

Etica pubblica

Risorse amministrative ed elezioni eque

Guida pratica per responsabili
politici e funzionari pubblici
locali e regionali

Congresso dei poteri locali e regionali
del Consiglio d'Europa

The Congress



Le Congrès

COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE

Etica pubblica

Risorse amministrative ed elezioni eque

Guida pratica per responsabili
politici e funzionari pubblici
locali e regionali

Congresso dei poteri locali e regionali
del Consiglio d'Europa

Edizione inglese:

Administrative resources and fair elections - A practical guide for local and regional politicians and public officials

Edizione francese:

Ressources administratives et élections équitables Guide pratique à l'usage des responsables politiques et agents publics locaux et régionaux

La riproduzione dei testi di questa pubblicazione è autorizzata a condizione di citare il titolo completo e la fonte: il Consiglio d'Europa. Per uso a fini commerciali o in caso di traduzione in lingue non ufficiali del Consiglio d'Europa, si prega di rivolgersi a publishing@coe.int.

Copertina e layout: Optemis Consiglio d'Europa, febbraio 2019

Indice

PREMESSA	5
RISORSE AMMINISTRATIVE ED ELEZIONI EQUE MOTIVAZIONI	7
La portata delle risorse amministrative	9
L'impatto dell'uso improprio di risorse amministrative	10
La gravità dell'uso improprio di risorse amministrative	11
Il ruolo dei responsabili politici e dei funzionari pubblici locali e regionali	12
Esempi pratici di uso improprio di risorse amministrative	13
UTILIZZO ABUSIVO DI RISORSE AMMINISTRATIVE NEL CORSO DEI PROCESSI ELETTORALI A LIVELLO LOCALE E REGIONALE	
RAPPORTO SULLA LISTA DEI CRITERI (CHECKLIST) PER LA VERIFICA DEL RISPETTO DELLE NORME E DELLE BUONE PRATICHE INTERNAZIONALI	17
RISOLUZIONE 402 (2016)	61
DOCUMENTI DI RIFERIMENTO DEL CONSIGLIO D'EUROPA	67

Premessa

La presente pubblicazione mira ad aiutarvi a comprendere che cosa significa l'abuso di risorse amministrative nel corso delle elezioni. Si tratta di una pratica che gli osservatori del Congresso dei poteri locali e regionali del Consiglio d'Europa hanno riscontrato in occasione di numerose elezioni e che minaccia uno dei pilastri del nostro ordine democratico.

Perché le elezioni siano effettivamente democratiche, occorre rispettare certe norme che sono state definite nel corso degli anni dalla comunità internazionale. Oltre ai principi generali, quali il suffragio universale, libero ed equo, lo scrutinio segreto e lo svolgimento di elezioni ad intervalli regolari, ha un ruolo importante anche il concetto di equità, ed è in questo senso che l'uso improprio di risorse amministrative diventa problematico.

Nello sport, l'equità è un elemento indispensabile della competizione. Come si sa, non tutti gli atleti rispettano questo principio e alcuni ricorrono a "sostanze per migliorare le prestazioni" per ottenere un ingiusto vantaggio sugli altri. È un comportamento che nuoce alla reputazione degli atleti e del loro sport. Inoltre, il "doping" è una minaccia per lo sport in generale, poiché gli spettatori e gli sponsor pubblicitari potrebbero perdere interesse in competizioni sleali o, presumibilmente, "truccate".

Questo ci riporta al carattere competitivo delle elezioni.

I candidati che abusano delle risorse amministrative per influenzare l'esito delle elezioni non solo si comportano slealmente nei confronti dei concorrenti, ma minano anche le fondamenta della nostra cultura democratica, che è indissociabile dal concetto di equità. Tali abusi nel corso delle elezioni possono assumere forme svariate, tra cui l'uso improprio delle auto di servizio durante le campagne, la monopolizzazione dei media, l'intimidazione degli elettori e persino l'acquisto di voti. I loro effetti, ossia la mancanza di fiducia nei confronti dei politici e dei partiti, l'apatia politica e il disinteresse degli elettori, sono visibili sia nelle democrazie emergenti che in quelle più vecchie e consolidate.

La presente guida pratica contiene una serie di esempi concreti di tali comportamenti scorretti in occasione dei processi elettorali e spiega perché questo problema deve essere preso sul serio dagli Stati membri del Consiglio d'Europa, soprattutto a livello territoriale.

La promozione del principio di elezioni eque è uno dei compiti più urgenti per ripristinare la credibilità dei responsabili politici e accrescere la partecipazione dei cittadini al processo decisionale democratico, in particolare a livello locale e regionale.

La Segreteria del Congresso

Risorse amministrative ed elezioni eque

Motivazioni

CG31(2016)07final

19 ottobre 2016

**Relatore: Stewart Dickson, Regno Unito
(R, ILDG)**

Nel corso degli anni, l'importanza di un uso responsabile delle risorse pubbliche è stata sottolineata da numerosi osservatori elettorali internazionali, tra cui il Congresso dei poteri locali e regionali. In quanto istituzione del Consiglio d'Europa incaricata dal Comitato dei Ministri di osservare lo svolgimento delle elezioni locali e regionali, il Congresso ha constatato casi di abuso di risorse amministrative in molti luoghi, compreso in paesi con una lunga tradizione elettorale democratica. Si tratta di un problema delicato e complesso, che riguarda temi quali il comportamento etico e l'integrità politica e, in caso contrario, le misure di lotta contro la corruzione. Visto lo stretto legame esistente in una realtà territoriale tra gli organi politici in carica, i candidati, i funzionari pubblici e gli elettori, l'uso improprio di risorse amministrative è un problema particolarmente preoccupante a livello locale e regionale.

La portata delle risorse amministrative

Le risorse amministrative di cui possono disporre attori specifici (rappresentanti eletti, uscenti, candidati) durante le elezioni includono risorse umane, finanziarie, materiali, in natura e altre risorse immateriali. Il fatto che gli amministratori uscenti e gli eletti, in particolare, abbiano accesso al personale del settore pubblico, alle finanze, agli stanziamenti di fondi e alle strutture pubbliche, e possano esercitare un controllo su tali mezzi, è determinante durante le campagne elettorali, perché possono trarne un vantaggio rispetto agli altri candidati. Le risorse amministrative possono quindi essere utilizzate per acquisire prestigio o notorietà, per migliorare l'immagine pubblica degli amministratori uscenti, in carica e dei candidati, che riescono, in tal modo, ad ottenere maggiore appoggio politico o ad altre forme di sostegno.

L'impatto dell'uso improprio di risorse amministrative

Per essere veramente democratiche, le elezioni devono rispettare cinque principi: il suffragio deve essere universale, eguale, libero, segreto e diretto. L'abuso di risorse amministrative minaccia dei valori democratici fondamentali, considerati l'essenza stessa del patrimonio elettorale europeo. In particolare, è in contrasto con le seguenti norme:

- ▶ Neutralità e imparzialità del processo elettorale: le elezioni devono essere organizzate in modo tale da non favorire alcun candidato o elettore. Le autorità pubbliche devono rimanere neutrali, in particolare per quanto riguarda la campagna elettorale, la copertura mediatica e il finanziamento pubblico dei partiti e delle campagne.
- ▶ Parità di trattamento tra i diversi candidati e partiti in materia di risorse amministrative: tutti i candidati e i partiti devono essere trattati allo stesso modo, in particolare per quanto riguarda l'accesso ai media e ai finanziamenti pubblici.
- ▶ Parità di condizioni tra i candidati: ogni persona deve avere la possibilità di presentare la propria candidatura secondo criteri uniformi e di fare liberamente campagna elettorale in un clima che offra le stesse opportunità a tutti i concorrenti.
- ▶ Libertà degli elettori di formarsi un'opinione: nessuna pressione deve essere esercitata sugli elettori, le autorità pubbliche devono rimanere neutrali per consentire

agli elettori di fare una scelta informata senza alcuna influenza indebita.

La gravità dell'uso improprio di risorse amministrative

Per valutare il grado di gravità dell'abuso di risorse amministrative, occorre prendere in considerazione una serie di fattori, tra cui in particolare:

- ▶ la normativa vigente: alcune pratiche sono disciplinate dalla legge, che può stabilire norme di carattere generale, con divieti espressi o impliciti, come ad esempio il divieto generale di versare tangenti, le restrizioni imposte alla campagna elettorale per determinati gruppi o i requisiti per garantire la parità di condizioni tra tutti i candidati. Altre pratiche sono regolate da norme etiche, quali i codici di condotta liberamente accettati o da meccanismi di autoregolazione;
- ▶ l'entità: alcuni casi riguardano un ammontare limitato di risorse, altri una quantità ingente di risorse finanziarie, di personale o di strutture;
- ▶ la frequenza: alcuni casi costituiscono episodi isolati di uso improprio di risorse amministrative, mentre altri possono essere considerati come una pratica continuativa o come un problema sistemico;
- ▶ le conseguenze: alcune pratiche hanno conseguenze limitate sulla competizione elettorale e sulla fiducia globale degli elettori nelle elezioni, altre invece nuocciono al processo elettorale, come la compravendita di voti o le pressioni esercitate su elettori o funzionari.

Il ruolo dei responsabili politici e dei funzionari pubblici locali e regionali

I casi di uso improprio di risorse amministrative in occasione di elezioni locali e regionali hanno caratteristiche specifiche, dal momento che i responsabili politici e i funzionari pubblici a livello locale e regionale:

- ▶ hanno legami stretti – talvolta anche personali - con l'ente territoriale in cui si svolgono le elezioni, con il conseguente rischio di un controllo pubblico meno rigoroso, di conflitti di interessi e di nepotismo;
- ▶ prendono decisioni, riguardanti ad esempio l'occupazione del suolo o gli appalti pubblici, che hanno un effetto diretto sulla vita quotidiana dei loro elettori, il che li espone al rischio di forme specifiche di abuso di risorse amministrative;
- ▶ hanno responsabilità specifiche riguardanti il personale dell'amministrazione locale che opera sotto la loro autorità, e rientrano nella loro sfera di competenza anche le decisioni relative alle politiche occupazionali.

Inoltre, gli amministratori in carica, quelli uscenti, i funzionari e i dipendenti pubblici svolgono spesso funzioni specifiche durante la campagna elettorale e il giorno delle elezioni. Tali funzioni possono includere la loro partecipazione alle commissioni elettorali e altri compiti legati alla preparazione delle elezioni, come le decisioni sull'assegnazione dei limiti di tempo fissati per la propaganda elettorale e l'uso di beni pubblici per la campagna elettorale.

ESEMPI PRATICI DI USO IMPROPRIO DI RISORSE AMMINISTRATIVE

Gli esempi che seguono, ispirati da casi concreti di uso improprio di risorse amministrative segnalati alle delegazioni di osservazione elettorale del Congresso, illustrano la diversità delle forme che può assumere il fenomeno. In questi esempi, il termine “candidati” designa i rappresentanti in carica, gli uscenti che si ricandidano e i nuovi candidati.

RISORSE FINANZIARIE

✘ Esempi di uso improprio

Alcuni candidati utilizzano fondi pubblici per corrompere gli elettori: offrono soldi, beni alimentari o regali in cambio del voto.

Alcuni candidati sovvenzionano imprese, ONG locali e media con denaro pubblico in cambio del loro sostegno al momento delle elezioni.

Alcuni candidati spendono una quota sproporzionata del bilancio comunale per progetti specifici (oppure a favore di un comune) per ottenere il sostegno degli elettori in quel determinato comune.

Alcuni candidati lanciano progetti di infrastrutture (rete stradale, marciapiedi, piantagione di alberi, creazione di spazi verdi) che non erano stati ritenuti prioritari in precedenza, per ottenere il sostegno da parte degli elettori della collettività interessata.

Alcuni candidati decidono progetti di infrastrutture o di carattere sociale poco prima del giorno del voto, anche se la decisione sarebbe potuta essere presa precedentemente. I progetti sono utilizzati come argomento della campagna elettorale.

Alcuni candidati firmano contratti con prestatori di servizi con cui hanno stretti legami, falsando in tal modo le procedure di aggiudicazione dei contratti pubblici.

RISORSE MATERIALI

✘ Esempi di uso improprio

Alcuni candidati utilizzano materiale appartenente all'amministrazione, come automobili di servizio, attrezzature informatiche o telefoni per le attività della campagna.

Alcuni candidati utilizzano locali pubblici, ad esempio uffici, sale riunioni, scuole o centri sportivi comunitari per scopi elettorali.

Alcuni candidati rilasciano autorizzazioni amministrative, quali permessi edilizi e decisioni sull'uso del suolo pubblico, poco prima del giorno delle elezioni o in modo non conforme alle decisioni precedenti.

RISORSE UMANE

✘ Esempi di uso improprio

Funzionari o dipendenti pubblici sono sottoposti a pressioni per costringerli a votare per determinati candidati o a partecipare ad eventi della campagna oppure a riunioni. La pressione è solitamente esercitata attraverso minacce di licenziamento o promesse di carriera.

Alcuni candidati nominano dei funzionari pubblici poco prima del giorno delle elezioni, anche se la decisione avrebbe potuto essere presa precedentemente.

Degli enti locali o regionali forniscono servizi gratuiti agli elettori, come asili nido o cure mediche nelle settimane o nei mesi precedenti le elezioni.

I funzionari o i dipendenti pubblici che sono membri delle commissioni elettorali subiscono pressioni per gestire le elezioni in modo tale da favorire gli amministratori uscenti che si ripresentano o determinati candidati.

Alcuni candidati chiedono a funzionari o dipendenti pubblici di svolgere attività connesse alla loro campagna elettorale, come la redazione di lettere agli elettori o la creazione di strumenti Internet.

I funzionari o i dipendenti pubblici partecipano alle attività della campagna durante l'orario di lavoro o utilizzano la loro funzione per ottenere voti. Ad esempio:

- ▶ agenti di polizia si occupano della sicurezza delle riunioni di certi candidati nel loro tempo libero;
- ▶ i membri del Gabinetto di un candidato contribuiscono all'elaborazione delle strategie di campagna;
- ▶ insegnanti compilano le liste dei genitori di alunni che potrebbero votare per certi candidati.

RISORSE GIURIDICHE

✘ Esempi di uso improprio

Alcuni amministratori locali adottano decisioni all'ultimo minuto per modificare la legislazione elettorale a loro vantaggio o per svantaggiare gli oppositori politici. Le modifiche consistono ad esempio nel limitare la possibilità di registrazione dei candidati o nel ridurre i diritti di voto di alcune categorie di elettori. E' un modo per conferire legalità a certe irregolarità.

Alcuni candidati spingono all'avvio di indagini contro gli oppositori politici per dubbi motivi. Le indagini possono coinvolgere la partecipazione di giudici, pubblici ministeri o forze dell'ordine.

RISORSE DI COMUNICAZIONE

✘ Esempi di uso improprio

Alcuni candidati utilizzano lo spazio pubblico - offline o online - di un ente locale o regionale per finalità di propaganda elettorale, mentre non è consentito agli altri candidati di fare campagne in simili spazi pubblici.

I candidati influenzano i media pubblici o privati per ottenere una copertura più vasta o più favorevole e perché diffondano informazioni distorte e pregiudizievoli per i loro oppositori.

RISORSE SIMBOLICHE

✘ Esempi di uso improprio

Alcuni candidati, poco prima del giorno delle elezioni, pubblicano avvisi pubblici che non sono motivati da circostanze impreviste quali incidenti, calamità naturali o emergenze, ma servono invece per la loro campagna elettorale e riguardano ad esempio l'informazione sulla creazione di imprese nel comune o la firma di contratti per progetti di infrastrutture.

Alcuni candidati partecipano all'inaugurazione o al varo ufficiale di progetti di infrastrutture insieme a responsabili pubblici, al fine di accrescere il loro prestigio durante la campagna.

Alcuni candidati del partito al potere partecipano ad eventi insieme a responsabili governativi o stranieri, il che può essere interpretato come un sostegno politico.

**Lista dei criteri (*Checklist*) per la
verifica del rispetto delle norme e
delle buone pratiche internazionali**

Utilizzo abusivo di risorse amministrative nel corso dei processi elettorali a livello locale e regionale

Rapporto

CG32(2017)12
20 marzo 2017
32^a sessione

Commissione di Monitoraggio
Relatore: Stewart DICKSON, Regno Unito (R, GILD)

Sintesi

La lista dei criteri (*checklist*) per la verifica del rispetto delle norme e buone pratiche internazionali in materia di prevenzione dell'utilizzo abusivo di risorse amministrative nei processi elettorali a livello locale e regionale mira a completare le linee guida generali, e in particolare la Risoluzione del Congresso 402 (2016) e le sue motivazioni su "L'utilizzo abusivo di risorse amministrative nei processi elettorali: ruolo degli eletti e dei funzionari pubblici a livello locale e regionale".

Fornisce una guida e degli strumenti concreti per comprendere meglio il fenomeno dell'uso improprio di risorse amministrative nel corso dei processi elettorali e valutare i vari tipi di situazioni ad esso correlate.

Più precisamente, la *checklist* segnala i settori che presentano rischi potenziali di uso improprio di risorse amministrative nel corso dei processi elettorali, mira a valutare l'applicazione del quadro giuridico, nonché le vie di ricorso e le sanzioni, fornisce linee guida per individuare e qualificare casi concreti di utilizzo abusivo, in particolare a livello locale e regionale, e svolge un'azione preventiva, ponendo l'accento, a livello locale, sull'utilità dell'adozione di dichiarazioni volontarie, di codici di condotta e di attività di sensibilizzazione.

INTRODUZIONE

La presente *checklists*¹ si basa, tra l'altro, sulle "Linee guida comuni per prevenire e contrastare l'utilizzo abusivo di risorse amministrative durante i processi elettorali" del 2016, elaborate dalla Commissione di Venezia e dall'ODIHR dell'OSCE, e mira a completarle, nonché sul rapporto della Commissione di Venezia sull'uso improprio delle risorse amministrative durante i processi elettorali (2013), sulla Risoluzione 402(2016) del Congresso del 2016 e le sue motivazioni "L'utilizzo abusivo di risorse amministrative nei processi elettorali: ruolo degli eletti e dei funzionari pubblici a livello locale e regionale". Prende inoltre in considerazione i programmi e le azioni del Consiglio d'Europa in materia di lotta alla corruzione e, più specificamente, il Codice di comportamento europeo relativo all'integrità politica degli eletti locali e regionali² e le recenti raccomandazioni del Congresso³, che riguardano aspetti pertinenti per il presente rapporto.

-
- 1 La Checklist è stata preparata con il contributo di Christian Binder, professore di diritto internazionale, Dipartimento di diritto europeo, internazionale e comparato, Università di Vienna, Austria. Il presente rapporto tiene inoltre conto del parere congiunto formulato dalla Commissione di Venezia e dall'OSCE/ODIHR sul progetto di lista di criteri del Congresso, adottato dal Consiglio delle elezioni democratiche e dalla Commissione di Venezia nel marzo 2017.
 - 2 Raccomandazione del Congresso 60(1999).
 - 3 Raccomandazione del Congresso 375(2015) sui requisiti per candidarsi alle elezioni locali e regionali e Raccomandazione 383(2015) sullo statuto dei rappresentanti eletti.

L'utilizzo abusivo delle risorse amministrative è un argomento delicato e complesso. Quello che può sembrare un uso improprio in un sistema, come l'uso di veicoli di servizio durante la campagna elettorale, potrebbe essere del tutto legittimo nella tradizione di un altro sistema statale; dipende in parte dal livello di consapevolezza e di trasparenza.

Pertanto, se tutte le parti interessate sono consapevoli dei pericoli di un uso improprio delle risorse amministrative e se tale uso durante le elezioni è trasparente e conforme alle norme esistenti, alcune pratiche possono non rappresentare un problema.

Data la complessità del fenomeno dell'uso improprio delle risorse amministrative, il presente rapporto intende fornire una lista di criteri (*checklist*), in particolare per:

- A. individuare i settori a rischio di potenziale utilizzo abusivo di risorse amministrative durante i processi elettorali in generale e con particolare attenzione al quadro giuridico;
- B. valutare l'attuazione del quadro giuridico nonché i mezzi di ricorso, le sanzioni, la trasparenza e l'applicazione effettiva della legge;
- C. individuare e qualificare i casi specifici di abuso, compreso a livello locale e regionale;
- D. agire in modo preventivo, con particolare attenzione al livello locale (adozione di dichiarazioni volontarie, codici di condotta e attività di sensibilizzazione).

Questa lista di criteri mira ad essere ampiamente applicata e utilizzata dai rappresentanti eletti locali e regionali, dagli osservatori elettorali, gli esperti, la società civile e il vasto pubblico. In tal modo, si propone di sensibilizzare questi gruppi target sul problema dell'uso improprio delle

risorse statali. Ad esempio, la *checklist* propone questioni di particolare rilevanza per gli osservatori elettorali.⁴

In una prospettiva a più lungo termine, potrebbero essere pubblicate diverse versioni della *checklist*, con l'obiettivo di rivolgersi particolarmente ad altri gruppi specifici.

La *checklist* utilizza la definizione di utilizzo abusivo adottata nei testi summenzionati:

‘Per “risorse amministrative” si intendono: le risorse umane, finanziarie, materiali, in natura e altre risorse immateriali di cui godono, durante i processi elettorali, sia gli eletti (candidati e candidati uscenti), sia i funzionari pubblici, grazie al controllo che esercitano sul personale, sulle finanze e sulle loro assegnazioni all’interno del settore pubblico, all’accesso alle strutture e impianti pubblici, e al prestigio o alla visibilità pubblica loro conferiti dalla loro posizione di rappresentanti eletti o di funzionari pubblici, e che possono essere interpretati come appoggio politico o altre forme di sostegno.’⁵

In generale, questa lista di criteri mira ad essere ampiamente utilizzata durante l’intero ciclo elettorale. Il divieto di uso improprio di risorse amministrative è direttamente collegato alla neutralità e all’imparzialità del processo elettorale, alla parità di trattamento tra i diversi candidati e partiti politici per

4 Le questioni di particolare rilevanza per gli osservatori elettorali sono riportate nell’allegato al documento.

5 Vedi Commissione di Venezia, Rapporto sull’utilizzo abusivo di risorse amministrative durante i processi elettorali (16 dicembre 2013), CDL-AD(2013)033, par. 12; Linee guida comuni della Commissione di Venezia e dell’OSCE/ODIHR per prevenire e contrastare l’utilizzo abusivo di risorse amministrative durante i processi elettorali (14 marzo 2016), CDL-AD(2016)004, par. 9.

quanto riguarda le risorse amministrative e alla *par condicio* tra tutti i concorrenti, compresi i candidati uscenti.

Pertanto, esistono maggiori rischi di abuso di risorse amministrative durante la campagna elettorale, in relazione, in particolare, alla confusione dei ruoli tra lo Stato e il partito politico, quando, ad esempio, il candidato uscente utilizza risorse umane (funzionari, dipendenti pubblici) e/o risorse finanziarie e materiali (veicoli di servizio, locali pubblici, sistemi di telecomunicazione) per scopi elettorali e quando le attività per la campagna elettorale non sono separate da quelle legate allo svolgimento delle sue funzioni ufficiali; quando sono esercitate pressioni sui dipendenti (del settore pubblico) e sui funzionari; quando sono frapposti ostacoli alla campagna elettorale dei partiti dell'opposizione o un'attenzione sproporzionata è accordata al candidato uscente (in particolare negli organi di stampa statali e nei media pubblici di radiodiffusione). Inoltre, possono anche sorgere problemi il giorno stesso delle elezioni, in quanto delle pressioni indebite potrebbero essere esercitate sugli elettori. Un altro problema più generale riguarda l'assenza di vie di ricorso efficaci, le sanzioni inadeguate o sproporzionate e le carenze nell'applicazione delle disposizioni di legge.

In conformità con la missione riguardante l'osservazione delle elezioni locali e regionali affidata al Congresso dal Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa (risoluzione statutaria CM/Res(2011)2), un'attenzione particolare sarà rivolta al livello territoriale. A questo proposito, i casi di utilizzo abusivo di risorse statali a livello locale e regionale hanno le loro proprie caratteristiche e hanno maggiori probabilità di verificarsi, dato il legame intrinseco degli eletti locali e regionali con la comunità in cui vivono.

Anzitutto, gli amministratori locali e regionali svolgono funzioni specifiche a livello locale, che si prestano a forme particolari di utilizzo improprio o abusivo, come ad esempio le decisioni in materia di pianificazione territoriale, zonizzazione, uso del suolo e appalti.

Oltre ai rapporti con i funzionari territoriali che operano sotto la loro autorità, hanno generalmente legami personali all'interno dell'ente territoriale in cui si svolgono le elezioni.

Inoltre, gli amministratori locali e/o i dipendenti comunali assumono spesso funzioni connesse alle elezioni durante e dopo la campagna elettorale (ad esempio, la loro partecipazione nelle commissioni elettorali e, più generalmente, nella gestione elettorale), il che può favorire gli abusi. Non bisogna dimenticare che le elezioni locali e regionali sono generalmente meno mediatizzate rispetto alle elezioni nazionali e sono quindi meno soggette al controllo pubblico (da parte degli osservatori internazionali, dei media, ecc.) e di conseguenza sono potenzialmente più vulnerabili a un uso improprio di risorse amministrative. Per questo, il livello locale e regionale merita un'attenzione particolare.

Sembra utile distinguere tra la possibilità o la probabilità (generale ed astratta) di un uso improprio di risorse amministrative e i casi concreti di utilizzo abusivo. Di fronte a casi particolari di abuso, è necessario individuarli e valutarne la gravità. Queste due dimensioni del problema sono trattate nelle varie parti del presente documento. Più in particolare, la *checklist* mira a individuare, in un primo tempo, i principali settori di rischio per quanto riguarda il quadro giuridico e la sua applicazione (in senso lato) (parti A e B). Successivamente, sarà fornito un elenco di criteri che consentono di valutare la gravità di casi specifici di abuso (parte C). Infine, saranno proposte attività e misure volte

a prevenire l'uso improprio di risorse amministrative, con particolare attenzione alle azioni preventive a livello locale e regionale (parte D).

A. Principali settori di rischio riguardanti l'utilizzo abusivo di risorse amministrative durante i processi elettorali, con particolare attenzione al quadro giuridico

1. Rispetto dei principi generali dello Stato di diritto, dei diritti umani e delle libertà fondamentali e di altre condizioni preliminari per garantire elezioni realmente democratiche.

Sono necessarie delle prescrizioni generali per combattere l'uso improprio delle risorse amministrative, tra cui il rispetto dei principi generali dello Stato di diritto e dei diritti e delle libertà fondamentali. Consentono di garantire l'esistenza di un sistema di pesi e contrappesi e un controllo delle autorità pubbliche e costituiscono quindi una tutela contro l'uso improprio delle risorse. Ulteriori requisiti indispensabili sono l'imparzialità e la neutralità dei funzionari, dei dipendenti pubblici, e degli enti pubblici o semipubblici, nonché il rispetto dei principi di uguaglianza e non discriminazione. Queste garanzie sono pertinenti sia a livello nazionale che a livello locale e regionale. Il grado di adesione di uno Stato ai principi e alle garanzie succitate è - in quanto tale - un indicatore della probabilità che si possa verificare un utilizzo abusivo di risorse amministrative durante i processi elettorali.

PUNTI DI RIFERIMENTO PER VALUTARE LA SITUAZIONE

Stato di diritto⁶

- ▶ Esistono garanzie giuridiche contro l'arbitrarietà e l'abuso di potere da parte delle autorità pubbliche?
- ▶ Quale è la fonte di tali garanzie? (Costituzione, legge ordinaria/specifica, diritto comune, giurisprudenza)
- ▶ La legge prevede chiare restrizioni o limitazioni al potere discrezionale, in particolare quando è esercitato dall'esecutivo nell'ambito della funzione amministrativa (per quanto riguarda i processi elettorali, tali eventuali restrizioni comprendono delle garanzie per prevenire i conflitti di interessi nella nomina dei membri degli organi incaricati della gestione delle elezioni, procedure chiare per l'assegnazione dei luoghi in cui sono consentite le attività inerenti alla campagna elettorale e l'autorizzazione dei raduni, criteri dettagliati per l'assegnazione di risorse amministrative per le attività di propaganda elettorale e per un accesso giusto ed equo ai media per tutti i candidati)?

6 Il presente rapporto si concentra sui settori di particolare rilevanza per l'uso improprio di risorse amministrative, quali la prevenzione dell'abuso di potere. Altri settori comprendono aspetti quali la legalità, la certezza del diritto, l'uguaglianza, la non discriminazione e l'accesso alla giustizia. Vedi Consiglio d'Europa, Commissione di Venezia, *Checklist sullo stato di diritto*, 2016.

- ▶ Esistono procedure chiare e comprensibili per l'attuazione di tali disposizioni giuridiche?
- ▶ Quando un potere discrezionale è accordato alle autorità pubbliche, esiste un controllo giurisdizionale dell'esercizio di tale potere?
- ▶ Le autorità pubbliche sono tenute a motivare adeguatamente le loro decisioni, in particolare quando incidono sui diritti degli individui?

Libertà politiche

- ▶ Sono garantiti i diritti umani fondamentali, ossia il diritto alla libertà di espressione, di riunione e di associazione?
- ▶ Quale è la fonte di tali garanzie (Costituzione, legge ordinaria/specifica)?
- ▶ In quali circostanze tali libertà possono essere limitate?
- ▶ Esistono limitazioni a tali diritti per i funzionari pubblici e/o dipendenti pubblici?
- ▶ In che modo un individuo può contestare la restrizione dei suoi diritti?

Imparzialità e neutralità del settore pubblico e semipubblico

- ▶ Il quadro giuridico stabilisce criteri e procedure chiare per la delimitazione delle circoscrizioni elettorali? Le disposizioni garantiscono che il processo di delimitazione sia aperto, trasparente e basato sul consenso?
- ▶ Il quadro giuridico prevede l'obbligo per i funzionari e i dipendenti pubblici di agire in modo imparziale (in maniera generale e in particolare durante i processi elettorali)?

- ▶ Vi sono restrizioni al sostegno che possono fornire i funzionari e i dipendenti pubblici ai partiti politici o ai candidati?
- ▶ Vi sono restrizioni ai compiti che possono svolgere i funzionari e dipendenti pubblici durante le elezioni (uffici elettorali, commissioni elettorali, ecc.)?
- ▶ Il quadro giuridico prevede l'equo trattamento di tutti i partiti e dei candidati da parte degli enti pubblici o semipubblici (ad esempio, media statali)?
- ▶ Il quadro giuridico stabilisce una copertura equilibrata delle campagne elettorali da parte dei mezzi di comunicazione di proprietà dello Stato e dei media pubblici di radiodiffusione?
- ▶ Il quadro giuridico prevede il divieto per giudici, magistrati, membri delle forze dell'ordine e militari di partecipare alle campagne elettorali?

2. Norme e strumenti internazionali pertinenti per tutte le elezioni, comprese quelle a livello locale e regionale

L'adesione a strumenti internazionali contenenti norme destinate a lottare contro l'utilizzo abusivo di risorse amministrative costituisce un'ulteriore garanzia per evitare tale eventualità. Attraverso la ratifica dei trattati, gli Stati accettano norme internazionali giuridicamente vincolanti e, in caso di inosservanza, è impegnata la responsabilità dello Stato.

Le norme pertinenti per combattere l'uso improprio di risorse amministrative fanno parte integrante dei trattati a livello mondiale e regionale (le cosiddette "normative vincolanti"). È pertanto importante sapere se uno Stato ha ratificato trattati

come il Patto internazionale sui diritti civili e politici (ICCPR) o la Convenzione europea dei diritti dell'uomo (CEDU) e il suo protocollo n. 1, che prevedono norme pertinenti per garantire eque elezioni e il diritto alla partecipazione politica. Altri strumenti più specifici stabiliscono gli obblighi degli Stati, come la Convenzione delle Nazioni Unite contro la corruzione (UNCAC), la Convenzione penale del Consiglio d'Europa sulla corruzione (STE n. 173) e la Convenzione civile sulla corruzione (STE n. 174). Altre norme riguardanti il livello locale e regionale figurano in particolare nel Protocollo addizionale alla Carta europea dell'autonomia locale.

Tra gli altri documenti in materia figurano strumenti normativi non vincolanti, derivanti dagli impegni politici assunti dagli Stati nell'ambito delle Organizzazioni internazionali, come il documento di Copenaghen dell'OSCE o le raccomandazioni del Consiglio d'Europa sull'adozione di regole comuni contro la corruzione nel finanziamento dei partiti politici e delle campagne elettorali o sulla copertura mediatica delle campagne elettorali. Analogamente, sono rilevanti altri documenti, quali il Codice di buona condotta in materia elettorale, elaborato dalla Commissione di Venezia, le linee guida elaborate congiuntamente dall'OSCE/ODIHR e dalla Commissione di Venezia per prevenire e contrastare l'utilizzo abusivo di risorse amministrative durante i processi elettorali, le linee guida elaborate dall'OSCE/ODIHR e dalla Commissione di Venezia per la regolamentazione dei partiti politici, nonché il Manuale OSCE/ODIHR per l'osservazione dei finanziamenti delle campagne elettorali.

Pur non essendo giuridicamente vincolanti, i suddetti documenti contengono norme particolarmente pertinenti. Di conseguenza, anche se non è impegnata la responsabilità di uno Stato in caso di mancato rispetto, tali strumenti

contengono impegni politici, che forniscono validi orientamenti nei settori interessati.⁷

Il grado di accettazione di norme specifiche e di buone prassi da parte di uno Stato è quindi un indicatore della sua volontà di contrastare l'utilizzo abusivo delle risorse amministrative.

PUNTI DI RIFERIMENTO PER VALUTARE LA SITUAZIONE

Impegno degli Stati a rispettare gli strumenti giuridici vincolanti per lottare contro l'uso improprio di risorse amministrative.

Gli Stati hanno ratificato i seguenti trattati e si sono impegnati a rispettare le norme ivi enunciate?⁸

7 Si noti l'argomentazione avanzata secondo la quale i documenti pertinenti contribuirebbero a codificare il diritto consuetudinario esistente (vedi F. Evers, "OSCE Election Observation. Commitments, Methodology, Criticism", 15 Annuario OSCE 2009, 235, 236; C. Binder, *Anything New Since the End of the Cold War? oppure International Law Goes Domestic: International Electoral Standards and Their Legitimacy*, 27 Anuario Espanol de Derecho internacional 2011, 437, 457).).

8 Il principio *pacta sunt servanda* (gli accordi devono essere mantenuti, art. 26 della Convenzione di Vienna sul diritto dei trattati) presuppone che uno Stato non possa invocare le disposizioni del proprio diritto interno per giustificare la mancata esecuzione di un trattato (art. 27 CVDT) o il mancato rispetto del diritto internazionale consuetudinario. Mentre non vi è alcun obbligo relativo al modo in cui il diritto internazionale debba essere integrato nell'ordinamento giuridico interno, gli obblighi internazionali sono vincolanti nella misura in cui uno Stato impegna la sua responsabilità a livello internazionale se non li rispetta; uno Stato impegna invece la sua responsabilità politica se non rispetta i suoi obblighi (non vincolanti) (Vedi Documento OSCE di Copenaghen).

Trattati/ Norme vincolanti

- ▶ Patto internazionale relativo ai diritti civili e politici (Articolo 25, diritto alla partecipazione politica)
- ▶ CEDU (articolo 6 / equo processo), articolo 3 del Protocollo addizionale 1 alla CEDU (diritto a libere elezioni)
- ▶ Convenzione delle Nazioni Unite contro la corruzione (articoli 7, 17 e 19 (abuso di funzioni))
- ▶ Convenzione penale del Consiglio d'Europa sulla corruzione (STE n. 173).
- ▶ Convenzione civile del Consiglio d'Europa sulla corruzione (STE n. 174).
- ▶ Protocollo addizionale alla Carta europea dell'autonomia locale sul diritto di partecipare agli affari delle collettività locali (STCE n. 207)

Impegni degli Stati nei confronti di norme non vincolanti

Gli Stati si sono impegnati politicamente a rispettare i seguenti strumenti?

- ▶ Documento di Copenaghen dell'OSCE del 1990
- ▶ Raccomandazioni del Consiglio d'Europa relative alle regole comuni contro la corruzione nel finanziamento dei partiti politici e delle campagne elettorali o alla copertura mediatica delle campagne elettorali
- ▶ Codice di comportamento europeo relativo all'integrità politica degli eletti locali e regionali (Raccomandazione 60(1999)
- ▶ Raccomandazioni del Congresso relative ai requisiti per presentarsi alle elezioni locali e regionali e allo

statuto degli eletti (raccomandazione 375(2015) e raccomandazione 383(2015)

- ▶ *Roadmap* delle attività del Congresso in materia di prevenzione della corruzione e promozione dell'etica pubblica a livello locale e regionale.
- ▶ Risoluzione del Congresso sull'utilizzo abusivo di risorse amministrative nei processi elettorali: ruolo degli eletti e dei funzionari pubblici a livello locale e regionale Res.402(2016)
- ▶ Codice di buona condotta in materia elettorale della Commissione di Venezia
- ▶ Codice di buona condotta in materia di partiti politici della Commissione di Venezia
- ▶ Linee guida congiunte elaborate dalla Commissione di Venezia e dall'OSCE/ODIHR per prevenire e contrastare l'utilizzo abusivo di risorse amministrative durante i processi elettorali
- ▶ Linee guida congiunte elaborate dalla Commissione di Venezia e dall'OSCE/ODIHR sulla regolamentazione dei partiti politici
- ▶ Manuale OSCE/ODIHR per l'osservazione dei finanziamenti delle campagne elettorali

3. Qual è il rapporto tra diritto internazionale e diritto interno?

Oltre alle norme internazionali e alle buone pratiche riconosciute da ogni Stato, il rapporto tra diritto internazionale e diritto interno è di particolare importanza per individuare

i principali fattori di rischio di utilizzo abusivo di risorse amministrative in un determinato Stato.

Di conseguenza, occorre tener conto della pertinenza delle norme e delle buone pratiche internazionali rispetto all'uso improprio di risorse amministrative in ambito nazionale. Il diritto interno prevede un'efficace attuazione degli strumenti internazionali a livello nazionale?

PUNTI DI RIFERIMENTO PER VALUTARE LA SITUAZIONE

- ▶ L'ordinamento giuridico interno garantisce il rispetto degli strumenti internazionali vincolanti pertinenti in caso di uso improprio di risorse amministrative (Convenzione delle Nazioni Unite contro la corruzione –UNCAC, ad esempio)?
- ▶ Le leggi nazionali contengono disposizioni destinate ad attuare le garanzie internazionali (ad esempio, il fatto di abusare intenzionalmente delle proprie funzioni allo scopo di ottenere un indebito vantaggio è un reato, come previsto ai sensi dell'articolo 19 della Convenzione delle Nazioni Unite contro la corruzione?)
- ▶ Gli strumenti internazionali non vincolanti come il Documento di Copenaghen del 1999 svolgono un ruolo nei discorsi politici a livello nazionale? (sono citati, ad esempio, nei dibattiti parlamentari?)
- ▶ Quale importanza è accordata ai documenti non vincolanti (come il Codice di buona condotta della Commissione di Venezia in materia elettorale) che forniscono orientamenti e buone pratiche per

contrastare l'uso improprio di risorse amministrative a livello nazionale (i loro criteri sono giudicati pertinenti, in particolare, a livello ministeriale)?

4. L'utilizzo abusivo di risorse amministrative nell'ordinamento giuridico interno

La regolamentazione dell'utilizzo abusivo di risorse amministrative nel quadro giuridico interno può essere esplicita o implicita.⁹ Da un lato, le leggi possono prevedere esplicitamente un divieto generale dell'uso improprio delle risorse amministrative. In caso affermativo, di solito l'accento è posto sulle campagne elettorali. Allo stesso modo, possono essere affrontati casi specifici di eventuali abusi, come il divieto di corruzione degli elettori o le restrizioni alle campagne di alcuni gruppi di persone (ad esempio, funzionari, dipendenti pubblici) per evitare conflitti di interessi.

Inoltre, nella legislazione nazionale possono essere incluse disposizioni implicite volte a prevenire l'uso improprio di risorse amministrative, in particolare attraverso l'istituzione di sistemi di garanzia contro ogni abuso (esigendo, ad esempio, condizioni di parità per tutti i candidati o sanzionando in modo generale le violazioni dei loro doveri ufficiali commesse dai membri delle commissioni elettorali). Naturalmente, le norme esplicite e implicite possono completarsi a vicenda.

9 Si veda il rapporto 2013 della Commissione di Venezia sull'utilizzo abusivo di risorse amministrative nelle legislazioni nazionali dei diversi paesi. In questo rapporto, la Commissione di Venezia distingue tra regolamentazione esplicita e implicita, distinzione che è stata qui ripresa.

Le disposizioni giuridiche pertinenti (esplicite e implicite) per prevenire l'uso improprio di risorse amministrative riguardano tutte le fasi del ciclo/processo elettorale, le condizioni per candidarsi alle elezioni, la campagna elettorale, il giorno del voto e la fase post elettorale. Interessano categorie di persone particolari, come gli elettori, i funzionari pubblici, i politici, i militari o i membri delle forze dell'ordine e prevedono norme specifiche relative ai media o al finanziamento delle campagne e dei partiti.

PUNTI DI RIFERIMENTO PER VALUTARE LA SITUAZIONE

D'altro canto, l'uso improprio di risorse amministrative può anche essere affrontato mediante codici di condotta volontari e l'autoregolazione. La questione centrale è sapere se sono stati assunti gli impegni adeguati e se gli interessati hanno l'intenzione di rispettarli.¹⁰

Generalità della legislazione nazionale

- ▶ Esistono leggi o disposizioni scritte riguardanti in modo specifico l'utilizzo abusivo delle risorse amministrative?
- ▶ È garantita la stabilità della legge o delle leggi? (le leggi possono essere modificate solo dopo i doverosi avvertimenti)¹¹

10 Vedi le linee guida comuni Commissione di Venezia/OSCE/ODIHR del 2016, par. 1.7.

11 Vedi rispettivamente il Codice di buona condotta in materia elettorale della Commissione di Venezia II.2.b e la Dichiarazione interpretativa del Codice di buona condotta in materia elettorale della Commissione di Venezia sulla stabilità della legge elettorale (CDL-AD(2005)043).

- ▶ L'accessibilità della legge è garantita agli interessati? (i testi legislativi pertinenti sono stati pubblicati prima della loro entrata in vigore? Sono facilmente accessibili, ad esempio gratuitamente via internet/gazzetta ufficiale?)
- ▶ Il quadro normativo indica in modo chiaro e prevedibile ciò che è consentito e ciò che è vietato durante le diverse fasi dei processi elettorali (è garantita la coerenza nell'applicazione della legge per i diversi tipi di utilizzo abusivo)?

Regole esplicite nelle leggi nazionali pertinenti¹²

- ▶ Esiste una norma giuridica generale per prevenire l'uso improprio di risorse amministrative (tale divieto è applicabile per tutta la durata del ciclo elettorale o solo durante le campagne elettorali)?
- ▶ Esistono disposizioni miranti a garantire la neutralità dei funzionari e dei dipendenti pubblici, delle persone che ricoprono cariche pubbliche e delle persone appartenenti ad analoghe categorie (giudici, militari, ecc.) durante i processi elettorali (in altri termini, sono debitamente protetti contro eventuali pressioni)? Il codice elettorale contiene disposizioni volte a prevenire l'uso improprio delle attrezzature e dei locali pubblici?

¹² Le diverse possibilità menzionate qui di seguito possono essere applicate cumulativamente.

- ▶ Per quanto riguarda la neutralità della funzione pubblica, esistono regole relative ai conflitti di interessi che garantiscano che gli interessi privati non siano anteposti all'interesse pubblico?
- ▶ Per quanto riguarda i candidati, la legge stabilisce delle condizioni per candidarsi alle elezioni al fine di evitare conflitti di interessi per alcune categorie di persone (funzionari, dipendenti pubblici). Ad esempio, la funzione esercitata costituisce motivo di ineleggibilità, al fine di prevenire i conflitti di interesse? Sono previste misure specifiche che prevedano l'obbligo di dimettersi dall'incarico, di chiedere l'aspettativa per cariche pubbliche elettive o la sospensione dalle funzioni?
- ▶ Per quanto riguarda la campagna elettorale, vi sono divieti di fare campagna o di sostenere dei candidati o il candidato uscente da parte dei funzionari e dei dipendenti pubblici, al fine di garantire l'effettiva parità di condizioni tra i candidati?
- ▶ È prevista una chiara separazione tra lo Stato e i partiti politici? Più in particolare, vi sono disposizioni che prevedono il pluralismo politico, un equo trattamento dei partiti politici, nonché una separazione tra il bilancio dello Stato e dei partiti?
- ▶ Ci sono disposizioni che mirano alla protezione degli elettori (per impedire che vengano esercitate pressioni su di loro, quali la corruzione con doni durante la campagna elettorale e nel giorno delle elezioni, ecc.)?

Regole implicite nelle leggi nazionali pertinenti¹³

- ▶ In modo generale, le leggi prevedono l'integrità del processo elettorale e garantiscono la parità di condizioni tra i candidati e i partiti (è garantita la partecipazione dei candidati in lizza in condizioni di parità)?
- ▶ Sono previste disposizioni generali per vietare ogni forma di corruzione (come il divieto di accordare indebiti vantaggi agli elettori o di promettere un impiego pubblico)?
- ▶ Esistono disposizioni di legge per la protezione degli informatori (*whistleblowers*), in particolare contro intimidazioni e vessazioni?
- ▶ Esiste un quadro giuridico adeguato per garantire lo svolgimento delle campagne in un'atmosfera di libertà e di equità?
- ▶ Esistono regole per il finanziamento dei partiti e delle campagne (le garanzie pertinenti possono includere esigenze di trasparenza, audit da parte di organismi indipendenti, ecc.)?
- ▶ Le leggi prevedono la neutralità dei media di proprietà dello Stato e degli enti pubblici di radiodiffusione durante la campagna elettorale?
- ▶ Le leggi prevedono un libero accesso ai media pubblici per tutti i partiti politici e i candidati sulla base della non

13 Queste domande sono state selezionate a titolo di esempio e possono, come è ovvio, essere proposte cumulativamente. Inoltre, possono esistere altri divieti che non sono stati menzionati in questa pubblicazione.

discriminazione? (l'accesso ai media è garantito in base ai principi di stretta uguaglianza e proporzionalità?)

- ▶ Le violazioni da parte dei membri delle commissioni elettorali ai doveri inerenti alle loro funzioni ufficiali sono sanzionate?
- ▶ Esistono regole specifiche per prevenire l'uso improprio di risorse amministrative a livello locale e regionale? (la legge esige la neutralità dei funzionari degli enti locali e dei dipendenti comunali?)

Codici di condotta e meccanismi di autoregolazione¹⁴ – Un mezzo per prevenire l'uso improprio di risorse amministrative

- ▶ Esiste un codice di condotta relativo all'utilizzo abusivo di risorse amministrative?
- ▶ Qual è il livello di precisione fornito dai codici di condotta pertinenti?
- ▶ Sono previste sanzioni (informali) in caso di mancato rispetto delle loro disposizioni (pubblicazione di un avvertimento pubblico, di un richiamo all'ordine)? Il rispetto dei codici di condotta è monitorato in qualche modo?
- ▶ A quali livelli di governo si applicano tali codici di condotta e le misure di autoregolazione (nazionale, regionale, locale, ecc.)?

14 Oltre alle disposizioni nazionali pertinenti, dei codici di condotta (non vincolanti) e dei meccanismi volontari di autoregolazione, ecc. possono costituire mezzi efficaci per combattere l'uso improprio di risorse amministrative.

B. Applicazione del quadro giuridico, vie di ricorso generali e sanzioni

Non basta che gli Stati abbiano ratificato i trattati pertinenti e assunto impegni politici e che le leggi nazionali stabiliscano delle norme contro l'utilizzo abusivo delle risorse amministrative (esplicitamente o implicitamente). Un altro aspetto è, evidentemente, il rispetto delle garanzie pertinenti in tutte le fasi del processo elettorale. Di conseguenza, le leggi nazionali devono essere adeguatamente attuate e applicate.

L'attuazione e il rispetto delle leggi nazionali relative all'utilizzo abusivo di risorse amministrative richiede l'applicazione delle disposizioni in modo imparziale e non discriminatorio, senza distinzione tra il candidato uscente e gli altri candidati, tra i partiti al potere e i partiti di opposizione in tutti i settori riguardanti le elezioni: l'iscrizione nelle liste elettorali, la presentazione della lista dei candidati, la campagna elettorale, il finanziamento dei partiti e della campagna elettorale, i media e la giornata del voto. Presuppone inoltre l'esistenza di regole e chiari criteri per fornire indicazioni sui comportamenti (procedure aperte e trasparenti) e di requisiti di trasparenza più generali. Sono parimenti importanti i controlli indipendenti e da parte di organismi di audit indipendenti per individuare immediatamente i casi di utilizzo abusivo, soprattutto per quanto riguarda le campagne, il finanziamento dei partiti politici e l'accesso ai media.

Infine, occorre esaminare la questione dell'esistenza di vie di ricorso efficaci contro eventuali abusi di risorse amministrative e l'accesso a organismi e commissioni indipendenti e imparziali per trattare i casi di violazioni. Inoltre, è di fondamentale importanza l'esistenza di sanzioni adeguate, proporzionate

e prevedibili.¹⁵ Tutte queste regole devono essere applicate in modo adeguato. Viste queste considerazioni, nella parte B sono esaminati gli aspetti relativi all'attuazione e al rispetto delle garanzie previste dalle leggi nazionali.

PUNTI DI RIFERIMENTO PER VALUTARE LA SITUAZIONE

Attuazione del quadro giuridico

- ▶ La parità di condizioni e di trattamento sono garantite di fronte alla legge (dei partiti/candidati)?
- ▶ Sono adottate misure efficaci contro l'utilizzo abusivo di risorse pubbliche?
- ▶ Esistono meccanismi per prevenire, correggere e sanzionare l'abuso di potere in relazione ad atti discrezionali?
- ▶ La presentazione della lista dei candidati è gestita in modo non discriminatorio (è tutelata la parità di condizioni tra i candidati)?
- ▶ Sono rispettati i regolamenti della campagna elettorale per quanto riguarda l'uso improprio di risorse amministrative? (i regolamenti relativi alle campagne sono qui intesi in senso lato: possono riferirsi alle norme sul finanziamento delle campagne o sull'assegnazione dei luoghi da destinare alle attività di propaganda elettorale, ma possono anche riguardare il criterio generale di separazione tra Stato e partiti politici).

¹⁵ Analogamente, sono fondamentali le garanzie procedurali e le esigenze di trasparenza per affrontare e prevenire l'uso improprio di risorse amministrative.

- ▶ Esistono procedure chiare per l'assegnazione di risorse amministrative destinate alle attività di propaganda elettorale, in modo da garantire il rispetto delle regole?
- ▶ Esistono linee guida chiare per l'applicazione delle regole di finanziamento delle campagne, in modo da garantire pari opportunità e non discriminazione?
- ▶ Esistono regole chiare in materia di aggiudicazione degli appalti pubblici (in particolare durante le campagne elettorali, volte a impedire l'assegnazione di contratti pubblici, ecc. per trarne un vantaggio personale o per avvantaggiare un partito politico)?¹⁶
- ▶ Sono rispettate le regole relative ai media (equo trattamento di tutti i partiti e di tutti i candidati da parte dei media di proprietà dello Stato e degli enti pubblici di radiodiffusione? È garantito un accesso adeguato ai media, in generale)?¹⁷
- ▶ Esistono procedure chiare per la rappresentazione nei media, su una base non discriminatoria, dei candidati e dei rappresentanti dei partiti?

16 Ad esempio, dovrebbe essere garantita la piena trasparenza per quanto riguarda gli appalti pubblici, i bandi di gara, ecc.

17 Si noti che un equo trattamento delle campagne elettorali da parte dei media - così come le altre questioni relative ai media in questa parte del rapporto - può essere valutato solo sulla base di processi di sorveglianza da parte dei media affidabili, il che implica che i rispettivi paesi dispongano di istituzioni adeguate in grado di monitorare la parità di accesso ai media.

- ▶ Sono fornite informazioni obiettive per quanto riguarda i candidati?
- ▶ Le leggi e le regole per prevenire ogni pressione sugli elettori nel giorno delle elezioni sono debitamente applicate e rispettate?

Trasparenza

- ▶ Per quanto riguarda la trasparenza, in particolare per il finanziamento dei partiti e delle campagne, ma anche per l'accesso ai media, ci sono obblighi di dichiarazione?
- ▶ Sono realizzati controlli da parte di organismi indipendenti per verificare il rispetto degli obblighi in materia?

Vie di ricorso, appelli, reclami

- ▶ Esiste un sistema efficace e tempestivo di reclami e ricorsi?
- ▶ È possibile accedere a organismi indipendenti e imparziali per i reclami (ad esempio commissioni elettorali) con la possibilità di adire i tribunali in caso di abuso?
- ▶ Le vie di ricorso sono disponibili in modo tempestivo e adeguato?

Audit, sorveglianza e controllo

- ▶ Esistono altri istituti di controllo (ad esempio, il difensore civico) presso i quali segnalare eventuali abusi?
- ▶ Esistono organismi indipendenti di revisione contabile e di sorveglianza per monitorare d'ufficio il rispetto

delle regole riguardanti l'uso improprio di risorse amministrative,¹⁸ in particolare per quanto riguarda il finanziamento delle campagne e dei partiti politici¹⁹ e l'accesso ai media?

- ▶ Gli organi competenti dispongono di mezzi, risorse e personale sufficienti per svolgere le loro attività di verifica e di controllo in modo tempestivo, efficace e esauriente?
- ▶ La comunicazione e gli scambi di informazioni tra gli organismi di controllo, di gestione elettorale e altri organismi equivalenti, in particolare a livello locale, sono garantiti, al fine di facilitare la trasparenza del processo decisionale e rendere più efficace il controllo?
- ▶ Le persone che segnalano i casi di abuso all'attenzione delle autorità (come gli informatori) sono adeguatamente protette per evitare intimidazioni, vessazioni, licenziamento o violenza?

Sanzioni e loro applicazione

- ▶ Sono previste sanzioni adeguate e prevedibili in caso di violazione del divieto di uso improprio di risorse

18 I settori rilevanti includono l'accesso ai media in condizioni di parità; il rispetto delle regole relative al finanziamento delle campagne e dei partiti politici, ecc.

19 Un'altra domanda correlata: i partiti politici e i candidati hanno l'obbligo di dichiarare l'origine e lo scopo delle transazioni finanziarie per facilitare l'individuazione di potenziali abusi?

amministrative (le sanzioni sono proporzionate all'infrazione commessa)?

- ▶ L'utilizzo abusivo di risorse amministrative è considerato un reato elettorale?
- ▶ I funzionari e i dipendenti pubblici coinvolti in pratiche abusive sono soggetti a sanzioni disciplinari, amministrative e/o penali?²⁰
- ▶ Sono state adottate misure per prevenire, individuare, indagare e perseguire i casi di utilizzo abusivo di risorse amministrative per scopi elettorali e di pressioni o intimidazioni esercitate nei confronti degli elettori?
- ▶ I casi gravi di utilizzo abusivo di risorse amministrative per le campagne di sensibilizzazione sono considerati reati elettorali?
- ▶ La legge prevede che le sovvenzioni che hanno procurato vantaggi illeciti siano restituite al bilancio statale/regionale/comunale?
- ▶ L'utilizzo abusivo di risorse statali può costituire un motivo per l'annullamento dei risultati delle elezioni?
- ▶ Le sanzioni previste in caso di utilizzo abusivo di risorse amministrative sono applicate indipendentemente dal potere politico?

20 Le sanzioni possono andare da un semplice avvertimento formale a sanzioni pecuniarie (riduzione dei finanziamenti pubblici) fino al perseguimento penale.

Rispetto delle norme pertinenti a livello locale e regionale²¹

- ▶ Le autorità locali, quando svolgono compiti precisi nell'ambito del processo elettorale, esercitano le loro funzioni in modo imparziale (ad esempio, in qualità di membri dei seggi elettorali o quando vigilano al rispetto delle regole relative alle attività di campagna elettorale o nella giornata del voto)?
- ▶ Vi sono state discriminazioni nei confronti dei candidati dell'opposizione da parte degli amministratori locali

21 Come precedentemente indicato, l'uso improprio di risorse amministrative a livello locale e regionale ha le proprie caratteristiche. Gli amministratori eletti locali e regionali hanno compiti specifici locali che richiedono un'attenzione specifica rispetto a certi tipi di abuso. Si tratta di funzioni generali, quali ad esempio quelle riguardanti la zonizzazione e l'assetto territoriale. Analogamente, i compiti che devono svolgere durante la campagna elettorale, ad esempio l'assegnazione dei luoghi per la propaganda elettorale o la diffusione di informazioni su eventi connessi alla campagna elettorale, che è talvolta gestita dalle autorità locali, danno loro la possibilità di influenzare il processo elettorale. Il giorno del voto, gli amministratori locali e regionali possono essere membri di commissioni elettorali o essere coinvolti in compiti miranti a fare rispettare il divieto di attività di campagna elettorale. Il legame particolare degli amministratori locali e regionali con le loro comunità e gli stretti legami che intrattengono con i funzionari e i dipendenti comunali sono altri aspetti importanti. Queste specificità devono essere prese in considerazione, in particolare al momento di valutare il rispetto del quadro giuridico nazionale.

durante la campagna elettorale (ad esempio, per quanto riguarda l'assegnazione dei luoghi di propaganda elettorale e delle superfici per l'affissione dei manifesti)?

- ▶ Gli amministratori locali e regionali hanno fatto promesse nell'ambito dei settori di loro competenza, che potrebbero considerarsi come comportamento abusivo (in particolare quando si ricandidano o sostengono un particolare partito o candidato e fanno promesse, ad esempio, in materia di piani di zonizzazione, assetto territoriale o appalti pubblici)?
- ▶ Sono state esercitate pressioni sui funzionari e dipendenti comunali da parte degli amministratori locali (ventilando l'ipotesi di un eventuale licenziamento o prospettando possibilità di carriera)?
- ▶ Sono stati segnalati casi di intimidazione o corruzione di elettori da parte degli amministratori locali?

C. Qualificazione di casi concreti di utilizzo abusivo di risorse amministrative durante i processi elettorali, compreso a livello locale e regionale

Oltre all'individuazione dei principali settori a rischio in relazione all'utilizzo abusivo di risorse amministrative,²² occorre ugualmente procedere all'identificazione e alla qualificazione dei casi concreti che si sono verificati. La questione è trattata nella parte C della *Checklist*. Ciò sembra giustificato per vari motivi.

²² Vedi parti A e B qui sopra

In primo luogo, è necessario disporre di criteri per casi particolari di utilizzo abusivo di risorse amministrative, poiché l'esatta linea di demarcazione tra forme "accettabili" e "inammissibili" di uso improprio dipende dalla situazione e dalle circostanze di ciascun caso. Non esiste una regola "universale" in materia. Occorre piuttosto effettuare una valutazione caso per caso, il che è reso tanto più complesso dalla difficoltà di fare una distinzione tra l'uso illecito/inappropriato di risorse amministrative, che conferisce un indebito vantaggio al candidato uscente o al partito al potere, e l'esercizio legittimo/necessario delle funzioni pubbliche. Infatti, certe misure volte a prevenire l'uso improprio di risorse amministrative possono comportare restrizioni all'esercizio di alcune delle funzioni delle istituzioni pubbliche, in particolare nel periodo preelettorale. Tali limitazioni possono pertanto ostacolare il buon funzionamento delle istituzioni.

In secondo luogo, le misure volte ad evitare un uso improprio di risorse amministrative possono comportare la restrizione di libertà fondamentali (di espressione, di riunione, ecc.) per certe categorie di persone (come il divieto imposto ai funzionari pubblici di fare propaganda elettorale, o le restrizioni al diritto di presentarsi come candidato) e quindi eventuali ingerenze nell'esercizio dei loro diritti. Potrà essere necessario privilegiare misure proporzionali ai rischi nella lotta contro questo fenomeno.

L'impatto e le conseguenze delle misure adottate devono essere debitamente presi in considerazione prima di qualificare l'utilizzo abusivo di risorse amministrative e promuovere azioni contro tale pratica. Le seguenti domande dovrebbero facilitare l'individuazione dei casi di uso improprio in certe situazioni. Dovrebbero inoltre contribuire a valutare la gravità di ogni caso e a trovare più facilmente le misure "ideali" per

contrastare il fenomeno. In particolare, le misure adottate a livello nazionale per contrastare l'utilizzo abusivo di risorse pubbliche dovranno essere valutate in relazione al loro impatto sul funzionamento delle istituzioni pubbliche e sui diritti fondamentali. In effetti, tali misure possono incidere in varia misura sul legittimo esercizio delle funzioni governative e costituire una violazione dei diritti fondamentali dei funzionari e dei dipendenti pubblici.

PUNTI DI RIFERIMENTO PER VALUTARE LA SITUAZIONE

Conseguenze di eventuali restrizioni all'utilizzo di risorse amministrative/grado di impatto sui diritti fondamentali/individuali/umani e sul funzionamento delle istituzioni pubbliche

- ▶ Il metodo utilizzato dal paese in questione mira piuttosto a limitare i diritti fondamentali, al fine di evitare l'uso improprio delle risorse amministrative o prevede un ampio accesso alle risorse amministrative, ma a parità di condizioni per tutti i candidati?
- ▶ In che misura le misure volte a contrastare l'uso improprio di risorse amministrative hanno un impatto sui diritti fondamentali? In particolare, fino a che punto si spingono le limitazioni per garantire parità di condizioni dei candidati e la neutralità dello Stato e della sua amministrazione?
- ▶ Come sono graduate le misure applicabili in caso di incompatibilità di certe funzioni pubbliche con la candidatura (ad esempio, restrizioni che vanno dal divieto di fare campagna durante l'esercizio delle funzioni, fino

alla sospensione temporanea o addirittura alle dimissioni dall'incarico per potersi candidare alle elezioni)?

Funzioni pubbliche (a livello locale) e uso illegittimo di risorse amministrative²³

- ▶ Quanto tempo prima della giornata del voto si sono verificate le presunte irregolarità?
- ▶ In che misura tali irregolarità hanno un legame stretto con la campagna elettorale del candidato uscente o di un determinato candidato o partito?
- ▶ In che misura le presunte irregolarità sono necessarie per garantire la continuità e l'efficacia dell'azione dei poteri pubblici (locali)? (Sono indispensabili/necessarie o senza importanza per le attività del governo locale e avrebbero potuto essere rinviate alla fine del processo elettorale, dopo le elezioni, senza nuocere al buon funzionamento della collettività locale o regionale o dello Stato)?
- ▶ Viceversa, in che misura le disposizioni volte a prevenire l'uso improprio di risorse amministrative possono limitare l'esercizio da parte delle istituzioni pubbliche

23 Le regole miranti a prevenire l'uso improprio di risorse amministrative devono essere esaminate in funzione del loro impatto sulla necessaria continuità ed efficienza dell'azione dei poteri pubblici (locali). Di conseguenza, si deve fare una distinzione tra i progetti a lungo termine o le misure urgenti e le attività principalmente legate alla campagna elettorale. Mentre le prime attività sono generalmente accettabili e persino necessarie, dovrebbero essere vietate le misure inerenti soprattutto alle campagne.

di alcune delle loro funzioni, in particolare nel periodo pre-elettorale?

- ▶ Le presunte irregolarità riguardano misure a lungo termine, previste da tempo (rientrano in un programma dei poteri pubblici (locali) o sono state decise specificamente in occasione della campagna)?
- ▶ Se durante le campagne elettorali si comunicano annunci importanti, sono motivati da circostanze impreviste, come una catastrofe naturale o una situazione di emergenza?
- ▶ Le nomine di dirigenti di enti pubblici effettuate durante la campagna elettorale sono essenziali?

La gravità dell'utilizzo abusivo di risorse amministrative

- ▶ Qual è l'ammontare delle risorse amministrative presumibilmente utilizzate in modo improprio durante i processi elettorali?
- ▶ Quanto spesso si verifica questo tipo di abuso?
- ▶ Qual è il livello globale di fiducia degli elettori nel processo elettorale?
- ▶ I casi constatati sono isolati o si tratta di una pratica corrente?

Grado di sensibilizzazione al problema e ai casi di utilizzo abusivo di risorse amministrative

- ▶ La classe politica e la pubblica amministrazione sono consapevoli del problema di casi di abuso di risorse pubbliche?
- ▶ C'è la capacità e la volontà di riconoscere il problema e di modificare le pratiche che possono costituire un abuso?

- ▶ Si constata una consapevolezza all'interno della società civile?
- ▶ I media esercitano la loro "funzione di cane da guardia" (ossia ci sono media indipendenti che denunciano casi concreti di uso improprio)?
- ▶ Esiste una sensibilizzazione generale riguardo agli sforzi per contrastare questo fenomeno?

Reclami e vie di ricorso, controllo e sanzioni

- ▶ Esistono vie di ricorso effettive in caso di presunti abusi (ad esempio, esiste un sistema efficace di ricorso dinanzi a tribunali imparziali; i casi di abuso sono indagati in modo efficace, tempestivo e imparziale)?
- ▶ Esistono organismi di controllo indipendenti per verificare d'ufficio il rispetto delle regole pertinenti (finanziamento delle campagne, media) e dispongono di risorse sufficienti per essere efficaci?
- ▶ Esistono ONG efficaci e indipendenti per verificare il rispetto delle regole pertinenti (finanziamenti delle campagne, di certi media, ecc..)?
- ▶ Le sanzioni sono proporzionate, adeguate e prevedibili?
- ▶ Quali sono i criteri per graduare le sanzioni in caso di abuso?
- ▶ Le sanzioni sono applicate correttamente o la loro applicazione è problematica?
- ▶ L'utilizzo abusivo di risorse amministrative può portare all'annullamento dei risultati delle elezioni?

Livello locale/regionale

- ▶ Esistono garanzie supplementari a livello locale/regionale per prevenire l'utilizzo abusivo di risorse pubbliche, visti i legami particolari delle autorità locali con la loro comunità (ad esempio, organismi di monitoraggio e di controllo che si occupano essenzialmente del livello locale e regionale)?
- ▶ L'utilizzo abusivo di risorse amministrative a livello locale ha conseguenze particolari (gravi), visti i legami speciali tra le autorità locali e regionali e la collettività in cui si svolgono le elezioni?

D. Azioni preventive per contrastare l'utilizzo abusivo di risorse amministrative, con particolare attenzione al livello locale

Il primo passo essenziale è quello di rilevare, identificare e poi qualificare i casi di utilizzo abusivo, come proposto nella parte C. È inoltre necessaria un'azione preventiva come misura complementare. Occorre agire sui seguenti parametri: quadro giuridico e regolamenti di applicazione adeguati, necessaria volontà politica e attività di sensibilizzazione efficaci. Inoltre, la presenza della società civile e la pressione che può esercitare, insieme ai media, costituiscono un controllo e un obbligo di rendere conto delle loro decisioni sia per le persone responsabili della prevenzione degli abusi che per coloro che li commettono. Può rivelarsi necessaria un'azione particolare, conformemente al principio di sussidiarietà, a livello locale e regionale, per prevenire casi specifici di uso improprio di risorse amministrative.

PUNTI DI RIFERIMENTO PER VALUTARE LA SITUAZIONE

Generalità

- ▶ Il quadro giuridico indica cosa è autorizzato e cosa è vietato durante i processi elettorali? (in particolare per quanto concerne il divieto di nomine non essenziali in periodo elettorale, la possibilità di candidarsi a un'elezione durante l'esercizio di un mandato pubblico, ecc.)
- ▶ Il quadro giuridico è sufficientemente chiaro?
- ▶ Il quadro giuridico è sufficientemente dettagliato e si concretizza in regolamenti delle istituzioni competenti per contrastare l'utilizzo abusivo di risorse amministrative?
- ▶ In linea con il principio di sussidiarietà, esistono circostanze chiaramente definite in cui è preferibile che le misure siano adottate dalle istituzioni competenti a livello locale o regionale, piuttosto che a livello nazionale, per contrastare efficacemente l'utilizzo abusivo di risorse amministrative, conformemente al quadro giuridico generale?

Volontà politica e rafforzamento dei controlli ed equilibri

- ▶ Le restrizioni all'utilizzo abusivo di risorse amministrative sono applicate in buona fede? Ad esempio, i funzionari e i dipendenti pubblici sono protetti dal rischio di sanzioni occulte e intimidazioni? Il principio di neutralità è promosso presso le diverse parti interessate (partiti

politici, istituzioni pubbliche, funzionari pubblici, organi di gestione delle elezioni) per quanto riguarda il rispetto dei loro doveri professionali?

- ▶ I codici di condotta e le carte etiche completano il quadro giuridico generale per prevenire l'utilizzo abusivo di risorse amministrative?
- ▶ Sono adottate misure per promuovere lo sviluppo di una cultura dei valori (ethos) del servizio pubblico (campagne pubbliche per denunciare la corruzione e l'utilizzo abusivo di risorse pubbliche)?
- ▶ È pubblicamente riconosciuto il ruolo di garante svolto dalla società civile (nel segnalare gli abusi)?
- ▶ Esistono misure per promuovere lo sviluppo di media indipendenti e pluralistici, che possano funzionare come osservatorio pubblico (ad esempio attraverso sovvenzioni/sostegno finanziario accordato ai piccoli media)?

Informazione, sensibilizzazione e formazione

- ▶ Una formazione sulle norme e le pratiche pertinenti è fornita agli attori interessati (organismi di gestione delle elezioni, partiti politici, candidati, osservatori elettorali)?
- ▶ Sono previste istruzioni interne e una formazione dei funzionari pubblici sulla condotta necessariamente imparziale che deve avere l'esecutivo?
- ▶ Esistono attività di sensibilizzazione per tutti gli attori della società civile?

Misure specifiche a livello locale e regionale

- ▶ Sono state adottate misure volte a rafforzare l'attuazione del quadro giuridico per lottare contro l'utilizzo abusivo di risorse amministrative, in linea con il principio di sussidiarietà (organismi di controllo e di audit a livello locale e regionale)?
- ▶ Sono stati elaborati dei codici di condotta sul comportamento etico delle autorità locali e regionali e dei dipendenti comunali per contrastare l'utilizzo abusivo di risorse amministrative?
- ▶ I codici di condotta - ove esistano a diversi livelli di governo - sono applicati uniformemente all'interno del paese?
- ▶ Sono state condotte attività di informazione e sensibilizzazione a livello degli enti locali e regionali per prevenire, in particolare, i casi di abuso di risorse amministrative nell'ambito delle elezioni?
- ▶ Sono attuate misure per rafforzare un comportamento etico a livello locale e regionale (formazione per sindaci, consiglieri, governatori, ecc. recentemente eletti; informazioni per i professionisti che entrano a far parte di organismi locali e regionali)?
- ▶ Le esigenze di trasparenza e di controllo sono sufficienti a livello locale e regionale (ad esempio obbligo di doppia firma; attraverso la creazione di database pertinenti/registrazione delle decisioni, gare d'appalto pubbliche con procedure aperte, ecc.)?
- ▶ Sono in atto misure per tutelare i funzionari pubblici e i dipendenti comunali, (compresi gli insegnanti e gli educatori), da pressioni e intimidazioni?

CONCLUSIONI

Negli ultimi anni, numerosi osservatori internazionali hanno evidenziato casi di utilizzo abusivo di risorse amministrative durante i processi elettorali. Il problema è generalizzato e sembra far parte della cultura politica europea. Si possono constatare tali pratiche nelle democrazie emergenti come nei paesi con più lunga tradizione democratica.

A causa dei forti e stretti legami esistenti all'interno di una collettività locale tra gli amministratori uscenti, i candidati, i dipendenti pubblici e gli elettori, l'uso improprio delle risorse amministrative è particolarmente preoccupante a livello territoriale. Impedisce un'effettiva parità di condizioni tra i candidati, compromette il loro diritto a presentarsi alle elezioni su un piede di uguaglianza, nonché il diritto degli elettori di fare la loro scelta senza essere indebitamente influenzati. Più in generale, i cittadini e gli elettori hanno il diritto di aspettarsi integrità, trasparenza e impegno da parte dei candidati alle elezioni.

Al fine di rafforzare la fiducia tra eletti locali e regionali e cittadini, il Congresso ha definito una *roadmap* e si è impegnato a intraprendere attività destinate a prevenire la corruzione e a promuovere l'etica pubblica a livello locale e regionale. Per quanto riguarda il contesto specifico delle elezioni, ha adottato la Risoluzione 402(2016) sull'utilizzo abusivo di risorse amministrative nei processi elettorali: ruolo degli eletti e dei funzionari pubblici a livello locale e regionale. La presente *Checklist* per la valutazione del rispetto dei criteri e delle migliori pratiche internazionali è la conclusione logica di tali attività. È stata elaborata tenendo conto dei commenti formulati sulle versioni precedenti dalla Commissione di Venezia, dall'OSCE/ODIHR e dall'IFES,

al fine di facilitare l'attuazione di norme e buone pratiche internazionali a livello locale.

ALLEGATO: QUESTIONI PARTICOLARMENTE IMPORTANTI PER GLI OSSERVATORI ELETTORALI

Gli osservatori elettorali svolgono un ruolo particolarmente importante nell'individuare i casi di utilizzo abusivo di risorse pubbliche. Di conseguenza, le seguenti domande sono state estratte dall'elenco della *Checklist* indicato precedentemente, per fornire orientamenti specifici agli osservatori per l'individuazione di casi di utilizzo abusivo di risorse pubbliche a livello locale. Queste domande devono essere intese tenendo conto delle spiegazioni pertinenti fornite nella *Checklist*.

Quadro giuridico e attuazione/applicazione

- ▶ Esistono regolamentazioni - esplicite o implicite - per prevenire l'uso improprio di risorse amministrative (ad esempio l'esigenza di garantire parità di condizioni per tutti i partiti e i candidati da parte di enti pubblici o semipubblici, compresi i media statali)?
- ▶ Esistono disposizioni che garantiscono la neutralità dei funzionari pubblici e di categorie analoghe, in particolare durante la campagna elettorale? Il codice elettorale contiene disposizioni volte a prevenire l'uso improprio di attrezzature e locali pubblici?
- ▶ Tali norme sono attuate e applicate in modo adeguato?
- ▶ Esistono organismi di controllo indipendenti per valutare il rispetto delle regole pertinenti (riguardanti i media,

il finanziamento delle campagne)? Le procedure sono trasparenti?

- ▶ Esiste un sistema efficace e tempestivo di reclami e ricorsi? Le sanzioni sono proporzionate, adeguate e prevedibili?
- ▶ Esiste un codice di condotta riguardante l'utilizzo abusivo di risorse amministrative? La sua applicazione è monitorata in qualche modo?

Gravità dei casi di utilizzo abusivo di risorse amministrative

- ▶ Qual è l'ammontare delle risorse amministrative presumibilmente utilizzate in modo improprio?
- ▶ Quanto spesso si verificano tali irregolarità?

Risoluzione 402 (2016)

L'utilizzo abusivo di risorse amministrative nei processi elettorali: ruolo degli eletti e dei funzionari pubblici a livello locale e regionale

Discussa e adottata dal Congresso
il 19 ottobre 2016

1. L'utilizzo abusivo di risorse amministrative è oggi uno dei problemi più importanti e più ricorrenti rilevato dagli osservatori internazionali nell'ambito dei processi elettorali. Questo fenomeno, che interessa sia le nuove democrazie che i paesi con più lunga tradizione di elezioni democratiche, sembra essersi radicato nella cultura politica europea e oltre i confini dell'Europa, al punto da generare l'impressione che tali pratiche siano normali. Nel complesso, le norme e le regole internazionali in vigore per prevenire tali abusi sono piuttosto generali e lasciano agli Stati un vasto margine di apprezzamento. Sembra pertanto necessario disporre di buone pratiche e di strumenti giuridici non vincolanti per fornire orientamenti per la loro attuazione a livello locale.

2. In genere, le elezioni locali e regionali presentano numerose analogie con le elezioni nazionali per quanto concerne l'utilizzo abusivo di risorse amministrative. Tuttavia, il ruolo specifico che possono svolgere gli amministratori locali e regionali e i funzionari pubblici nella gestione del processo elettorale, e il legame intrinseco, a livello delle realtà territoriali, tra l'amministrazione uscente, i candidati e i funzionari pubblici, da un lato, e gli elettori, dall'altro lato, giustificano la necessità di affrontare tale problema in una prospettiva locale e regionale.

3. Le priorità politiche del Congresso per il 2013-2016 comprendono delle misure per rafforzare l'impegno degli amministratori locali e regionali ad adottare una condotta etica e a combattere la corruzione a livello locale. In tale prospettiva, il Congresso ha elaborato una strategia globale sulla prevenzione della corruzione e la promozione dell'etica pubblica a livello locale e regionale.

4. La Risoluzione 382(2015) del Congresso raccomanda la collaborazione con la Commissione di Venezia per stabilire i

criteri necessari per presentarsi alle elezioni locali e regionali, prendendo in considerazione le norme in vigore per le campagne elettorali e le buone pratiche dettate dalla crescente preoccupazione di garantire una maggiore trasparenza nella vita politica. Propone inoltre un monitoraggio ulteriore delle questioni riguardanti i conflitti di interesse e il finanziamento delle campagne elettorali a livello locale e regionale.

5. Nell'ambito della sua cooperazione con partner strategici nel settore dell'osservazione elettorale, il Congresso ha contribuito all'elaborazione delle Linee guida congiunte del 2016 della Commissione di Venezia e dell'OSCE/ODIHR²⁴ miranti a prevenire e contrastare l'utilizzo abusivo di risorse amministrative nei processi elettorali.

6. In tale contesto, il Congresso ha esaminato il fenomeno dell'utilizzo abusivo di risorse amministrative nell'ambito specifico dei processi elettorali a livello locale e regionale. Di conseguenza:

- a. chiede alla sua Commissione per la Governance di preparare un elenco di criteri destinati a verificare il rispetto delle norme e delle buone pratiche internazionali in materia di prevenzione dell'utilizzo abusivo di risorse amministrative nell'ambito dei processi elettorali a livello locale e regionale;
- b. chiede agli organi competenti del Congresso di elaborare una strategia per promuovere il suddetto elenco di criteri

²⁴ Commissione di Venezia /OSCE/ODIHR: Linee guida congiunte miranti a prevenire e contrastare l'utilizzo abusivo di risorse amministrative nei processi elettorali (14 marzo 2016), CDL-AD(2016)004.

presso i membri del Congresso, gli enti locali e regionali e le loro associazioni nazionali;

- c. incoraggia gli organi competenti del Congresso ad accordare un'attenzione prioritaria, nell'ambito dei seminari di formazione e delle attività di sensibilizzazione, all'informazione sulle norme, le regole e le prassi atte a prevenire l'utilizzo abusivo di risorse amministrative durante i processi elettorali;
- d. invita le associazioni di poteri locali e regionali degli Stati membri del Consiglio d'Europa a condurre delle attività di sensibilizzazione, al fine di sviluppare una cultura dell'etica pubblica a livello locale, in particolare per quanto riguarda il ruolo e le responsabilità dei rappresentanti eletti locali e regionali nell'ambito dei processi elettorali;
- e. invita gli opinionisti politici, nel contesto locale e regionale, a combattere l'utilizzo abusivo di risorse amministrative in occasione delle elezioni, rilasciando dichiarazioni appropriate, adottando una condotta esemplare e dando l'esempio e vigilando sulla trasparenza;
- f. stimola gli enti locali e regionali ad incoraggiare i dipendenti e i funzionari pubblici a livello territoriale a firmare delle dichiarazioni volontarie di neutralità, riguardanti in modo specifico il loro ruolo durante i processi elettorali.

Documenti di riferimento del consiglio d'Europa

Congresso dei poteri locali e regionali

Risoluzione 402 (2016) sull'utilizzo abusivo di risorse amministrative durante i processi elettorali: ruolo degli eletti e dei funzionari pubblici a livello locale e regionale

<http://bit.ly/resolution402>

Checklist per la valutazione del rispetto delle norme e delle buone pratiche per prevenire l'utilizzo abusivo di risorse amministrative durante i processi elettorali a livello locale e regionale (CG32(2017)12).

<http://bit.ly/Checklist-for-compliance>

Parere congiunto della Commissione di Venezia e dell'OSCE/ODIHR sul progetto di *checklist* per la valutazione del rispetto delle norme e delle buone pratiche internazionali per prevenire l'utilizzo abusivo di risorse amministrative durante i processi elettorali a livello locale e regionale, elaborata dal Congresso dei poteri locali e regionali del Consiglio d'Europa.

<http://bit.ly/VeniceCommission-joint-opinion>

Commissione di Venezia

Codice di buona condotta in materia elettorale (CDL- AD(2002)023rev)

<http://bit.ly/CGP-ElectoralMatters>

Codice di buona condotta sulla regolamentazione dei partiti politici (CDL-AD(2009)021)

<http://bit.ly/CGP-PoliticalParties>

Rapporto sull'utilizzo abusivo di risorse amministrative durante i processi elettorali (CDL-AD(2013)033) (CDL-AD(2013)033)

<http://bit.ly/misuse-administrative-resources>

Commissione di Venezia e OSCE/ODIHR, Linee guida comuni per prevenire e contrastare l'utilizzo abusivo di risorse amministrative durante i processi elettorali (CDL-AD(2016)004)

<http://bit.ly/venicecommission-joint-guidelines>

Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa

Risoluzione 1897 (2012) "Garantire elezioni più democratiche"

<http://bit.ly/resolution1897>

Raccomandazione 2105 (2017) "Promuovere l'integrità nella *governance* per combattere la corruzione politica"

<http://bit.ly/recommendation2105>

Risoluzione 2170 (2017) "Promuovere l'integrità nella *governance* per combattere la corruzione politica".

<http://bit.ly/resolution2170>

Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa

Raccomandazione (2003)4 del Comitato dei ministri agli Stati membri su regole comuni contro la corruzione nel finanziamento dei partiti politici e delle campagne elettorali

<http://bit.ly/recommendation2003>

Raccomandazione (2007)15 del Comitato dei ministri agli Stati membri sulle misure relative alla copertura mediatica delle campagne elettorali.

<http://bit.ly/recommendation2007>

Raccomandazione (2014)7 del Comitato dei ministri sulla protezione degli informatori

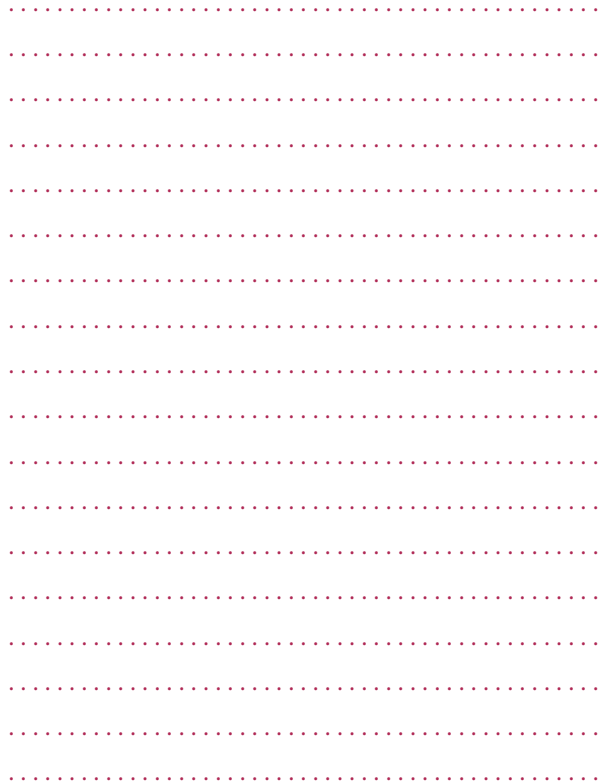
<http://bit.ly/recommendation2014>

Consiglio d'Europa, Gruppo di Stati contro la corruzione (GRECO)

Analisi orizzontale "Lotta alla corruzione – Finanziamenti ai partiti politici", a cura di Yves-Marie Doublet, vicedirettore dell'Assemblea nazionale, Francia - Analisi tematica del terzo ciclo di valutazione del GRECO.

<http://bit.ly/horizontal-review>

Note



A series of 20 horizontal dotted lines, spaced evenly down the page, providing a template for taking notes.

Nello sport, l'equità è un elemento indispensabile della competizione. Come si sa, non tutti gli atleti rispettano questo principio e alcuni ricorrono a "sostanze per migliorare le prestazioni" per ottenere un ingiusto vantaggio sugli altri. È un comportamento che nuoce alla reputazione degli atleti e dello sport. Inoltre, il "doping" è una minaccia per lo sport in generale, poiché gli spettatori e gli sponsor pubblicitari potrebbero perdere interesse in competizioni sleali o, presumibilmente, "truccate".

Questo ci riporta al carattere competitivo delle elezioni. I candidati che abusano delle risorse amministrative per influenzare l'esito delle elezioni non solo si comportano slealmente nei confronti dei concorrenti, ma minano anche le fondamenta della nostra cultura democratica, che è indissociabile dal concetto di equità.

La presente guida pratica contiene una serie di esempi concreti di tali comportamenti scorretti in occasione dei processi elettorali e spiega perché questo problema deve essere preso sul serio dagli Stati membri del Consiglio d'Europa, soprattutto a livello territoriale.

www.coe.int

Il Consiglio d'Europa è la principale organizzazione di difesa dei diritti umani del continente. Vi aderiscono 47 Stati membri, compresi tutti i membri dell'Unione europea. Il Congresso dei poteri locali e regionali è un organo del Consiglio d'Europa incaricato di promuovere la democrazia locale e regionale nei 47 Stati membri. Formato da due Camere – la Camera dei poteri locali e la Camera delle regioni – e da tre Commissioni, è composto da 648 amministratori locali e regionali, che rappresentano oltre 150.000 enti territoriali europei.