

**25ª SESSIONE**  
**Strasburgo, 29-31 ottobre 2013**

## Osservazione delle elezioni locali e regionali - strategia e norme del Congresso

Risoluzione 306 (2010) REV<sup>1</sup>

1. Il diritto di voto e di eleggibilità dei cittadini, espresso attraverso elezioni regolari e veramente democratiche, costituisce un diritto umano riconosciuto a livello internazionale. Le elezioni sono realmente democratiche solo quando è possibile esercitare senza discriminazioni un'ampia gamma di altri diritti umani e di libertà fondamentali. Lo svolgimento di elezioni democratiche consente di risolvere in modo pacifico la competizione per la gestione del potere politico all'interno di un paese, fa parte del processo determinante per instaurare una governance democratica e, al pari degli altri diritti umani e della democrazia in generale, è possibile unicamente se vige lo stato di diritto.

2. Il diritto dei cittadini di esercitare la loro libertà di scelta democratica attraverso un suffragio universale equo, libero, segreto e diretto è il fondamento della partecipazione politica a livello locale, sancita nel preambolo del Protocollo addizionale alla Carta europea dell'autonomia locale, relativo al diritto dei cittadini di partecipare alla gestione degli affari delle collettività territoriali, adottato nel novembre del 20092 ("...il diritto di partecipare alla gestione degli affari pubblici costituisce uno dei principi democratici comuni a tutti gli Stati membri del Consiglio d'Europa").

3. L'osservazione elettorale, in quanto questione che desta preoccupazioni a livello delle organizzazioni internazionali, è oggi largamente riconosciuta e svolge un ruolo importante per garantire valutazioni accurate e imparziali della natura dei processi elettorali. Può rafforzare l'integrità dei procedimenti elettorali, poiché con la loro presenza gli osservatori dissuadono da cattive condotte, denunciano le irregolarità e le frodi e formulano raccomandazioni per migliorare lo svolgimento del processo elettorale. Può altresì rafforzare la fiducia dell'opinione pubblica, promuovere la partecipazione degli elettori e attenuare i rischi di conflitti legati allo svolgimento delle elezioni. Contribuisce inoltre a favorire una migliore comprensione internazionale, grazie alla condivisione delle esperienze e delle informazioni sulle evoluzioni del processo democratico.

4. Il Consiglio d'Europa ha effettuato le prime missioni di osservazione elettorale dopo la caduta del muro di Berlino, nel 1989, nell'ambito del processo di adesione di un certo numero di nuove democrazie. Al fine di completare le attività svolte dall'Assemblea parlamentare in materia di elezioni nazionali e presidenziali, il Congresso, in quanto garante della democrazia territoriale, è stato incaricato di osservare le elezioni locali e regionali. Dal 1990 ha organizzato oltre un centinaio di missioni di osservazione elettorale in Europa, e, in alcuni casi, al di fuori del continente europeo.

5. Considerando:

a. la Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo e il Patto internazionale sui diritti civili e politici;

---

<sup>1</sup> Discussa e adottata dal Congresso il 30 ottobre 2013, 2ª seduta (vedi documento [CG\(25\)13](#), relazione esplicativa), relatore: Lars O. Molin, Svezia (L, PPE/CCE).  
2 STCE n. 207

- b.* la Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali;
  - c.* la Carta europea dell'autonomia locale e /o il suo Protocollo addizionale relativo al diritto dei cittadini di partecipare alla gestione degli affari delle collettività territoriali;
  - d.* la Risoluzione statutaria CM/Res(2011)2 del Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa relativa al Congresso dei poteri locali e regionali, che definisce l'osservazione delle elezioni locali e regionali come una delle attività prioritarie del Congresso;
  - e.* il Codice di buona condotta in materia elettorale (2002), elaborato dalla Commissione di Venezia del Consiglio d'Europa (qui di seguito "la Commissione di Venezia"), e la sua Dichiarazione di principi per l'osservazione elettorale internazionale (2004);
  - f.* la Raccomandazione del Congresso 124 (2003) riguardante "il Codice di buona condotta in materia elettorale";
  - g.* la Risoluzione del Congresso 233 (2007) relativa alla "cooperazione tra il Congresso e le associazioni nazionali di enti locali e regionali";
  - h.* la Risoluzione del Congresso 274 (2008) relativa alla "Politica del Congresso in materia di osservazione delle elezioni locali e regionali",
6. Il Congresso pone l'accento sull'importanza dell'osservazione elettorale a livello locale e regionale, che ritiene complementare al processo di monitoraggio politico dell'applicazione della Carta europea dell'autonomia locale, pietra miliare della democrazia locale in Europa.
7. Il Congresso si riferisce al ruolo specifico svolto dagli amministratori locali e regionali in quanto osservatori degli scrutini per le elezioni amministrative e sottolinea:
- a.* che contribuisce a conferire legittimità e credibilità al processo elettorale a livello locale e regionale;
  - b.* che la situazione e le condizioni dello svolgimento dei processi elettorali comunali e regionali sono esaminate da membri del Congresso, ossia da eletti politici locali e regionali dei 47 Stati membri del Consiglio d'Europa, nell'ambito quindi di un esame tra colleghi con pari responsabilità.
8. Il Congresso nota che, in linea di massima, l'osservazione delle elezioni locali e regionali non deve limitarsi a certi paesi. Conformemente alla sopraccitata complementarità tra l'osservazione elettorale e il processo di monitoraggio dell'applicazione della Carta europea dell'autonomia locale, l'osservazione del corretto svolgimento delle elezioni comunali e regionali è pertinente per l'insieme degli Stati membri del Consiglio d'Europa.
9. Il Congresso ribadisce il proprio interesse per l'osservazione elettorale a livello locale e regionale, più particolarmente in quei paesi in cui il processo di monitoraggio ha rilevato delle lacune e/o ha fatto sorgere preoccupazioni in materia di democrazia territoriale.
10. Il Congresso organizza una missione di osservazione elettorale unicamente se è invitato dalle autorità del paese interessato.
11. Il Congresso adotta un approccio attivo nei confronti delle autorità dei paesi in cui il suo processo di monitoraggio abbia rilevato certi punti deboli in materia di democrazia territoriale, ed esprime il desiderio di essere invitato ad osservare lo svolgimento di elezioni locali o regionali.
12. Il Congresso ritiene che per effettuare una valutazione accurata dello svolgimento di un'elezione non basti esaminarne l'aspetto organizzativo. A tale scopo, il Congresso aveva deciso nel 2010 di adottare una strategia destinata ad ampliare il campo d'osservazione delle elezioni locali e regionali negli Stati membri del Consiglio d'Europa. L'osservazione riguarda l'esame dell'intero processo elettorale, comprese le condizioni indispensabili per il buon funzionamento della democrazia e per lo svolgimento di elezioni realmente democratiche, e in particolare:
- a.* il panorama politico del paese (contesto storico, regime politico, sistema elettorale);
  - b.* il quadro giuridico (costituzione, leggi, codice elettorale);

- c. Il ruolo dei media (libertà di espressione, pluralismo dei media);
- d. Il finanziamento dei partiti e della campagna elettorale;
- e. la campagna elettorale (visibilità, copertura dei media, equilibrio, educazione degli elettori);
- f. la situazione post-elettorale (formazione dell'esecutivo locale/regionale, ruolo attribuito all'opposizione, monitoraggio del seguito dato ai reclami e ai ricorsi);
- g. qualsiasi altro elemento attinente alle elezioni.

13. Il Congresso ritiene che, conformemente alle "Norme per l'organizzazione pratica delle missioni di osservazione elettorale" allegate alla presente risoluzione, per dare il seguito adeguato alle raccomandazioni formulate dopo l'osservazione di elezioni locali e regionali, una procedura di post-osservazione potrebbe essere istituita in certi casi.

14. Il Congresso e l'Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa scambiano regolarmente, ogni due anni, le conclusioni dei rapporti di osservazione elettorale, conformemente alla decisione adottata in occasione della 43a Riunione del Consiglio delle elezioni democratiche (Commissione di Venezia).

15. Il Congresso, conscio della propria responsabilità istituzionale all'interno del Consiglio d'Europa per l'organizzazione regolare di missioni di osservazione elettorale di elevata qualità, conformi alle norme internazionali riconosciute, continuerà ad accertarsi che i suoi membri partecipanti a tali missioni possano avvalersi di sessioni di formazione specializzata.

16. Così come ha rafforzato la propria cooperazione con le associazioni nazionali, il Congresso può invitare il Comitato delle Regioni dell'Unione europea a unirsi alla sua delegazione in occasione delle sue missioni di osservazione elettorale, dopo avere ricevuto l'invito da parte dello Stato nel quale si procederà all'osservazione delle operazioni di voto. È garantita la reciprocità tra le due istituzioni al momento della presentazione del rapporto al Congresso e al Comitato delle Regioni, invitando, al momento del suo esame, sia il relatore del Congresso che un rappresentante del Comitato delle Regioni.

17. Nell'interesse di garantire la complementarità tra il Congresso e le altre istituzioni internazionali associate all'osservazione elettorale, la cooperazione è mantenuta e rafforzata con l'Ufficio per le istituzioni democratiche e i diritti umani (ODIHR) dell'OSCE quando quest'ultimo osserva lo svolgimento di elezioni locali e/o regionali in un paese che ha invitato il Congresso a osservare lo stesso scrutinio.

18. Conformemente alla Risoluzione del Congresso 353 (2013) REV relativa alle attività di post-monitoraggio e di post-osservazione elettorale del Congresso: sviluppare il dialogo politico, la Commissione di Monitoraggio del Congresso esamina e adotta il rapporto elaborato a seguito di una missione di osservazione elettorale e approva la Risoluzione e la Raccomandazione in vista della loro adozione in occasione della sessione del Congresso (o delle sue Camere).

19. Conformemente alla Risoluzione del Congresso 353 (2013) REV, l'Ufficio di presidenza del Congresso, su richiesta della Commissione di Monitoraggio, può proporre alle autorità nazionali alle quali il Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa ha rivolto una raccomandazione del Congresso relativa all'osservazione di elezioni locali e/o regionali l'attuazione di una procedura di post-osservazione elettorale, che comprenderà diverse fasi indicate nella suddetta risoluzione.

20. In virtù dell'Articolo 2.5 della Risoluzione statutaria CM/Res(2011)2, le raccomandazioni del Congresso saranno trasmesse, a seconda dei casi, all'Assemblea parlamentare e/o al Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa, nonché alle organizzazioni e istituzioni europee e internazionali. Le raccomandazioni devono inoltre essere trasmesse al Capo e al Segretario della delegazione nazionale presso il Congresso. Inoltre, i rapporti e le raccomandazioni saranno messi a disposizione degli organi interessati del Consiglio d'Europa, e segnatamente la Commissione di Venezia.

\* \* \*

Ai fini dell'attuazione della presente risoluzione, il Congresso adotta le Norme per l'organizzazione pratica delle missioni di osservazione elettorale del Congresso e il Codice di condotta per gli osservatori del Congresso, riportati qui di seguito.

#### **A. Norme per l'organizzazione pratica delle missioni di osservazione elettorale del Congresso**

1. In occasione dell'invito delle autorità di un paese di osservare le elezioni locali e/o regionali, l'Ufficio di presidenza del Congresso decide se accettare o meno tale invito e si pronuncia sulla portata dell'intervento (missione di valutazione, missione pre-elettorale, missione di osservazione). Il Congresso potrà decidere di porre l'accento su queste diverse tappe. In assenza di una riunione dell'Ufficio di presidenza, il Presidente del Congresso prende la decisione necessaria, dopo avere consultato i Presidenti delle Camere.
2. L'Ufficio di presidenza del Congresso può altresì decidere di inviare una lettera, per indicare il suo interesse per l'osservazione delle elezioni locali o regionali, alle autorità del paese in cui è previsto uno scrutinio di tale tipo, in particolare nei paesi in cui durante la procedura di monitoraggio sono emerse lacune e/o preoccupazioni in materia di democrazia locale e regionale, oppure, al contrario, delle innovazioni e delle buone pratiche.
3. Un programma preliminare per la missione di osservazione sarà elaborato dal Segretariato del Congresso. Il Rappresentante permanente del paese interessato, il Capo e il Segretario della delegazione nazionale presso il Congresso ne saranno debitamente informati. Il Segretariato del Congresso mantiene di regola una corrispondenza epistolare regolare con tutte le parti interessate e in particolare con il Capo dell'Ufficio o del Centro del Consiglio d'Europa, nei paesi dove esiste.
4. Il Segretariato del Congresso deve fornire informazioni di elevata qualità ai membri della delegazione che partecipa a una missione di osservazione elettorale.
5. Il Segretariato del Congresso invia a tutti i membri del Congresso, via mail, un invito a manifestare il loro interesse, accompagnato dal debito formulario di candidatura; copia di tale invio deve pervenire ugualmente ai segretari delle delegazioni nazionali. Saranno prese in considerazione le candidature dei membri del Congresso che avranno espresso interesse a partecipare alla missione e avranno inviato il formulario di risposta entro i termini stabiliti. Saranno ugualmente esaminate le candidature di membri di associazioni nazionali disposte a farsi carico delle loro spese.
6. Sulla base delle candidature ricevute entro i termini stabiliti, il Segretario generale del Congresso propone un elenco provvisorio della delegazione, che normalmente comprende tra i cinque e i venti membri, precisando il nome del Capo delegazione.
7. La composizione delle delegazioni è stabilita secondo un sistema di nomine che terrà conto della rappresentanza equilibrata dei diversi gruppi politici del Congresso, della parità di genere e di un'equa rappresentanza geografica, prendendo ugualmente in considerazione l'ordine cronologico di presentazione delle candidature inviate da parte dei membri del Congresso.
8. Al fine di garantire una partecipazione effettiva alle attività della missione, saranno prese in considerazione le competenze linguistiche dei candidati (in almeno una delle lingue ufficiali del Consiglio d'Europa). Tra gli altri criteri figurano l'esperienza nell'osservazione elettorale e la partecipazione a sessioni di formazione.
9. I criteri per la nomina del Capo delegazione sono le competenze linguistiche (in almeno una delle lingue ufficiali del Consiglio d'Europa), le tecniche di conversazione e l'attitudine al dialogo politico e l'esperienza nelle attività di osservazione elettorale e di monitoraggio, nonché la partecipazione a sessioni di formazione del Congresso.
10. Le delegazioni di osservazione elettorale non devono comprendere dei membri del Congresso il cui paese intrattiene rapporti specifici con quello in cui verrà effettuata la missione di osservazione elettorale.
11. I membri che partecipano a una missione pre-elettorale devono anche dare la loro disponibilità per la missione di osservazione dello svolgimento delle elezioni.

12. I relatori della Commissione di Monitoraggio per il paese in cui sarà effettuata la missione di osservazione elettorale saranno d'ufficio membri della delegazione incaricata di osservare lo svolgimento delle elezioni, ma non potranno essere nominati Capo delegazione, né relatore della delegazione.

13. Sulla base della proposta del Segretario generale del Congresso, l'Ufficio di presidenza decide la composizione della delegazione, compreso il capo delegazione e il relatore (tali funzioni possono essere svolte dalla stessa persona), conformemente ai principi succitati. In assenza di una riunione dell'Ufficio di presidenza, il Presidente del Congresso prende le decisioni necessarie, previa consultazione dei Presidenti delle Camere.

14. Al fine di informare i media delle conclusioni preliminari formulate dalla delegazione del Congresso incaricata di osservare lo svolgimento delle elezioni, il giorno successivo a quello del voto si terrà una conferenza stampa del Congresso, presieduta dal Capo delegazione. I membri di una missione di osservazione elettorale del Congresso devono prendere l'impegno di essere presenti alla suddetta conferenza stampa.

15. Se il Congresso non è l'unica istituzione internazionale che osserva lo svolgimento delle elezioni locali o regionali nel paese in questione, una MIOE ("missione internazionale di osservazione elettorale") può essere costituita insieme alle altre istituzioni, in particolare con l'Ufficio per le istituzioni democratiche e i diritti umani (BIDDH) dell'OSCE. Ciò comporta, secondo la procedura ordinaria, una conferenza stampa congiunta il giorno successivo a quello delle elezioni e una dichiarazione preliminare comune. Tuttavia, se dopo lo svolgimento di un'elezione la MIOE non riesce a concordare una dichiarazione finale comune, il Congresso si riserva il diritto di tenere, se necessario, la propria conferenza stampa e di presentare la propria dichiarazione.

16. Se viene deciso di costituire una "MIOE comune" insieme ad altre organizzazioni internazionali, tutte le attività connesse (conferenze stampa, redazione di comunicati stampa o di dichiarazioni politiche) dovranno essere condotte nel rispetto delle condizioni stabilite dal Congresso (l'identità visiva della missione del Congresso dovrà essere mantenuta, il ruolo e il profilo specifico degli osservatori del Congresso dovranno essere sottolineati, la portata delle attività del Congresso non dovrà essere sminuita e i messaggi politici del Congresso non dovranno essere deformati).

17. Il rapporto sarà elaborato dal Relatore, con l'assistenza del Segretariato del Congresso e rispecchierà le opinioni di tutti i membri della delegazione. Il rapporto dovrà essere esauriente, dovrà evidenziare i punti positivi e negativi, e distinguere gli aspetti significativi da quelli che non lo sono. Dovrà individuare i fenomeni che possono avere un impatto sull'integrità del processo elettorale e sull'autenticità dello scrutinio.

18. Il rapporto dovrà inoltre prendere in considerazione le risoluzioni e le raccomandazioni adottate precedentemente dal Congresso, e in particolare quelle elaborate sulla base dei rapporti di monitoraggio relativi al paese in questione, nonché i pareri e le raccomandazioni di altri organi del Consiglio d'Europa e di altre organizzazioni e istituzioni internazionali.

## **B. Codice di condotta per gli osservatori del Congresso**

1. I membri del Congresso che partecipano a missioni di osservazione elettorale devono avere firmato la Dichiarazione di principi del Congresso. Devono evitare, nello svolgimento della loro missione, qualsiasi conflitto di interessi reale o potenziale, di tipo finanziario o di qualunque altro tipo, professionale, personale o familiare, relativo al paese in cui è effettuata la missione di osservazione elettorale. Se un membro non è in grado di evitare tale conflitto di interessi, deve informarne il Segretariato del Congresso. Qualsiasi regalo o altro vantaggio, da parte delle autorità del paese interessato, di un valore superiore ai 200 euro, accettato da un membro nel corso degli ultimi 24 mesi deve ugualmente essere dichiarato al Segretariato. Nel corso di tali missioni, i membri del Congresso dovranno evitare di esporsi a qualsiasi parvenza di conflitto di interessi e di ricevere qualsiasi pagamento o regalo inappropriato.

2. I membri delle missioni di osservazione elettorale del Congresso dovranno sempre sottolineare il fatto che il diritto di voto e di eleggibilità dei cittadini, espresso attraverso elezioni regolari e veramente democratiche, costituisce un diritto umano riconosciuto a livello internazionale. Dovranno in particolare osservare le seguenti norme:

a. rispettare la sovranità del paese ospitante, rispettando nel contempo i diritti umani e le libertà fondamentali dei suoi cittadini;

*b.* rispettare le leggi del paese ospitante (e conformarsi alle lecite istruzioni delle autorità governative, dei funzionari di sicurezza e delle autorità elettorali del paese);

*c.* osservare se la legislazione, le normative o le disposizioni prese dai funzionari statali/governativi/ elettorali complicano indebitamente oppure ostacolano lo svolgimento delle elezioni;

*d.* proteggere l'integrità della missione di osservazione elettorale (seguire le istruzioni dei capi missione del Congresso, partecipare alle sessioni di formazione, alle riunioni di briefing e agli incontri di debriefing come richiesto, dedicarsi interamente alla missione di osservazione, leggere il materiale informativo fornito, familiarizzarsi con la legislazione elettorale e con le altre norme e disposizioni regolamentari pertinenti);

*e.* osservare costantemente la più rigorosa imparzialità politica (evitare di esprimere o di mostrare un partito preso o una preferenza nei confronti di autorità nazionali, partiti politici, candidati, o determinate questioni, ecc.);

*f.* evitare di turbare il processo elettorale (prendere nota di problemi, irregolarità, frodi importanti, ecc, senza tuttavia intervenire, e senza dare istruzioni ai funzionari elettorali, ai rappresentanti dei partiti politici oppure ad altri osservatori);

*g.* porre domande ai funzionari elettorali, ai rappresentanti dei partiti politici o ad altri osservatori (senza ostacolare il processo elettorale);

*h.* accertarsi dell'esattezza delle osservazioni e dimostrare professionalità nel trarre le conclusioni (che dovranno essere esaurienti, indicare i punti positivi e negativi, distinguendo tra i fattori significativi e quelli che non lo sono; dovranno inoltre individuare i fenomeni che potrebbero avere un impatto sull'integrità del processo elettorale);

*i.* conservare un apposito registro ben documentato contenente le loro osservazioni (utilizzando in particolare la Guida per la valutazione delle elezioni, fornita dalla Commissione di Venezia e il corrispondente questionario);

*j.* evitare ogni commento/dichiarazione di fronte ai media, sui social networks o in pubblico prima della dichiarazione finale della missione (le eventuali richieste da parte dei media dovranno essere esaminate con il capo della missione del Congresso); le comunicazioni/dichiarazioni, a seconda dei casi, non dovranno essere in contraddizione con la valutazione finale generale sullo svolgimento delle elezioni;

*k.* cooperare con gli altri osservatori internazionali, e in particolare con quelli dell'OSCE/ODIHR; si noti che l'inglese è di fatto la lingua di lavoro delle missioni di osservazione elettorale dell'OSCE/BIDDH.