati, attraverso la rappresentanza proporzionale dei partiti o dei sessi, non può essere imposta.

### 2.1. L'eguaglianza del voto

11. L'*eguaglianza del voto* implica che ogni elettore ha normalmente diritto ad un voto, e ad uno solamente, il voto di ciascun elettore deve avere lo stesso valore. *Il voto* multiplo, un'irregolarità ancora riscontrata nelle nuove democrazie, è evidentemente escluso – sia nel caso in cui conduca l'elettore a votare più volte nello stesso luogo sia nel caso in cui gli consenta di votare simultaneamente in più luoghi differenti, per esempio il luogo della sua attuale residenza e quello della vecchia residenza.

12. In certi sistemi elettorali, l'elettore ha tuttavia più di un voto. Si può trattare per esempio, in un sistema misto, di un voto per ogni posto vacante; Si può anche trattare di un voto da esercitarsi in una circoscrizione di dimensione limitata, e di un altro voto da esercitarsi in una circoscrizione più grande, come spesso previsto dai sistemi che uniscono un sistema maggioritario uninominale e la rappresentanza proporzionale a livello nazionale e regionale<sup>12</sup>. In questo caso, l'eguaglianza del voto implica che ciascun elettore abbia lo stesso numero di voti.

### 2.2. L'eguaglianza della forza elettorale

13. L'eguaglianza della forza elettorale implica che, dal momento in cui l'elezione non si svolge in una circoscrizione unitaria, la suddivisione del territorio deve essere organizzata in maniera tale che i seggi delle prime camere, che rappresentano il popolo, siano distribuiti in maniera equa nelle rispettive circoscrizioni, secondo un criterio di distribuzione determinato, che può essere, il numero di residenti della circoscrizione, il numero dei cittadini residenti (ivi compresi i minori), il numero degli elettori iscritti, eventualmente quello dei votanti. È ipotizzabile una combinazione appropriata di questi criteri. Le stesse regole si applicano alle elezioni regionali e locali. Laddove questo principio non è rispettato, si tratta di un problema di *geometria elettorale*. La geometria elettorale è attiva quando la distribuzione dei seggi comporta delle disuguaglianze di rappresentanza fin dalla sua prima applicazione; è passiva nel caso in cui la disuguaglianza riflette il persistere di una ripartizione dei seggi invariata. Inoltre, un altro tipo di manipolazione, denominata *gerrymandering*, può verificarsi nei sistemi che non sono perfettamente proporzionali, soprattutto in quelli a scrutinio maggioritario; tale manipolazione consiste nel suddividere le circoscrizioni elettorali in maniera artificiale, a vantaggio di un determinato partito.

<sup>16</sup>Vedere per esempio l'art. 64 della Costituzione albanese, l'art. 1 de la legge federale elettorale tedesca.

14. La suddivisione delle circoscrizioni può anche prendere in considerazione il criterio territoriale e le suddivisioni amministrative o storiche, concepite, di sovente, in funzione del territorio.

15. Lo scarto minimo ammissibile in rapporto al criterio di ripartizione dipende da ciascuna situazione; non dovrebbe superare il 10%, e in tutti i casi non il 15%, salvo circostanze speciali (unità amministrativa a bassa densità di popolazione ma allo stesso livello delle altre che sono rappresentate almeno da un deputato, presenza di una minoranza nazionale concentrata)<sup>17</sup>.

16. Al fine di evitare la geometria elettorale passiva, dovrebbe aver luogo una nuova ripartizione almeno ogni dieci anni, e preferibilmente lontano dai periodi elettorali, cioè, al fine di limitare i rischi di manipolazioni politiche.

17. In presenza di circoscrizioni plurinominali, la geometria elettorale può essere facilmente evitata, attraverso l'attribuzione regolare dei seggi alle circoscrizioni in maniera conforme ai criteri di distribuzione. Le circoscrizioni dovrebbero allora corrispondere a delle entità amministrative, e una suddivisione non è auspicabile. Quando è applicato un sistema maggioritario uninominale, ogni nuova ripartizione dei seggi implica un'altra suddivisione delle circoscrizioni. Le coincidenze politiche della suddivisione sono molto importanti ed è quindi essenziale che non sia faziosa o sfavorisca le minoranze nazionali. Le vecchie e più consolidate democrazie affrontano questo problema con modalità molto diverse ed operano su delle basi non meno differenti. È opportuno che le nuove democrazie adottino dei criteri semplici e delle procedure facili da attuare. La migliore soluzione sarebbe di sottoporre dapprima la questione a una commissione, costituita principalmente da membri indipendenti, e preferibilmente un geografo, un sociologo, una rappresentanza equilibrata dei partiti e, se del caso, dei rappresentanti delle minoranze nazionali.

In seguito, il Parlamento deciderà sulla base delle proposte della commissione, con una possibilità ricorso unica.

### 2.3. L'eguaglianza delle opportunità

18. *L'eguaglianza delle opportunità* deve essere assicurata tra i partiti e i candidati e condurre lo Stato a mostrarsi imparziale nei loro confronti e applicare nei loro confronti la legge in maniera eguale. In particolare, l'esigenza di *neutralità* si applica alla *campagna elettorale*, e alla *copertura mediatica*, soprattutto, ai media e alle tv pubbliche, così come al *finanziamento pubblico* dei partiti e alle campagne elettorali. L'eguaglianza può allora essere intesa in due modi: eguaglianza "ristretta" ed eguaglianza "proporzionale". L'eguaglianza ristretta significa che i partiti politici sono trattati senza considerare la loro importanza attuale in seno al parlamento o all'elettorato. Essa deve applicarsi allo sfruttamento delle infrastrutture a fini di propaganda (per esempio all'affissione, ai servizi postali e affini, alle manifestazioni in pubblico, alla messa a disposizione di sale di riunione pubbliche). L'eguaglianza proporzionale, implica che i partiti politici siano considerati in funzione del loro numero di voti. L'eguaglianza delle opportunità (stretta o proporzionale) punta soprattutto sul tempo di parola alla radio e in televisione, le sovvenzioni pubbliche e tutte le altre forme di sostegno. Certe misure di sostegno possono essere in parte sottoposte a un'eguaglianza ristretta ed in parte ad un'eguaglianza proporzionale.

<sup>17</sup>Cf. CDL (98) 45, p. 3 ; CDL (99) 51, p. 8 ; CDL (2000) 2, p. 5; CDL-AD (2002) 9, par. 22.

<sup>18</sup>CDL-AD (2002) 9, par. 23.

19. Lo scopo essenziale è che le principali forze politiche possano farsi conoscere attraverso i grandi media del paese, e che tutte le forze politiche possano organizzare delle riunioni, e anche in pubblico, distribuire documenti, e avere il diritto di affissione. Nel rispetto della libertà di espressione, tutti questi diritti devono essere chiaramente disciplinati e il non rispetto, da parte delle autorità e da parte dei partecipanti alla competizione elettorale, deve essere oggetto di sanzioni appropriate. Delle vie di ricorso rapide devono permettere di rimediare a queste violazioni prima delle elezioni. L'incapacità dei media a fornire delle informazioni neutre sulla campagna elettorale e sui candidati è uno dei problemi tra i più frequenti durante le elezioni.

La questione più importante è creare per ogni paese una valutazione dei media, e controllare affinché i candidati o i partiti beneficino di un tempo di propaganda o di spazi pubblicitari sufficientemente equilibrato, compresi gli spazi interni alle radio e alle televisioni di Stato.

20. Nel rispetto della libertà di espressione, la legge dovrebbe prevedere che i media privati assicurino un accesso minimo ai differenti partecipanti alle elezioni, in materia di competizione elettorale e di pubblicità.

21. La questione del finanziamento, e in particolare della necessità della sua trasparenza, sarà ripresa in seguito<sup>19</sup>. Quanto alle spese dei partiti politici, queste ultime possono ugualmente essere limitate soprattutto nel settore della pubblicità, al fine di garantire la parità di trattamento.

#### 2.4. Eguaglianza e minoranze nazionali

22. Conformemente ai principi riconosciuti dal diritto internazionale, il diritto elettorale deve garantire l'eguaglianza nei confronti delle persone appartenenti alle minoranze nazionali, ciò implica soprattutto il divieto di qualsiasi tipo di discriminazione nei loro riguardi<sup>20</sup>. In particolare, i partiti politici delle minoranze nazionali devono essere autorizzati<sup>21</sup>. La divisione delle circoscrizioni o le norme sul quorum non devono rendere più difficile la presenza di persone appartenenti a delle minoranze nell'organo eletto.

23. Certe misure prese in modo da poter assicurare una rappresentanza minima delle minoranze, sia garantendone seggi riservati<sup>22</sup>, sia prevedendo delle eccezioni alle normali regole di attribuzione dei seggi, per esempio sopprimendo il quorum per i partiti delle minoranze nazionali<sup>24</sup>, non sono contrarie al principio di eguaglianza. Può ugualmente essere previsto che le persone appartenenti a delle minoranze nazionali abbiano il diritto di votare allo stesso tempo le liste generali e le liste delle minoranze nazionali. I candidati e gli elettori non devono tuttavia essere costretti a indicare la loro appartenenza a una minoranza nazionale<sup>24,25</sup>.

---

<sup>19</sup> Vedere *infra* ch. II.3.5.

<sup>20</sup> Art. 4.1 della Convenzione -quadro per la protezione delle minoranze nazionali (STE 157).

<sup>21</sup> Sull'interdizione dei partiti politici e misure simili, CDL-INF (2000) 1.

<sup>22</sup> Come previsto in Slovenia e in Croazia.

<sup>23</sup> Come previsto in Germania e in Polonia. Il diritto romeno prevede anche la rappresentanza delle organizzazioni delle minoranze che hanno raccolto un numero di suffragi pari al 5% della percentuale media di suffragi validamente espressi nel paese intero per l'elezione di un Deputato.

<sup>24</sup> Art. 3 della Convenzione - quadro per la Protezione delle Minoranze nazionali.

<sup>25</sup> Sul diritto elettorale e le minoranze linguistiche, vedere CDL-INF (2000) 4.

## 2.5. Eguaglianza e parità dei sessi

24. Se esiste una copertura costituzionale specifica<sup>26</sup>, è auspicabile adottare delle regole che garantiscano un certo riequilibrio dei due sessi negli organi eletti, o una rappresentanza paritaria. In assenza di una tale copertura costituzionale, queste disposizioni potrebbero essere considerate come contrarie al principio di eguaglianza e alla libertà di associazione.

25. La portata di queste regole dipende d'altra parte dal sistema elettorale. In un sistema di listini bloccati, se il numero dei maschi e delle femmine in posizione eleggibile è lo stesso, la parità risulta imposta. Al contrario, se il voto di preferenza o il voto misto è ammissibile, non è certo che l'elettore farà la scelta dei candidati dei due sessi, e si può al contrario ritrovare una composizione squilibrata dell'organo eletto, voluta dall'elettore.

## 3. Il suffragio libero

26. Il suffragio libero implica due aspetti: la libera formazione della volontà dell'elettore; la libera espressione di questa volontà a prescindere dal carattere libero della procedura di voto e la realtà dei risultati raggiunti.

### 3.1. La libera formazione della volontà dell'elettore

a. La *libera formazione della volontà dell'elettore* in parte si confonde con l'eguaglianza delle opportunità. Essa implica che lo Stato – e le autorità pubbliche in generale - rispettino il loro dovere di neutralità, soprattutto in ciò che concerne l'uso dei mass media, l'affissione, il diritto di manifestare in pubblico o il finanziamento dei partiti e dei candidati.

b. Le autorità pubbliche hanno ugualmente certi obblighi positivi. Devono sottoporre le candidature presentate regolarmente al suffragio dei cittadini. Il deposito di alcune tra quelle non può essere vietato che eccezionalmente, se un interesse pubblico preponderante lo esige. Le autorità pubbliche devono anche permettere all'elettore di conoscere le liste e i candidati che si presentano alle elezioni, per esempio attraverso un manifesto adeguato. L'informazione in questione deve essere accessibile anche nelle lingue delle minoranze nazionali, se queste rappresentano una certa percentuale della popolazione.

La libera formazione della volontà dell'elettore può anche essere violata dall'azione di particolari individui, soprattutto attraverso l'acquisto di voti, che lo Stato ha l'obbligo di prevenire o di reprimere efficacemente.

c. Al fine di assicurare l'effettività delle regole riguardanti la libera formazione della volontà dell'elettore, le violazioni delle regole summenzionate devono essere sanzionate.

### 3.2. La libera espressione della volontà dell'elettore e la lotta contro la frode elettorale

#### 3.2.1. In generale

27. La *libera espressione* della volontà dell'elettore implica in primo luogo che la procedura di voto prevista dalla legge sia rispettata. L'elettore deve, in pratica, poter dare il suo voto

<sup>26</sup>Vedere per esempio l'art. 3.2 della Costituzione francese; cf. il decreto del 18 novembre 1982, Raccolta delle risoluzioni del Consiglio costituzionale, 1982, pp. 66 ss.

alle liste dei candidati registrati, ciò implica principalmente che dispongano di schede che riportano i loro nomi e che le suddette schede siano depositate nell'urna. Lo Stato deve mettere a disposizione i locali necessari per le operazioni elettorali. L'elettore non deve essere sottoposto a minacce o a costrizioni provenienti da autorità o da determinate persone che gli impediscano di esercitare il proprio suffragio o esercitarlo come meglio ritiene; lo Stato ha l'obbligo di prevenire e di sanzionare tali pratiche.

28. Inoltre, l'elettore ha diritto alla *veridicità dei risultati proclamati* ; lo Stato deve punire ogni tipo di eventuale frode.

### 3.2.2. Le procedure di voto

29. Le *procedure di voto* rivestono un ruolo fondamentale nel complesso del processo elettorale poiché è durante il voto che un'eventuale frode è più probabile.

30. L'attuazione delle pratiche democratiche necessita, in certi Stati, di un cambiamento radicale di mentalità. Spetta alle autorità promuovere un tale cambiamento e prendere delle misure per mettere fine a certe pratiche o abitudini che hanno un'influenza negativa sulle elezioni. Come nella fattispecie del "voto familiare"<sup>27</sup>, la maggior parte di queste irregolarità hanno luogo durante la procedura di voto.

31. Tutte queste osservazioni portano alla conclusione seguente: la procedura di voto deve essere semplice. Perciò si raccomanda di conformarsi ai criteri definiti nei paragrafi seguenti.

32. Se i differenti orientamenti politici sono equamente rappresentati in seno al seggio elettorale, si può ammettere che la frode materiale è difficile; di conseguenza, dovrebbero essere usati solo due parametri principali per giudicare in merito alla giustizia del voto: il numero degli elettori che hanno partecipato al voto, comparato al numero delle schede introdotte nell'urna. Il primo parametro può essere determinato dal numero di firme presenti sul registro elettorale. Essendo la natura umana imperfetta (e indipendentemente da qualsiasi volontà di frode), è difficile raggiungere una perfetta uguaglianza tra questi due parametri; un controllo supplementare, come quello dei gruppi di schede numerate o ancora un rapporto tra il totale delle schede ritrovate, delle schede annullate e delle schede utilizzate in rapporto al numero di schede a disposizione del seggio elettorale, può avere un valore indicativo, ma non bisogna farsi delle illusioni sulla coincidenza perfetta dei differenti parametri. Il rischio, nel caso dell'aumento delle schede, è piuttosto che le differenze complessive, e infine le vere irregolarità, non siano prese sul serio. Meglio un rigoroso controllo dei due parametri che un controllo vile, non corretto, e dunque inefficace, di un più grande numero di variabili.

33. Le schede non utilizzate devono restare stabilmente nel seggio elettorale e non devono essere trasportate o conservate in un altro locale. Dall'apertura dei seggi elettorali, tutte le schede non ancora utilizzate devono essere messe in evidenza, sul tavolo del Presidente per esempio. Nessuna scheda elettorale può essere archiviata in un armadio o in altro locale.

---

<sup>27</sup>Vedere *infra* ch. 1.4.

34. Le schede non devono essere firmate o contrassegnate nel momento in cui vengono date all'elettore poiché la persona incaricata di firmarle o contrassegnarle potrebbe mettere un segno che permette di identificare l'elettore durante il conteggio dei voti, ciò è contrario alla segretezza del voto.

35. A partire dal momento in cui l'elettore ritira la sua scheda elettorale, nessuno deve più intromettersi.

36. È importante che il seggio elettorale presenti al suo interno dei membri rappresentanti più partiti e che gli osservatori designati dai candidati assistano alle elezioni.

37. In tutti i casi, il voto in un seggio elettorale deve essere possibile; delle altre modalità di voto sono comunque ammissibili a certe condizioni, come indicato sopra.

#### 3.2.2.1. Il voto per corrispondenza o per procura in certe circostanze

38. Nei paesi occidentali, è spesso possibile votare per corrispondenza e per procura, anche se le modalità differiscono largamente da un paese all'altro. Così, il voto per corrispondenza può essere molto esteso in un paese e vietato in un altro, a causa dei rischi di frode.

Deve essere ammesso soltanto se il servizio postale è sicuro - cioè al riparo dalle manipolazioni volontarie - ed affidabile, nel senso che funziona correttamente.

Il voto per procura può essere autorizzato soltanto se è soggetto a norme molto rigorose, anche per evitare la frode; il numero di deleghe detenute da un elettore deve essere limitato.

39. Queste pratiche non devono essere incoraggiate se ai problemi d'organizzazione dei servizi postali si aggiungono delle difficoltà inerenti a questo tipo di voto, in particolare il rischio accresciuto di voto familiare. Il voto per corrispondenza può tuttavia essere utilizzato, con alcune precauzioni, per permettere di votare alle persone ricoverate in ospedale, ai detenuti, alle persone con mobilità ridotta ed agli elettori che risiedono all'estero, nella misura in cui i rischi di frode e d'intimidazione sono eliminati. Questa soluzione eviterebbe di dovere trasportare le urne, con i problemi ed i rischi di frode che ciò comporta. Il voto per corrispondenza avrebbe luogo secondo una procedura speciale alcuni giorni prima delle elezioni.

40. Il ricorso allo scrutinio mobile non è infatti auspicabile, tenendo conto dei grandi rischi di frode che comporta. Se tuttavia è preso in considerazione, deve essere sottoposto a condizioni rigorose, che permettano di evitare la frode, soprattutto a causa della presenza presso lo scrutinio mobile di molti membri della commissione elettorale del seggio, rappresentanti diverse tendenze politiche.

#### 3.2.2.2. Il voto dei militari

41. Quando non hanno la possibilità di rientrare al loro domicilio il giorno del voto, è auspicabile che i soldati siano iscritti nella sezione presso la quale esercitano il loro ufficio, vicina alle loro caserme. L'ordine locale comunica l'identità dei soldati presenti alle autorità comunali, le quali procedono alla loro iscrizione sugli elenchi elettorali. Può essere fatta eccezione a questa norma quando le caserme sono troppo distanti dal seggio elettorale più vicino. Dovrebbero essere costituite delle Commissioni speciali nell'ambito delle unità militari per sorvegliare il periodo pre-elettorale, al fine di evitare che i superiori impongano o ordinino delle scelte politiche.

### 3.2.2.3. Il voto meccanico e elettronico

42. Molti paesi utilizzano già le tecniche di voto meccanico ed elettronico o sono sul punto di farlo. Queste tecniche presentano un vantaggio manifesto poiché possono avvenire molte elezioni simultaneamente, anche se devono essere prese alcune precauzioni al fine di limitare i rischi di frode, cosa che può in particolare essere evitata permettendo all'elettore di controllare immediatamente la registrazione del suo voto. È certamente importante assicurarsi che le schede elettorali siano concepite in modo da evitare ogni confusione. Per permettere verifiche e riconteggi in caso di reclamo, si può anche prevedere che la macchina stampi automaticamente una scheda che comprende il voto espresso e sistemi automaticamente le schede in una scatola chiusa, affinché siano sottratte agli sguardi. Tutti i mezzi utilizzati devono permettere di garantire la riservatezza del voto.

43. Il voto elettronico deve essere sicuro e affidabile. È sicuro se il sistema può resistere a degli attacchi deliberati e non autorizzati; è affidabile se, garantisce il corretto funzionamento, a fronte di qualunque inefficienza del materiale o del software. Inoltre, l'elettore deve potere ottenere conferma del suo voto e correggerlo, se necessario, nel rispetto della segretezza del voto.

44. D'altra parte, la trasparenza del sistema deve essere garantita, nel senso che il suo corretto funzionamento deve potere essere verificato e provato.

### 3.2.2.4. Il conteggio dei voti

45. Sarebbe preferibile che i voti siano conteggiati direttamente nei seggi piuttosto che in centri speciali. I membri dei seggi elettorali sono completamente capaci di procedere al conteggio e si evita così di dovere trasportare le urne ed i documenti allegati, cosa che limita i rischi di sostituzione.

46. Il conteggio dei voti deve essere trasparente. È ammissibile che gli elettori iscritti al seggio possano assistere; mentre la presenza di osservatori nazionali o internazionali deve essere autorizzata. I verbali devono essere elaborati in un numero di copie sufficiente affinché una copia possa essere consegnata a ciascuno di loro; una copia deve essere immediatamente pubblicata, un'altra conservata presso il seggio elettorale ed un'altra trasmessa alla commissione o all'organo competente superiore.

47. Certe precauzioni pratiche devono figurare nei regolamenti. Per esempio, i verbali devono essere redatti con una penna biro e non con la matita, poiché ciò che è scritto a matita può essere cancellato.

48. In pratica, il tempo necessario allo scrutinio dipende dall'efficienza del presidente del seggio. Può variare considerevolmente da un seggio all'altro. È per questo motivo che, la legislazione o il regolamento che appare nell'opuscolo di formazione dei membri dei seggi elettorali deve prevedere una procedura semplice e provata.

49. Occorre evitare di dichiarare un numero troppo grande di schede nulle o invalide. In caso di dubbio, bisogna sforzarsi di capire qual'era l'intenzione dell'elettore.

### 3.2.2.5. Il trasferimento dei risultati

50. Ci sono due tipi di risultati: i risultati provvisori ed i risultati definitivi (previo esaurimento di tutti i mezzi di ricorso esistenti). In media, e tutti i paesi, aspettano con impazienza i primi risultati provvisori. La velocità alla quale questi risultati provvisori sono resi pubblici dipende dal sistema di comunicazione del paese interessato. I risultati del seggio elettorale possono, ad esempio, essere consegnati alla circoscrizione dal presidente del seggio elettorale, accompagnato da due membri del seggio che rappresentano i partiti di opposizione, e a volte sotto la sorveglianza delle forze di sicurezza, che portano i verbali, l'urna ecc.

51. Indipendentemente dal rigore con il quale si sono svolte le operazioni di voto e di conteggio dei voti, la trasmissione dei risultati è di un'importanza capitale, anche se spesso trascurata. Essa deve dunque avere luogo in maniera trasparente. La trasmissione dei risultati dalla circoscrizione alla Commissione elettorale superiore e alla Commissione elettorale centrale – o agli altri organi superiori competenti – si può effettuare anche via fax. In questo caso, il verbale sarà scannerizzato ed i risultati saranno pubblicati mentre arrivano. Potranno essere diffusi dalla televisione ma, ad ogni modo, se l'opinione pubblica non è abituata a ricevere informazioni parcellizzate, un eccesso di trasparenza può essere pericoloso e azzardato. Infatti, i primi risultati provengono di solito dalle città, il cui voto differisce generalmente da quello delle zone rurali. Il pubblico deve dunque essere chiaramente informato che il risultato finale può essere molto diverso dai risultati provvisori e che un'inversione totale di tendenza è anche possibile, senza che ci sia nessuna manipolazione.

## 4. Il suffragio segreto

52. La segretezza del voto è un aspetto della libertà di voto, che mira a sottrarre l'elettore da tutte le pressioni che potrebbero risultare dalla conoscenza della sua scelta da parte di terzi. Si impone in tutte le tappe della procedura, e specialmente in occasione dello scrutinio propriamente detto e dello spoglio. Si tratta non soltanto di un diritto, ma anche di un obbligo per l'elettore, che deve essere sancito dalla nullità delle schede il cui contenuto è stato rivelato<sup>28</sup>.

53. Il voto deve essere personale. Il voto familiare - che permette ad uno dei membri della famiglia di controllare i voti degli altri – è contrario alla segretezza del voto; è una violazione del diritto elettorale frequentemente rilevata. Tutte le altre forme di controllo sull'elettore devono essere ugualmente vietate. Un'eccezione è prevista nel caso del voto per procura, che è sottoposto a delle condizioni rigorose<sup>29</sup>.

54. Inoltre, poiché l'astensione può implicare una scelta politica, l'elenco dei votanti non dovrebbe essere reso pubblico.

55. Così come la violazione degli altri aspetti della libertà di voto, la violazione della segretezza del voto deve essere sanzionata.

## 5. Il suffragio diretto

56. L'elezione popolare diretta di una delle Camere del Parlamento nazionale attraverso il popolo è un elemento del patrimonio costituzionale comune a tutto il continente. Ad eccezione delle norme speciali applicabili all'eventuale altra Camera, l'elezione diretta dovrebbe riguardare gli altri organi legislativi, ai quali si applica l'articolo 3 del Protocollo addizionale alla

<sup>28</sup>CDL (2000) 2, p. 9.

<sup>29</sup>Vedere supra ch. I.3.2.2.1.

Convenzione europea dei diritti dell'uomo, come i Parlamenti degli Stati federati<sup>30</sup>. L'autonomia locale, elemento essenziale della democrazia, non si può più concepire senza organi eletti a livello locale<sup>31</sup>. Le assemblee locali sono qui intese come se includessero in principio tutti gli organi sub-nazionali deliberanti<sup>32</sup>. Invece, l'elezione diretta del Presidente della Repubblica, benché partecipi, dipende dalla scelta costituzionale di ogni Stato.

## **6. La periodicità delle elezioni**

57. Sia il Patto internazionale relativo ai diritti civili e politici<sup>33</sup> che il Protocollo addizionale alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo<sup>34</sup> prevedono il carattere periodico delle elezioni. Le elezioni legislative hanno luogo in generale ad intervalli di quattro o cinque anni; un mandato più lungo può essere previsto per le elezioni presidenziali, ma non deve essere superato il settennato.

## **II. Le condizioni di attuazione dei principi**

58. La garanzia dei principi del patrimonio elettorale europeo è possibile soltanto se sono rispettate alcune condizioni di fondo:

- La prima condizione, che è di carattere generale, è il rispetto e la salvaguardia dei diritti fondamentali dell'uomo, ed in particolare delle libertà d'espressione, di riunione e di associazione, senza la quale non è concepibile una vera ed autentica democrazia;
- In secondo luogo, il diritto elettorale deve beneficiare di una certa stabilità, al fine di non apparire come oggetto di manipolazioni partitiche;
- Infine e soprattutto, devono essere rispettate un certo numero di garanzie procedurali, relative in particolare all'organizzazione dello scrutinio.

59. Inoltre, l'elezione non si svolge nell'astratto, ma nell'ambito di un sistema elettorale e di un sistema di partiti. Questa seconda parte si concluderà con alcune riflessioni a questo proposito, ed in particolare sulle relazioni tra sistema elettorale e sistema di partiti.

### **1. Il rispetto dei diritti fondamentali**

60. L'esistenza di elezioni democratiche e dunque l'esistenza anche della democrazia non è possibile senza il rispetto dei diritti dell'uomo, ed in particolare della libertà d'espressione e di stampa, come pure della libertà di riunione e d'associazione a fini politici, anche mediante la creazione di partiti politici. Il rispetto di queste libertà è indispensabile in particolare durante le campagne elettorali. Le restrizioni a questi diritti fondamentali devono essere conformi alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo e, più generalmente, alle condizioni di base legale, dell'interesse pubblico e di proporzionalità.

<sup>30</sup>Cf. *Corte eur. DU*, n° 9267/81, *decreto Mathieu-Mohin et Clerfayt c. Belgio del 2 marzo 1987, serie A n° 113, p. 23*; *Comm. eur. DU*, N° 27311/95, 11.9.97, *Timke c. Germania, D.R. 82, p. 15*; N° 7008/75, 12.7.76, *X. c. Austria, D.R. 6, p. 120*.

<sup>31</sup>Art. 3 della *Carta europea dell'autonomia locale*(STE 122).

<sup>32</sup>Art. 13 della *Carta europea dell'autonomia locale*.

<sup>33</sup>Art. 25 b.

<sup>34</sup>Art. 3.

61. Or dunque, le legislazioni nazionali contengono spesso norme che limitano la *libertà* d'espressione e che, interpretate in modo restrittivo, potrebbero essere ammissibili, ma che rischiano di comportare degli abusi in quelli stati sprovvisti di una tradizione liberale e democratica. Queste norme mirano presumibilmente a prevenire degli "abusi" della libertà d'espressione e, ad esempio, a proteggere l'onore dei candidati e delle autorità, o l'ordine costituzionale. In realtà, possono condurre alla censura di un discorso critico e costruttivo nei confronti delle autorità o essere indirizzate alla modifica della Costituzione, mentre anche questo costituisce l'essenza del dibattito democratico. Così, una legge elettorale non è conforme agli standard europei, nella misura in cui proibisce che i documenti di campagna contengano termini di insulto o diffamatori nei confronti di autorità ufficiali e di altri candidati, in quanto permette l'avanzamento della diffusione di informazioni false diffamando un candidato e rendendo i candidati responsabili di alcune violazioni della legge commesse dai loro colleghi di partito. L'obbligo di sottoporre il materiale destinato alla campagna elettorale alle commissioni elettorali, indicando l'organizzazione che ne ha richiesto la produzione e quella che l'ha prodotta, il numero di copie e la data di pubblicazione, è una forma di censura che non può essere ammessa, soprattutto se le commissioni elettorali dovessero prendere delle misure contro pubblicazioni contrarie alla legge o distorte. Ciò è tanto più vero se le norme che proibiscono l'abuso dei mass media durante la campagna elettorale sono abbastanza vaghe ed indefinite.

62. Un altro diritto fondamentale molto importante in una democrazia è la *libertà di circolazione* all'interno di un paese, così come il diritto dei cittadini di rientrare nel loro paese d'origine in qualsiasi momento.

## **2. Livelli Normativi e stabilità del diritto elettorale**

63. La stabilità del diritto è un elemento importante per la credibilità di un processo elettorale, ed è essa stessa essenziale al consolidamento della democrazia<sup>35</sup>. Infatti, se le norme cambiano spesso, l'elettore può essere disorientato e non capirle, specialmente se presentano un carattere complesso; A tal punto che potrebbe, a torto o a ragione, pensare, che il diritto elettorale sia uno strumento che coloro che esercitano il potere manovrano a proprio favore, e che il voto dell'elettore non è di conseguenza l'elemento che decide il risultato dello scrutinio.

64. La necessità di garantire la stabilità, in effetti, non riguarda, tanto i principi fondamentali, la cui messa in causa formale è difficilmente immaginabile, quanto, alcune norme più precise del diritto elettorale, in particolare del sistema elettorale propriamente detto, la composizione delle commissioni elettorali e la suddivisione delle circoscrizioni. Questi tre elementi appaiono di sovente – a torto o a ragione – come determinanti per il risultato dello scrutinio, ed è opportuno evitare, non solamente le manipolazioni in favore del partito al potere, ma anche le stesse apparenze di manipolazioni.

65. Ciò che è da evitare, non è tanto la modifica della modalità di scrutinio, poiché quest'ultimo può sempre essere migliorato; ma, la sua revisione ripetuta o che interviene poco prima dello scrutinio (meno di un anno). Anche in assenza di volontà di manipolazione, questa apparirà in tal caso come legata ad interessi congiunturali di partito.

<sup>35</sup>Sull'importanza della credibilità del processo elettorale, vedere per esempio CDL (99) 67, p. 11 ; sulla necessità della stabilità del diritto, CDL (99) 41, p. 1.

66. Uno dei mezzi per evitare queste manipolazioni è di definire all'interno della costituzione o in un testo superiore alla legge ordinaria gli elementi più sensibili (sistema elettorale propriamente detto, composizione delle commissioni elettorali, circoscrizioni o norme sulla suddivisione dei collegi). Un'altra soluzione, meno rigida, consiste nel prevedere all'interno della Costituzione che, nel caso di un cambiamento della legge elettorale, il vecchio sistema resti applicabile alla prossima elezione – nel caso in cui quest'ultima avvenga nell'anno immediatamente successivo -, e che il nuovo cambiamento intervenga soltanto per gli scrutini futuri.

67. Per il resto, il diritto elettorale dovrebbe essere in linea di massima di rango legislativo. Le norme d'esecuzione, in particolare, le regole tecniche e di dettaglio, possono tuttavia essere di natura regolamentare.

### **3. Le garanzie procedurali**

#### **3.1. L'organizzazione dello scrutinio attraverso un organo imparziale**

68. Singolarmente, la trasparenza, l'imparzialità, e l'indipendenza al riparo da ogni manipolazione politica assicurerebbero la buona amministrazione del processo elettorale, dal periodo precedente le elezioni fino alla fine del trattamento dei risultati.

69. Negli Stati dove esiste una lunga tradizione d'indipendenza dell'amministrazione rispetto al potere politico, la pubblica amministrazione applica il diritto elettorale indipendentemente dalle pressioni del potere politico. Di conseguenza, è d'uso corrente, ed è ammissibile, che le operazioni elettorali siano organizzate dall'amministrazione, e soprattutto che siano controllate dal ministero dell'Interno.

70. Invece, laddove l'esperienza nell'organizzazione delle elezioni pluraliste è recente, il rischio maggiore è che il potere in carica, influenzi l'amministrazione affinché agisca nel senso che più gli conviene. D'altra parte, questo vale, non solo per il potere centrale, ma anche per i poteri locali, ivi compreso quando sono amministrati dall'opposizione nazionale.

71. Di conseguenza, la creazione di commissioni elettorali indipendenti ed imparziali, partendo dal livello nazionale fino al livello di seggio, è indispensabile per garantire delle elezioni regolari o almeno affinché non pesino sul processo elettorale, pesanti sospetti di irregolarità.

72. Nelle relazioni dell'Ufficio dell'assemblea sul monitoraggio delle elezioni, simili insufficienze riguardanti le commissioni elettorali sono state rilevate in un certo numero di Stati membri: mancanza di trasparenza nelle attività della commissione elettorale centrale, variazioni nell'interpretazione della procedura di conteggio; amministrazione elettorale politicamente polarizzata; controversie sulla designazione dei membri della commissione elettorale centrale; nomina dei membri di quest'ultima mediante un'istituzione di Stato; posizione dominante del partito al potere nell'amministrazione delle elezioni.

73. Una *commissione elettorale centrale* deve essere *stabile* in quanto struttura amministrativa incaricata di mantenere il collegamento con gli enti locali e le altre commissioni inferiori, ad esempio per quanto riguarda la gestione e l'aggiornamento degli elenchi elettorali.

74. La composizione di una commissione elettorale centrale può dare luogo a discussioni e diventare la posta in gioco politica essenziale nell'elaborazione di una legge elettorale. Il rispetto delle linee guida seguenti dovrebbe permettere di garantire per quanto possibile l'imparzialità e la competenza della commissione.

75. Di norma, la commissione dovrebbe comprendere :

- un magistrato : qualora un organo giudiziario sia incaricato di dirigere le elezioni, la sua indipendenza e terzietà deve essere garantita dalla trasparenza della procedura; i magistrati designati non devono dipendere dai candidati che si presentano;
- dei delegati dei partiti già rappresentati al Parlamento o che hanno ottenuto almeno una certa percentuale di voti. I partiti politici devono essere rappresentati in modo eguale nella commissione elettorale centrale; l'eguaglianza può essere intesa in modo rigoroso o proporzionale, cioè tenere o meno in considerazione l'importanza elettorale relativa dei partiti. Inoltre, i delegati dei partiti<sup>36</sup> devono avere delle competenze in materia elettorale e li deve essere vietato di fare campagna elettorale;

76. Inoltre, la commissione elettorale centrale può comprendere:

- dei rappresentati delle minoranze nazionali: la presenza di questi è auspicabile quando la minoranza nazionale ha una certa importanza sul territorio interessato;
- un rappresentante del Ministero dell'Interno. Tuttavia, la presenza di un rappresentante del ministero dell'Interno nel seno della commissione non è sempre auspicabile per delle ragioni proprie della storia del paese. Nel corso delle sue missioni di osservazione delle elezioni, l'Assemblea si è dichiarata a più riprese, preoccupata, dal trasferimento delle responsabilità precedentemente attribuite a commissioni elettorali multipartitiche e di diritto, ad un'istituzione che dipendeva dal potere esecutivo. Ciò nonostante, la cooperazione tra la commissione elettorale centrale e il ministero dell'Interno è possibile, soltanto per ragioni pratiche, come il trasporto e l'archiviazione delle schede elettorali ed altri materiali. Per il resto, l'esecutivo non deve potere influire sulla composizione delle commissioni elettorali<sup>37</sup>.

77. In linea di massima, la revoca dei membri delle commissioni elettorali da parte degli organi che li hanno nominati deve essere evitata, poiché mette in causa la loro indipendenza. Contrariamente alla revoca discrezionale, una revoca di carattere disciplinare o per incompetenza è ammissibile, ma i motivi della revoca devono essere formulati espressamente e in maniera stringente nella legge (il riferimento vago a formule del tipo “azioni che screditano la commissione” non è ad esempio ammissibile).

78. Nelle democrazie storiche e consolidate nelle quali non esistono delle commissioni elettorali, ma nelle quali un organo imparziale è competente in materia elettorale, i partiti politici devono poter osservare il lavoro di quest'organo.

79. La composizione della commissione elettorale centrale ha, certamente, un' importanza, ma non maggiore rispetto al suo *funzionamento*. Il regolamento interno deve essere preciso poiché i presidenti hanno generalmente la tendenza a lasciare parlare i membri e questi ultimi non se ne privano. Il regolamento interno dovrebbe prevedere un ordine del giorno e un periodo limitato di tempo di parola per ciascun aderente, per esempio un quarto d'ora ; altrimenti delle discussioni interminabili possono mascherare i punti essenziali.

<sup>36</sup>Vedere supra ch. I.2.3.

<sup>37</sup>Cf. CDL-AD (2002) 7, par. 5, 7 ss, 54.

80. Sono previste diverse modalità di adozione delle decisioni. È auspicabile che le decisioni si prendano a maggioranza qualificata (ad esempio, dei 2/3) in modo da incoraggiare il dibattito tra una maggioranza ed almeno l'uno o l'altro partito della minoranza. Il ricorso al consenso è preferibile.

81. Le riunioni della commissione elettorale centrale devono essere aperte a tutti, ivi compresi i media (è anche per questo motivo che il tempo di parola deve essere limitato). Le sale informatiche, i collegamenti telefonici, i fax, gli scanner devono poter essere analizzati e identificabili.

82. Le altre commissioni, regionali o di circoscrizione, devono avere una composizione analoga a quella della commissione elettorale centrale. Nel caso di uno scrutinio maggioritario uninominale, le commissioni di circoscrizione hanno un ruolo molto importante poiché esse determinano il vincitore in occasione delle elezioni legislative. Le commissioni regionali ricoprono un ruolo non meno importante nella trasmissione dei risultati alla commissione elettorale centrale.

83. L'esistenza delle elezioni necessita di un personale adeguato, dotato di competenze speciali. I membri della commissione elettorale centrale dovrebbero essere dei giuristi, dei politologi, dei matematici o delle altre persone che conoscono bene le questioni elettorali.

84. I membri delle commissioni elettorali, a tutti i livelli dell'amministrazione elettorale, devono ricevere una formazione uniforme. Questa formazione deve essere aperta a tutti i membri delle commissioni designate dai partiti politici. In più casi, si è potuta osservare la carenza di personale formato e qualificato.

85. La legge elettorale deve prevedere un articolo che disciplini la competenza delle autorità (a tutti i livelli) nel soddisfare alle domande ed alle necessità della commissione elettorale. Possono essere date istruzioni ai differenti ministeri, ad altri organi dell'amministrazione pubblica, ai sindaci ed al personale comunale purché aiutino l'amministrazione elettorale caricandosi delle operazioni amministrative e logistiche di preparazione e di amministrazione delle elezioni. Essi possono assumersi l'incarico della preparazione e della distribuzione dei registri elettorali, delle schede elettorali, delle urne, dei sigilli ufficiali e di tutto l'altro materiale necessario, e adottare le disposizioni richieste in materia di deposito, di distribuzione e di sicurezza.

### 3.2. L'osservazione delle elezioni

86. L'osservazione delle elezioni riveste un ruolo importante e permette di constatare se il processo elettorale si è svolto o meno nel rispetto delle regole e degli standard internazionali in materia.

87. Si possono distinguere tre tipi di osservatori: gli osservatori nazionali schierati politicamente, gli osservatori nazionali imparziali, gli osservatori internazionali (imparziali). Nella realtà, la distinzione tra le due prime categorie non è sempre scontata. Per questo, è preferibile che l'osservazione sia aperta quanto più possibile, sia sul piano nazionale e sul piano internazionale.

---

<sup>38</sup>Vedere per esempio CDL (98) 10, p. 5.

88. L'osservazione non si limita ai soli giorni immediatamente a ridosso delle elezioni, ma riguarda un periodo di tempo molto più ampio in quanto, mira a determinare se si sono prodotte delle irregolarità anche prima dell'elezione (per esempio attraverso una gestione scorretta delle liste elettorali, degli ostacoli alla registrazione dei candidati, delle restrizioni alla libertà d'espressione, delle violazioni delle norme relative all'accesso ai media o al finanziamento pubblico delle campagne elettorali), durante l'elezione ( attraverso delle pressioni esercitate sugli elettori, il voto multiplo, la violazione della segretezza del voto, ecc.)o dopo quest' ultima (in particolare in occasione dello spoglio e della proclamazione dei risultati). L'osservazione e il monitoraggio attento esteso a tutte le fasi del procedimento elettorale deve soprattutto riguardare il rispetto da parte delle autorità del dovere di neutralità.

89. L'osservazione internazionale è necessaria laddove non è stabilita una tradizione di controllo imparziale.

90. Generalmente, la possibilità di interrogare tutte le persone presenti, di consegnare le loro osservazioni e di fare rapporto alla loro organizzazione, deve essere data sia agli osservatori nazionali che a quelli internazionali; Essi devono tuttavia astenersi da qualsiasi commento.

91. La legge deve indicare molto chiaramente i luoghi nei quali gli osservatori non sono autorizzati ad andare, affinché la loro azione non sia ostacolata eccessivamente. Così, una legge che autorizza gli osservatori ad andare unicamente nei luoghi dove si svolge l'elezione(o il voto) potrebbe essere interpretata da alcuni seggi elettorali in modo indebitamente restrittivo<sup>39</sup>.

### 3.3. L'esistenza di un sistema di ricorso efficace

92. Affinché le norme del diritto elettorale non restino lettera morta, la loro inosservanza deve potere essere contestata dinanzi ad un organo di ricorso. Ciò vale in particolare per il risultato dell'elezione, la cui contestazione permette di invocare le irregolarità nella procedura di voto; Ciò vale anche per degli atti adottati prima dell'elezione, in particolare per ciò che riguarda il diritto di voto, le liste elettorali e l'eleggibilità, la validità delle candidature, il rispetto delle regole della campagna elettorale e l'accesso ai media o il finanziamento dei partiti.

93. Sono ipotizzabili due soluzioni :

- I ricorsi sono esaminati dai tribunali - ordinari, speciali o costituzionali.
- Le competenze di istanza sono delle commissioni elettorali. Questo sistema presenta reali vantaggi per il fatto che queste commissioni sono molto specializzate e, dunque, più informate sulle questioni elettorali dei tribunali. È tuttavia auspicabile, a titolo di precauzione, organizzare una forma di controllo giurisdizionale. Di conseguenza, il primo grado di ricorso sarà alla commissione elettorale superiore, e il secondo al tribunale competente.

94. Il ricorso davanti al Parlamento, come giudice della sua propria elezione, è a volte previsto, ma rischia di comportare decisioni politiche. Esso è ammissibile in prima istanza laddove è invalso da lunga data, ma in tal caso, deve essere possibile un ricorso giudiziario.

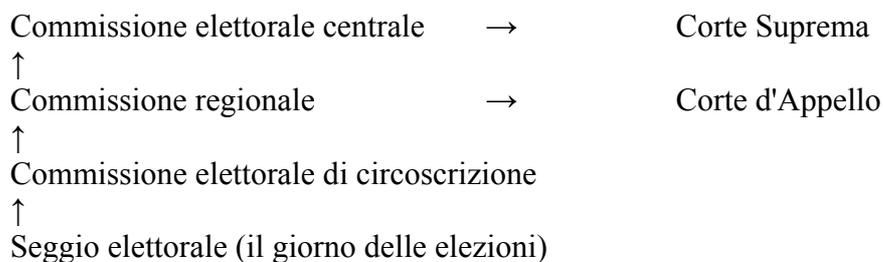
<sup>39</sup>Sull'osservazione delle elezioni, vedere il *Manuale d'uso degli osservatori delle elezioni, Consiglio d'Europa 1996*.

95. La procedura di ricorso dovrebbe essere il più breve possibile, in tutti i casi riguardanti le decisioni da prendere prima dell'elezione. Su questo punto, occorre evitare due ostacoli: da un lato, che la procedura di ricorso ritardi il processo elettorale; dall'altro, che, in mancanza di effetto sospensivo, le decisioni sui ricorsi che potevano essere adottate precedentemente non siano prese dopo le elezioni. Inoltre, le decisioni relative ai risultati dell'elezione non devono ritardare, soprattutto se il clima politico è teso. Questo implica sia dei termini di ricorso molto brevi sia che l'istanza di ricorso sia obbligata a deliberare non appena possibile. I termini devono tuttavia essere abbastanza lunghi da permettere un ricorso, da garantire l'esercizio dei diritti alla difesa ed una decisione ragionata. Un termine da tre a cinque giorni in prima istanza (sia per ricorrere che per deliberare) sembrerebbe ragionevole per delle decisioni da prendere prima delle elezioni. È tuttavia ammissibile che le istanze superiori (Corti supreme, Corti costituzionali) si vedano accordare un po' più di tempo per deliberare.

96. D'altra parte, la procedura deve essere molto semplice. La messa a disposizione degli elettori che desiderano effettuare un ricorso, di moduli e formulari speciali contribuisce alla semplificazione della procedura<sup>40</sup>. Occorre scostarsi da ogni formalismo, al fine di evitare decisioni d'inammissibilità, in particolare negli affari politicamente delicati.

97. Inoltre, occorre assolutamente che le disposizioni in materia di ricorso, ed in particolare di competenza e di responsabilità delle diverse istanze, siano chiaramente regolate dalla legge, per evitare ogni conflitto di competenze positivo o negativo. Né i ricorrenti, né le autorità devono poter scegliere l'istanza di ricorso. Il rischio di rigetto di giustizia infatti è maggiore quando è possibile ricorrere alternativamente presso i tribunali e le commissioni elettorali o in assenza di delimitazione chiara delle sfere di competenze tra molti tribunali - ad esempio i tribunali ordinari e la Corte costituzionale.

*Esempio :*



98. Le controversie legate alle liste elettorali, che dipendono per esempio dalla competenza dell'amministrazione locale che agisce sotto il controllo delle commissioni elettorali o in collaborazione con esse, possono essere esaminate dai tribunali di prima istanza.

99. La titolarità a ricorrere deve essere largamente riconosciuta. Il ricorso deve essere aperto a qualsiasi elettore della circoscrizione ed a qualsiasi candidato che si presenta in quest'ultima. Può tuttavia essere imposto un quorum ragionevole per i ricorsi degli elettori sui risultati delle elezioni.

100. La procedura deve avere un carattere giudiziario, in questo caso il diritto dei ricorrenti al contraddittorio deve essere salvaguardato.

<sup>40</sup>CDL (98) 45, p. 11.

101. I *poteri* dell'istanza di ricorso sono ugualmente importanti. Deve essere possibile annullare lo scrutinio se un'irregolarità ha potuto influenzare il risultato, ossia modificare la ripartizione dei seggi. Questo principio generale deve essere affinato, nel senso che il contenzioso dell'annullamento non deve inevitabilmente riguardare tutto il territorio, o tutta la circoscrizione; al contrario, l'annullamento deve essere possibile attraverso il seggio elettorale. Questo permette a sua volta di evitare delle situazioni estreme: l'annullamento della totalità di uno scrutinio nel caso in cui le irregolarità sono limitate geograficamente; il rifiuto di annullare lo scrutinio se l'estensione territoriale delle irregolarità è insufficiente. L'annullamento dello scrutinio deve comportare la ripetizione dell'elezione sul territorio in cui l'elezione è stata annullata.

102. Qualora le commissioni elettorali superiori sono istanze di ricorso, devono rettificare o poter annullare d'ufficio le decisioni delle commissioni elettorali superiori.

103. Ancora alcuni punti meritano di essere sviluppati

#### 3.4. L'organizzazione e l'attività dei seggi elettorali

104. Dall'organizzazione e dall'attività dei seggi elettorali dipende la qualità del sistema di voto e di spoglio così come il rispetto delle procedure elettorali. I rapporti dell'ufficio dell'assemblea sull'osservazione delle elezioni in differenti paesi rivelano un certo numero di irregolarità di ordine logistico. Delle differenze importanti sono state altresì messe in evidenza tra i seggi elettorali delle differenti regioni di uno stesso Stato.

105. Le missioni di osservazione dell'assemblea hanno in più casi, ugualmente rilevato delle irregolarità tecniche quali delle urne mal timbrate o che portano delle indicazioni errate, la complessità di certe schede elettorali, delle urne non sigillate, l'inadeguatezza dei seggi elettorali o delle urne, la pessima utilizzazione delle urne, l'insufficiente identificazione dei votanti, o l'assenza degli osservatori locali.

106. Tutte queste irregolarità e insufficienze, alle quali occorre aggiungere la propaganda politica all'interno dei seggi elettorali e la pressione da parte della polizia, possono gravemente intaccare la validità del processo elettorale, o comprometterne l'integrità.

#### 3.5. Il finanziamento

107. La disciplina in materia di finanziamento dei partiti politici e delle campagne elettorali è un elemento altrettanto importante per la regolarità di un processo elettorale.

108. In primo luogo, deve essere garantita la trasparenza finanziaria. Essa è necessaria qualunque sia lo sviluppo politico ed economico di uno Stato.

109. La trasparenza si colloca su due livelli. Il primo riguarda le spese per le campagne elettorali, che devono essere rappresentate da una contabilità accuratamente amministrata e rendicontata. Uno scavalco sostanziale delle norme, o una divergenza rispetto ai massimali di spese che figurano nella legge, può dare luogo all'annullamento di un'elezione. Il secondo livello consiste nel sorvegliare la situazione finanziaria dell'eletto prima e dopo il suo mandato. Una commissione per la trasparenza finanziaria prende atto delle dichiarazioni degli eletti. Queste sono confidenziali, ma la cartella può, se necessario, essere trasmessa alla Corte.

110. Negli stati unitari, le spese sostenute dagli enti locali e legate allo svolgimento di un'elezione nazionale, alla retribuzione dei membri delle commissioni elettorali, alla stampa delle schede, ecc., devono generalmente essere assunte dallo Stato centrale.

111. Ricordiamo che, nel settore del finanziamento pubblico dei partiti o delle campagne, occorre rispettare il principio dell'eguaglianza delle opportunità(eguaglianza "rigorosa" o "proporzionale")<sup>41</sup>. In tutti i casi, il finanziamento pubblico deve riguardare tutti i partiti rappresentati in Parlamento. Tuttavia, per garantire la parità di trattamento delle diverse forze politiche, il finanziamento pubblico potrebbe essere anche esteso a quelle formazioni politiche che rappresentano una parte significativa dell' elettorato e che presentano i candidati alle elezioni. Il finanziamento dei partiti attraverso i fondi pubblici deve essere subordinato ad un controllo della contabilità dei partiti politici da parte degli organismi pubblici specifici(ad esempio, le Corti dei Conti). Gli stati dovrebbero favorire una politica di trasparenza finanziaria dei partiti politici che beneficino di un finanziamento pubblico<sup>42</sup>.

### 3.6. La sicurezza

112. Ogni legge elettorale deve prevedere l'intervento delle forze di sicurezza nel caso d'incidente. Se necessario, il presidente del seggio elettorale(o il suo rappresentante) è autorizzato a chiamare la polizia. È importante che questo diritto non si estenda all'assemblea dei membri della commissione del seggio elettorale, poiché questo tipo di situazione necessita di una decisione immediata, senza alcuna discussione.

113. In certi Stati, la presenza dei poliziotti nei seggi elettorali è una tradizione che, secondo i rapporti d'osservazione, non comporta necessariamente dei problemi né delle pressioni sugli elettori. Notiamo altresì che la presenza della polizia nei seggi elettorali è prevista dalle leggi elettorali di certi Stati occidentali, anche se il tempo ne ha modificato la pratica.

## **Conclusione**

114. Il rispetto dei cinque principi del patrimonio elettorale europeo (il suffragio universale, uguale, libero, segreto e diretto) è essenziale per la democrazia. In quest'ambito, la democrazia può esprimersi sotto forme diverse, ma in certi limiti. Questi limiti dipendono innanzitutto dall'interpretazione che viene data ai principi; il presente testo indica le regole minime che devono essere seguite affinché siano rispettati. In secondo luogo, non è sufficiente che il diritto elettorale in senso stretto contenga delle regole conformi al patrimonio elettorale europeo, ma queste devono essere inserite e adattate ai rispettivi contesti: deve essere assicurata la credibilità, l'attendibilità e, la trasparenza del processo elettorale. Prima di tutto, devono essere pienamente rispettati e salvaguardati i diritti umani fondamentali. In seguito, la stabilità delle regole deve allontanare i sospetti di manipolazione. Infine, il quadro procedurale deve permettere che le regole enunciate siano effettivamente applicate.

<sup>41</sup>Cf. *supra* ch. I.2.3.

<sup>42</sup>Sul finanziamento dei partiti politici, vedere CDL-INF (2001) 8.