

Council of Europe
Conseil de l'Europe



Congress of Local and Regional Authorities of Europe
Congrès des pouvoirs locaux et régionaux de l'Europe

TERZA SESSIONE

RACCOMANDAZIONE 28 (1997)¹

SULLA

**SITUAZIONE DELLA DEMOCRAZIA LOCALE E REGIONALE
IN ALBANIA**

¹ Discussione e adozione da parte della Commissione Permanente del Congresso, il 7 marzo 1997
(cfr. Doc. CG (3) 15, progetto di Risoluzione presentato dalla Baronessa Farrington di Ribbleton, Relatore).

Il Congresso,

1. Profondamente colpito dalla tragedia vissuta dal popolo albanese in queste ultime settimane, e persuaso che soltanto la trasparenza e l'informazione del pubblico su tutti gli aspetti dei problemi nonché uno spirito aperto di collaborazione fra tutte le forze politiche nel processo di riflessione e nella futura attività governativa potranno contribuire a bloccare la violenza dovunque essa provenga e a riportare l'Albania sulla strada della sicurezza democratica;
2. Convinto dell'importanza della democrazia locale e regionale per lo sviluppo della democrazia pluralistica in generale;
3. Ricordando la Carta europea dell'autonomia locale (STE 122) ed il progetto di Carta europea dell'autonomia regionale (Risoluzione 37);
4. Lieta dell'auspicio dell'Albania di allineare la propria legislazione nel campo della democrazia locale e regionale alle norme del Consiglio d'Europa;
5. Rammentando l'interesse costante che esso dimostra per l'evoluzione dell'Albania al riguardo, interesse riflesso dall'osservazione delle elezioni locali il 26 luglio 1992, dalla redazione di una prima relazione sulla situazione della democrazia locale in questo paese nel 1995, dalla partecipazione del CPLRE al programma a favore delle scuole albanesi e da visite di membri del CPLRE in Albania, quali quella effettuata nel 1996 dalla Baronessa Farrington e dal Sig. Claude Haegi;
6. Ricordando le raccomandazioni formulate a più riprese da consulenti circa l'evoluzione della legislazione albanese nel settore dell'amministrazione locale, e segnatamente il parere espresso il 29 settembre 1996 dai consulenti del Consiglio d'Europa sul disegno di legge recante modifica della legge 7572 del 10 giugno 1992 riguardo all'organizzazione ed al funzionamento delle amministrazioni locali;
7. Ricordando che l'Albania è membro del Consiglio d'Europa dal 13 luglio 1995;
8. Rammentando la missione organizzata congiuntamente con l'Assemblea parlamentare per poter osservare le elezioni locali in Albania, il 20 e il 27 ottobre 1996, nonché la relazione sull'argomento, approvata dall'Ufficio di presidenza del CPLRE il 18 novembre 1996 [CG/Bur (3) 52];
9. Ringraziando l'Assemblea parlamentare per l'ottimo spirito di cooperazione da essa dimostrato in occasione di questa missione di osservazione e esprimendo l'augurio che questo spirito di cooperazione si sviluppi in avvenire;

10. Prendendo nota della Risoluzione 1114 (1997) e della Raccomandazione 1312 (1997) sul rispetto e sugli obblighi contratti dall'Albania, approvati dall'Assemblea parlamentare il 29 gennaio 1997;
11. Ringraziando gli Ambasciatori e i Rappresentanti diplomatici di alcuni Stati membri e non membri, a Tirana, per il loro sostegno e per l'interesse che hanno conferito alla missione del CPLRE e dell'Assemblea;
12. Ringraziando le autorità albanesi per la loro ospitalità e per il loro appoggio al riguardo;

Raccomanda

I. al Governo albanese

A. per quanto concerne alcuni problemi a carattere generale attinenti all'amministrazione locale e regionale:

1. di firmare e di ratificare, non appena sarà possibile, le seguenti convenzioni del Consiglio d'Europa:
 - 1.1. la Carta europea dell'autonomia locale (STE 122);
 - 1.2. la Convenzione quadro europea sulla cooperazione transfrontaliera delle collettività o autorità territoriali (STE 106) e il suo Protocollo addizionale (STE 159);
 - 1.3. la Carta europea delle lingue regionali o minoritarie (STE 148);
2. di designare senza indugio una delegazione presso il Congresso dei poteri locali e regionali d'Europa;
3. di collaborare con il CPLRE per la designazione, temporanea, di un agente di collegamento incaricato di collaborare con l'Associazione nazionale dei Sindaci albanesi, attualmente in fase di elaborazione, e ciò allo scopo di fornire informazioni provenienti dall'esterno. La presenza di questo agente permetterebbe di definire meglio le priorità fra le proposte fatte al punto II.2 della presente Risoluzione, d'accordo con i poteri locali e regionali albanesi;
4. di adottare immediatamente le disposizioni recanti modifica della legge 7572 del 10.06.1992 "Per l'organizzazione ed il funzionamento del potere locale", tenendo conto del parere espresso dai consulenti del Consiglio d'Europa;

B. nella prospettiva di migliorare le disposizioni legislative e le condizioni generali che presiedono all'organizzazione di future elezioni locali:

1. di prevedere l'adozione di una legge elettorale generale che precisi le disposizioni comuni alle elezioni nazionali e a quelle locali;
2. di esaminare attentamente le proposte che figurano nell'allegato I della presente raccomandazione;
3. di controllare scrupolosamente la pubblicazione immediata dei risultati delle elezioni locali, conformemente alla legge;

II. al Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa

1. di agevolare lo sviluppo della democrazia locale e regionale in Albania favorendo l'organizzazione di attività comuni con le autorità albanesi (ad esempio, tramite il CPLRE e i programmi LODE), associandovi eventualmente il programma PHARE dell'Unione Europea, e di far ciò :

1.1 organizzando seminari di formazione e/o visite di studio, concernenti in particolare le questioni che figurano nei paragrafi qui di seguito. È previsto che le priorità in quest'elenco molto esteso saranno definite d'accordo con i responsabili albanesi e a seconda dei loro bisogni. Tali programmi sarebbero attuati rivolgendosi alle associazioni di poteri locali e regionali degli Stati membri e ai centri di formazione della Rete ENTO;

1.1.1. ruolo e funzionamento delle associazioni di enti locali, in particolare tenendo conto dei seguenti aspetti:

- democrazia locale;
- bilancio degli enti locali;
- personale degli enti locali;
- statuto e attività dei rappresentanti eletti su scala locale (sindaci e consiglieri comunali);
- funzionamento delle associazioni di enti locali;
- procedura di reclutamento e di promozione del personale degli enti locali;
- partenariato fra il settore pubblico e il settore privato su scala locale;

1.1.2. iscrizione sulle liste elettorali e organizzazione delle elezioni, segnatamente per quanto concerne i seguenti aspetti:

- i mass media in una democrazia pluralistica (in collaborazione con il CDMM);
- la formazione della polizia e dei mass media (criteri che permettano di definire uno Stato o un governo democratico pluralistico in quanto espressione della volontà politica del partito o dei partiti al potere), e ciò grazie all'assistenza specifica del Consiglio d'Europa;

1.1.3. formazione ad alcuni problemi specifici, attinenti in particolare ai seguenti aspetti :

- gestione di edifici pubblici degli enti locali: istituti scolastici, centri culturali, ecc;
- formazione alla democrazia (educazione civica);
- urbanistica;
- tutela dell'ambiente e del paesaggio;
- gestione dei residui;
- trasporti urbani;
- infrastrutture urbane : rete viaria, approvvigionamento idrico e acque di scolo, approvvigionamento di gas e di elettricità;
- partecipazione dei cittadini;
- cooperazione transfrontaliera;
- tutela delle minoranze e rapporti intercomunitari;
- sviluppo del turismo locale;

1.2. permettendo, con la messa a disposizione di mezzi idonei, la traduzione in albanese di documenti di base del Consiglio d'Europa concernenti le questioni menzionate al punto 2.1., segnatamente in vista di rafforzare l'effetto dei provvedimenti di formazione;

1.3. favorendo una più stretta collaborazione, in materia di informazione, con l'Associazione nazionale dei Sindaci albanesi, recentemente creata, in particolare permettendo il reclutamento di un agente di collegamento, anche per poter definire meglio le priorità fra gli argomenti che figurano al punto 2.1.;

1.4. assicurandosi che il Consiglio d'Europa faccia in modo che, ogni volta che le autorità albanesi ne facciano richiesta, un'assistenza giuridica possa essere concessa per l'elaborazione di nuove leggi o per la modifica di leggi vigenti in materia di amministrazione locale e regionale;

III. all'Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa

di appoggiare, ovunque sia possibile, le raccomandazioni di cui sopra.

Proposta di provvedimenti volti a migliorare le condizioni giuridiche e materiali dell'organizzazione di future elezioni locali in Albania

1. Prendere provvedimenti urgenti in base all'attuale legge sulle elezioni degli organi degli enti locali (n. 7573 del 16.06.1992, così com'è stata modificata da varie leggi, fra cui la legge n. 8151 del 12.09.1996) :

1.1. applicare meglio detta legge, e nella sua interezza, migliorando gli strumenti di formazione e le istruzioni d'applicazione, e fornendo materiale idoneo. È segnatamente opportuno:

1.1.1. verificare la rigorosa applicazione dell'articolo 67, in particolare per quanto riguarda i seguenti punti :

l'identità dei votanti andrebbe verificata tenendo esclusivamente conto dei documenti specificati da detta legge, documenti su cui figurino obbligatoriamente una fotografia dell'interessato. Soltanto i numeri di identificazione personale (e non i numeri di pagina corrispondenti del registro degli abitanti) dovrebbero essere trascritti sulle liste elettorali al momento della votazione. I numeri in parola non dovrebbero essere riportati su questa lista prima che l'elettore abbia presentato uno dei documenti di identità richiesti;

1.1.2. di controllare la rigorosa applicazione dell'articolo 76.7 (il quale stipula che i risultati devono essere annunciati dalla Commissione del seggio elettorale immediatamente dopo la votazione e presentati in un luogo visibile, esterno al seggio elettorale, come anche dell'articolo 78.3 ("immediatamente dopo lo spoglio dei risultati delle schede, la Commissione elettorale del comune o della città procede al loro annuncio in un luogo visibile, esterno ai locali della commissione"). Si potrebbe guadagnare un tempo prezioso se dei risultati provvisori fossero annunciati secondo i verbali ufficiali redatti in ogni seggio elettorale e firmati da tutti i membri della Commissione elettorale di quest'ultimo. I risultati potrebbero poi essere corretti, in caso di vertenza, al seggio elettorale e/o una volta ricontate le schede. Questa pubblicazione immediata costituisce un elemento essenziale della trasparenza democratica per i cittadini e può contribuire a evitare che si spargano voci o che nascano sospetti di manipolazione. È inoltre essenziale per la democrazia locale che l'annuncio e la pubblicazione dei risultati delle elezioni locali avvengano innanzitutto sul posto. Le commissioni locali e di distretto devono essere al corrente dei loro diritti ed essere consapevoli che nessuna autorizzazione di Tirana è necessaria al riguardo;

1.1.3. di dare istruzioni in vista della stretta applicazione dell'articolo 68.3 concernente la presenza di un unico elettore per cabina elettorale. Si tratta di un elemento essenziale per il segreto dello scrutinio, anche se può sembrare in contraddizione con alcune usanze, segnatamente nelle zone rurali e per i membri di una stessa famiglia, tanto più che c'è, oltre a tutto, una posta in gioco in termini di parità fra i sessi. I membri delle commissioni elettorali dei seggi elettorali dovrebbero beneficiare di una formazione in questo settore. Lo stesso vale per l'articolo 68.5 (divieto di qualsiasi presenza in un raggio di tre metri attorno alla cabina elettorale quand'essa è occupata).

2. Effettuare gli adattamenti richiesti dalla legislazione o per i quali un certo lasso di tempo sarà necessario, per motivi pratici :

2.1. la presentazione delle liste elettorali andrebbe migliorata, ad esempio facendo ricorso all'ordine alfabetico (in ogni seggio elettorale), il che ne faciliterebbe la consultazione da parte dei cittadini e dei partiti politici e limiterebbe notevolmente le possibilità di doppia iscrizione (perlomeno in uno stesso seggio elettorale) : tale provvedimento sarebbe agevolato da una migliore dotazione in attrezzatura (informatica) degli enti locali;

2.2. ogni istruzione o circolare dovrebbe essere pubblicata con sufficiente anticipo e sarebbe opportuno assicurarsi che tutti i destinatari l'abbiano ricevuta, e ciò molto prima delle elezioni. Inoltre, tali istruzioni dovrebbero essere comunicate soltanto dopo essere state sufficientemente discusse con i partiti all'opposizione;

2.3. ogni tipo di propaganda elettorale (affissione, ecc.) dovrebbe essere assolutamente vietata in tutti gli edifici pubblici, in particolare durante la campagna elettorale e il giorno della votazione, salvo per brevi periodi di riunione indetta da candidati o da partiti politici. Tale divieto completerebbe l'articolo 42;

2.4. sarebbe tuttavia opportuno assicurarsi che le liste di candidati siano chiaramente affisse, in una forma ufficiale che rispetti l'uguaglianza fra i candidati, e ciò all'entrata e/o all'interno del seggio elettorale, il giorno della votazione e in qualsiasi altro luogo dove sia possibile consultare le liste elettorali;

2.5. la sistemazione del seggio elettorale in locali privati dovrebbe essere vietata. Infatti, anche in un villaggio, esistono vi sono sempre edifici pubblici (istituzioni scolastiche o edifici di altro tipo). Quando non è possibile trovare nessun'altra soluzione, il proprietario privato non può ottenere l'autorizzazione ad essere presente durante lo svolgimento dello scrutinio (salvo per votare egli stesso) e comunque non dovrebbe assolutamente far parte della Commissione elettorale di quel seggio elettorale;

2.6. l'articolo 20 impone un onere troppo gravoso per le commissioni elettorali dei seggi elettorali, prevedendo fino a 1399 elettori per ogni seggio elettorale (il che può portare a 4197 il numero di schede al momento dello spoglio). Il numero massimo di elettori per ogni seggio elettorale non dovrebbe superare 500 o 600, almeno fino al consolidamento del sistema di votazione;

2.7. al momento dello spoglio delle schede, l'interpretazione dell'articolo 63.4 è stata a volte troppo rigida, giacché è stata annullata ogni scheda che non fosse stata riempita nel modo previsto, dato che il testo precisa che l'elettore "può" compilare la scheda in un certo modo. La priorità dovrebbe essere data all'espressione della volontà dell'elettore, ogniqualvolta essa sia chiaramente e esplicitamente espressa e che nessun segno particolare figurì sulla scheda, che permetterebbe di identificare l'elettore in questione. La decisione finale al riguardo potrebbe quindi dipendere dalla Commissione elettorale del seggio elettorale;

2.8. a tutti i livelli, i membri delle commissioni elettorali dovrebbero poter usufruire di una formazione idonea in cui sarebbero invitati a dar prova di civismo durante la votazione, qualunque sia la loro appartenenza politica;

3. Esaminare attentamente le seguenti proposte concernenti il miglioramento del processo elettorale a medio termine :

3.1. la nuova composizione delle commissioni elettorali, prevista dall'articolo 24, costituisce, secondo ogni evidenza, un progresso rispetto al sistema precedente, poiché il vicepresidente della Commissione elettorale deve obbligatoriamente far parte dell'opposizione. Sarebbe tuttavia più logico, in un sistema di democrazia locale pluralistica, che il presidente fosse designato da un partito al potere nella circoscrizione considerata; l'incarico di vicepresidente sarebbe in tal caso affidato ad un membro dell'opposizione locale (che può perfettamente appartenere alla maggioranza governativa). Si propone di modificare di conseguenza l'articolo 24;

3.2. date le difficoltà tecniche, l'intervallo fra il primo e il secondo turno di scrutinio dovrebbe essere di almeno due settimane, per lasciare sufficiente tempo per i preparativi;

3.3. la legge dovrebbe chiaramente precisare che alcune gravi violazioni di essa, che avrebbero potuto avere ripercussioni sui risultati della votazione, possono addirittura provocare l'annullamento dello scrutinio nel seggio elettorale, nel comune, nella città o nel distretto incriminati. Tale disposizione potrebbe figurare negli articoli 30 c, 39 o 40. Le decisioni potrebbero in tal caso esser prese dalla Commissione elettorale centrale o dalla Corte Costituzionale;

3.4. le autorità militari dovrebbero dare delle istruzioni in vista di far rispettare l'articolo 67.3, che vieta la presenza nei seggi elettorali di militari armati in formazione;

3.5. dovrebbe essere possibile mettere gratuitamente a disposizione dei partiti che abbiano presentato un candidato, un esemplare della lista elettorale;

3.6. sarebbe utile affiggere, nei seggi elettorali, un elenco dei membri della Commissione elettorale del seggio elettorale e un elenco dei membri delle commissioni elettorali del comune e del distretto, con gli indirizzi dove essi possano essere raggiunti;

3.7. a lungo termine, potrebbero essere presi in considerazione i punti seguenti:

3.7.1. una modifica dell'articolo 13 concernente la votazione dei militari potrebbe essere presa in considerazione. Non ha molto senso che essi votino in un luogo dove abitano soltanto da un anno o da qualche mese, poiché le elezioni locali non li riguardano direttamente. Entro i limiti imposti dall'ordinamento giuridico interno, la legge elettorale dovrebbe prevedere per i militari, nell'interesse della democrazia, l'autorizzazione ad assentarsi per permetter loro di votare nel loro comune di residenza;

3.7.2. le condizioni enunciate ai paragrafi 4, 5 e 6 dell'articolo 66 sono difficili da realizzare, e persino, molto spesso, irrealiste. L'osservazione mostra infatti che numerose commissioni elettorali non riescono mai a sigillare e a firmare tutte le schede elettorali (che possono raggiungere la cifra di 4000 per un unico seggio elettorale). In passato, molte di esse (varie centinaia) sono state rinviate alla Commissione elettorale della città la sera della votazione, non firmate e non sigillate. Sembrerebbe perciò più realistico prevedere un altro sistema di controllo delle schede elettorali;

3.7.3. l'articolo 23 della legge potrebbe essere rivisto in modo da indicare chiaramente che esistono non tre ma ben quattro categorie di commissioni elettorali. In realtà, bisogna distinguere nettamente fra, da un lato, le commissioni di città e di comuni, e, dall'altro, le commissioni di distretto, mentre attualmente figurano tutte, idistintamente, al capoverso *b*.

