

28ª SESSIONE
Strasburgo, 24-26 marzo 2015

CG/2015(28)7PROV
27 febbraio 2015

Requisiti per candidarsi alle elezioni comunali e regionali

Commissione per la Governance

Co-relatori:¹ Oleksii HONCHARENKO, Ucraina (R, SOC)
Viacheslav ROGOV, Federazione russa (L, GILD)

Progetto di risoluzione (da mettere ai voti)	2
Progetto di raccomandazione (da mettere ai voti)	3

Sintesi

Il diritto di candidarsi alle elezioni comunali e regionali è una componente essenziale della democrazia territoriale. Pur essendo assolutamente necessaria una regolamentazione che consenta di scartare i candidati fasulli, è innegabile che la salute della democrazia locale e regionale dipenda dal fatto che sia ampliato al massimo l'elettorato passivo con diritto di candidarsi a ricoprire cariche elettive.

I relatori ritengono che sussistano ancora troppe restrizioni che impediscono di candidarsi alle elezioni a livello locale e regionale. L'accresciuta mobilità in Europa suscita maggiori aspettative e pone in risalto gli inconvenienti legati al mantenimento di pratiche e di regolamenti troppo vincolanti in questo campo. Invitano pertanto i governi a riesaminare le legislazioni esistenti, in vista dell'eliminazione di inutili restrizioni al diritto di candidarsi alle elezioni.

Il Congresso chiede di conseguenza alle sue commissioni di lavorare in stretta collaborazione con la Commissione di Venezia, in vista dell'elaborazione di un testo che vada a completare il Codice di buona condotta in materia elettorale, per affrontare la questione dei requisiti necessari per candidarsi alle elezioni comunali e regionali.

¹ Camera dei poteri locali /R: Camera delle Regioni
PPE/CCE: Gruppo Partito popolare Europeo del Congresso
SOC: Gruppo Socialista
GILD: Gruppo indipendente e Liberaldemocratico
CRE: Gruppo dei Conservatori e Riformisti europei
NI: Membro non iscritto ad alcuni gruppo politico del Congresso

PROGETTO DI RISOLUZIONE ²

1. Il diritto di candidarsi alle elezioni è una componente essenziale della democrazia locale e regionale. Pur essendo necessaria una regolamentazione, che consenta di scartare le candidature fasulle, è innegabile che la salute della democrazia locale e regionale dipenda dal fatto che sia ampliato al massimo l'elettorato passivo con diritto di candidarsi a ricoprire cariche elettive.

2. La democrazia non può ridursi a una mera osservanza di un modello specifico e immutabile; deve rinnovarsi costantemente, adattarsi alle nuove circostanze e all'evoluzione sociale e politica delle società che la praticano.

3. Il Codice di buona condotta in materia elettorale, elaborato dalla Commissione di Venezia, è servito al Congresso come norma di riferimento per valutare l'attuazione delle vigenti e future legislazioni in questo campo.

4. Oggi, tuttavia, il Congresso ritiene che la maturità raggiunta dai sistemi politici degli Stati membri del Consiglio d'Europa e le sempre crescenti aspettative dei loro cittadini rendano necessario completare tale Codice con un altro testo, relativo ai requisiti di eleggibilità e alle buone prassi per l'organizzazione delle elezioni a livello comunale e regionale.

5. Come lo hanno recentemente mostrato i fruttuosi scambi tra il Congresso e il Consiglio per le elezioni democratiche e la Commissione di Venezia, è giunto il momento di consolidare le procedure democratiche degli Stati membri, cominciando con la definizione di nuove norme riguardanti i criteri da soddisfare per candidarsi alle elezioni politiche a livello locale e regionale.

6. Il Congresso, sostenuto dal suo Gruppo di esperti indipendenti sulla Carta europea dell'autonomia locale, continuerà ad approfondire la cooperazione con la Commissione di Venezia sulle questioni riguardanti la legittimità costituzionale, i diritti umani e la giustizia, temi che sollevano interrogativi sulle norme della democrazia a livello locale e regionale.

7. Il Congresso:

a. invita le sue commissioni a lavorare in stretta collaborazione con la Commissione di Venezia e con il Consiglio per le elezioni democratiche, al fine di completare il Codice di buona condotta in materia elettorale con un documento di buone prassi relative ai criteri da soddisfare per candidarsi alle elezioni comunali e regionali, nello spirito delle misure elencate nella raccomandazione riportata qui di seguito;³

b. propone che questo nuovo documento prenda ugualmente in considerazione i regolamenti per disciplinare il corretto svolgimento delle campagne elettorali e le buone prassi suggerite per garantire una maggiore trasparenza nella vita politica, in particolare per quanto riguarda le condizioni di finanziamento;

² Bozza preliminare di risoluzione e di raccomandazione, approvate dalla Commissione per la Governance il 17 novembre 2014.

Membri della Commissione:

T. Simpson-Laing (Presidente), *D. Baro Riba*, *V. Hovhannisyán*, *C. Kiefer*, *H. van Staa*, *H. Huseynov*, *R. Aliyev*, *W. Borsus*, *K.H. Lambertz*, *R. Yanakieva*, *I. Totev*, *R. Nwelati*, *A. Udzenija*, *B. Kornbek*, *S. Tobreluts*, *J. Eerola*, *M.M. Mialot Muller*, *G. Roger*, *M. Neugnot*, *F. Maitia*, *C. Tascon-Mennetrier*, *S. Ugrekhelidze*, *P. Kurtz*, *D. Müller*, *A. Galster*, *S. Steppat*, *R. Thurner*, *L. Quanz*, *A. Nefeloudis*, *K. Agorastos*, *E. Penzes* (sostituto: *A. Magyar*), *I. Schrick*, *E.R. Lindal*, *C. Bennett*, *E. Verrengia* (sostituto: *A. Eroj*), *M. Piredda*, *A. Ugues*, *B. Marziano*, *L. Marras*, *N. Stepanovs*, *G. Geguzinskas*, *P. Wies*, *M. Sant*, *G. Cobzac*, *C.L. Sestini*, *M. Mugosa* (sostituto: *A. Zuric*), *H. Bergmann* (sostituto: *B. Bouwmeester*), *A. Traag*, *Oddleif Olavsen*, *L. Swietalski*, *W. Czarnecki*, *Marek Mazur*, *J. Pulido Valente*, *A. J. Jardim*, *A.I. Vestea*, *A. Klarik*, *I.G. Bolojan*, *V. Rogov*, *N. Komarova*, *M. Chernishev* (sostituto: *A. Grachev*), *A. Chernetskiy*, *L. Vokueva*, *S. Lisovsky*, *T. Rossini*, *A. Aftanasova*, *S. Hornik*, *B. Krnc* (sostituto: *B. Pecan*), *I. de la Serna Hernaiz*, *P. Vargas Maestre*, *P. Puy Fraga*, *F. Johansson Metso*, *A. Svensson*, *P. Leuba*, *T. Arifi*, *N. Dogan*, *H. O. Bozatti*, *O. Kidik*, *Y.A. Demirci*, *G. Gerega*, *V. Golenko*, *O. Luk'ianchenko* (sostituto: *S. Barna*), *O. Honcharenko*, *H. McGuigan*, *A. Mediratta*, *C. McKelvie*, *S. Reid*, *M. Hussain*.

N.B.: I nomi dei membri che hanno partecipato al voto sono indicati in corsivo.

Segretariato della Commissione: *T. Lisney*

³ Raccomandazione del Congresso X(2015) relativa ai requisiti per candidarsi alle elezioni comunali e regionali

c. propone un ulteriore approfondimento delle questioni relative ai conflitti di interessi e al finanziamento delle campagne elettorali a livello comunale e regionale;

d. invita la propria Commissione di Monitoraggio a verificare i requisiti per candidarsi alle elezioni comunali e regionali in occasione delle sue missioni negli Stati membri.

PROGETTO DI RACCOMANDAZIONE⁴

1. Il diritto di candidarsi alle elezioni a livello locale, regionale o nazionale, partecipando in tal modo alla gestione degli affari pubblici è uno dei principali pilastri su cui poggia qualsiasi democrazia. È pertanto essenziale che tale diritto sia definito con precisione e chiarezza, insieme alle eventuali restrizioni applicabili.
2. I sistemi politici degli Stati membri del Consiglio d'Europa esprimono, ciascuno a suo modo, una certa idea della democrazia, dimensione consustanziale all'azione del Consiglio d'Europa, che lo contraddistingue rispetto alle altre organizzazioni internazionali.
3. La democrazia non può ridursi a una mera osservanza di un modello specifico e immutabile; deve rinnovarsi costantemente, adattandosi alle nuove circostanze e all'evoluzione politica e sociale delle società che la praticano. Resta tuttavia basata sul principio di elezioni libere ed eque.
4. Dalla sua adozione nel 2002, il Codice di buona condotta in materia elettorale della Commissione di Venezia è servito al Congresso come norma di riferimento per l'elaborazione di nuove legislazioni e la valutazione della loro attuazione. Resta valido per quanto riguarda la partecipazione ai processi elettorali.
5. Oggi tuttavia il Congresso ritiene che la maturità raggiunta dai sistemi politici degli Stati membri del Consiglio d'Europa e le sempre crescenti aspettative dei loro cittadini rendano necessario completare tale codice con un altro testo, relativo ai requisiti di eleggibilità e alle buone prassi per l'organizzazione dello svolgimento delle elezioni.
6. Il primo criterio da esaminare è l'età minima per candidarsi alle elezioni. Nella maggior parte degli Stati membri del Consiglio d'Europa, l'età minima richiesta per candidarsi alle elezioni comunali e regionali è fissata a 18 anni. Certi paesi, tuttavia, applicano norme più severe, in particolare per l'elezione del sindaco. All'altro estremo della scala, si notano alcune nuove tendenze a fissare un'età massima.
7. Il Congresso ritiene che il fatto di fissare un'età minima, ma anche una serie di requisiti per potersi candidare alle elezioni ed essere eletti debba soddisfare anzitutto e al meglio il principio di fiducia, senza il quale non può esistere una vera democrazia. Tale fiducia si basa sul principio di uguaglianza; deve riguardare sia la capacità del candidato di esercitare funzioni di responsabilità, che la capacità degli elettori di scegliere le persone che sono maggiormente in grado di rappresentarli.
8. Gli altri criteri essenziali riguardano il legame esistente tra il candidato potenziale e la collettività territoriale in cui intende candidarsi. Tali criteri comprendono le questioni di nazionalità, su cui si fonda la cittadinanza, ma è ugualmente possibile, soprattutto a livello locale, definire tale criterio con diverse sfumature, per integrare nella vita locale dei cittadini privi della cittadinanza del paese. Questa è inoltre la posizione incoraggiata dal Consiglio d'Europa, con l'adozione della Convenzione sulla partecipazione degli stranieri alla vita pubblica a livello locale (STCE n. 144).
9. La diversità si rispecchia nelle disposizioni legali applicabili ai candidati alle elezioni. Al riguardo, occorre una chiara distinzione tra quanto rientra nei "motivi di ineleggibilità" e quanto dipende dalle "norme in materia di incompatibilità". Questi due regimi sono complementari, e, oltre a non dipendere sempre dalle stesse cause, le loro conseguenze pratiche possono rivelarsi molto diverse.
10. L'ineleggibilità può essere legata alla funzione esercitata, oppure alla valutazione della probità del candidato. Il criterio principale è che l'incarico svolto non possa pregiudicare la sincerità del voto. Il fatto di autorizzare la candidatura dei titolari di certe cariche rischierebbe di conferire loro un vantaggio politico ingiustificato nei confronti dei loro avversari. È per questa ragione che i titolari di certe cariche pubbliche non possono candidarsi alle elezioni.

⁴ Si veda nota a piè di pagina 2.

11. L'ineleggibilità può altresì derivare da una decisione giudiziaria. Si tratta in generale di una condanna in sede penale, ma non sempre (condanna per bancarotta in certi paesi). Conformemente ai principi generali che si desumono dalla giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo, tale sanzione accessoria non deve essere sistematica e il reato deve essere sufficientemente grave o essere connesso a procedimenti elettorali.

12. La situazione di incompatibilità è coerente con un'altra logica: riguarda l'indipendenza nell'esercizio del mandato e certe funzioni o attività svolte prima dell'elezione. Mentre è accertata la sussistenza dell'ineleggibilità prima dell'elezione, le cause di incompatibilità possono sempre essere accertate dopo: la cessazione delle funzioni o delle attività precedentemente esercitate può imporsi con effetto automatico (e in tal caso la presentazione della candidatura significa che il candidato ha deciso di dare la preferenza al mandato per il quale si candida), oppure la cessazione delle funzioni precedenti può comportare, per un lasso di tempo molto breve, l'esercizio di un "diritto di opzione" del candidato.

13. La questione del giusto equilibrio tra i sessi nella composizione delle assemblee locali e regionali merita un'attenzione particolare. Il sistema di quote in ragione del sesso dei candidati, esistente in numerosi Stati membri, si è rivelato particolarmente utile per rafforzare la presenza femminile nella vita politica locale e regionale. È una pratica sostenuta pienamente dal Congresso, che ha del resto fissato con successo l'obbligo di una quota del 30% di membri dei due sessi all'interno delle sue delegazioni nazionali, garantendo in tal modo una buona rappresentanza di donne e uomini nelle sue attività e nei suoi dibattiti.

14. Occorre infine dedicare un'attenzione particolare a certe misure pratiche che possono rappresentare degli ostacoli accettabili alla libertà di candidarsi alle elezioni, quali le condizioni di iscrizione, con il pagamento preliminare di una cauzione o l'aver raccolto un certo numero di firme. Tali misure, pur non essendo criticabili, se intendono scartare le candidature fasulle, non dovrebbero nondimeno avere l'effetto di limitare la libertà di candidarsi applicando condizioni finanziarie discriminatorie, né di eliminare degli avversari politici. Il livello delle restrizioni che impongono deve essere proporzionato.

15. Tali idee e nuove pratiche, che il Congresso non ritiene evidentemente obbligatorie, rientrano in una tendenza più vasta di valutazione del funzionamento della vita politica e del rafforzamento del suo controllo da parte dei cittadini. Soddisfano gli obiettivi di "trasparenza" che, secondo il Congresso, richiedono una riflessione generale e misure pratiche. Possono riguardare indirettamente le condizioni di candidatura (obbligo, in caso di elezione, di presentare una dichiarazione dei redditi o di interessi) e costituire delle garanzie per un funzionamento democratico irreprensibile nella società contemporanea.

16. Nel riconoscere che è naturale che gli Stati membri, per ragioni culturali e storiche, possano avere requisiti diversi in materia di nazionalità e di residenza, il Congresso ritiene tuttavia che le norme elettorali debbano rispecchiare l'evoluzione della società e tenere conto in particolare dell'accresciuto numero di persone che si trasferiscono per vivere e lavorare in modo permanente in altri paesi.

17. Il Congresso, di conseguenza, ricorda:

a. la Risoluzione statutaria CM/Res(2011)2 del Comitato dei Ministri relativa al Congresso dei poteri locali e regionali del Consiglio d'Europa;

b. il Codice di buona condotta in materia elettorale, elaborato dalla Commissione di Venezia (2002);

c. il "Rapporto sul diritto elettorale e l'amministrazione elettorale in Europa" della Commissione di Venezia (2006);

d. la Raccomandazione del Congresso 273 (2009) su pari condizioni di accesso alle elezioni amministrative comunali e regionali;

18. Ringrazia la Commissione di Venezia e il Consiglio per le elezioni democratiche per i loro commenti sulla bozza di rapporto.

19. Raccomanda al Comitato dei Ministri di invitare i governi degli Stati membri a:

a. rivedere il loro diritto interno relativo alle elezioni comunali e regionali, al fine di garantire che:

- i. l'età minima per potersi candidare a un mandato elettivo a livello locale e regionale sia fissata ai 18 anni in tutti gli Stati membri;
- ii. non sia imposto un limite massimo di età per potersi candidare alle elezioni comunali e regionali;
- iii. il periodo di residenza per i cittadini desiderosi di candidarsi alle elezioni, qualora sia richiesta una durata minima, sia il più breve possibile dal punto di vista amministrativo;
- iv. i requisiti in materia di cauzioni finanziarie e di numero di firme di sostegno, se utilizzati, prevedano somme ragionevoli e proporzionate alla dimensione delle circoscrizioni elettorali;
- v. i candidati indipendenti siano autorizzati a presentarsi a tutte le elezioni comunali e regionali, senza indebite condizioni restrittive in materia di cauzioni finanziarie e di numero di firme di sostegno;
- vi. i paesi che attualmente prevedono in modo sistematico l'ineleggibilità a seguito di certe condanne penali riesaminino la loro legislazione per fare in modo che ogni decisione di ineleggibilità possa essere oggetto di una decisione giudiziaria specifica, limitata nel tempo e proporzionata alla gravità del reato commesso, conformemente alla giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo;
- vii. i cittadini siano autorizzati a candidarsi alle elezioni indipendentemente dal fatto di esercitare o meno un incarico ritenuto incompatibile con un mandato elettivo, purché si impegnino a presentare le dimissioni dal suddetto incarico in caso di elezione;

b. esaminare l'adozione di misure pratiche destinate ad accrescere la proporzione di donne candidate alle elezioni, quali il ricorso, negli scrutini di lista, a quote di candidati maschili e femminili compatibili con i sistemi di voto di preferenza;

c. adottare misure volte a incoraggiare gli stranieri che risiedono legalmente e forniscono il loro contributo alla società a partecipare attivamente alla vita della loro collettività, tramite iniziative quali i consigli dei residenti stranieri e migliorando i loro diritti elettorali a livello locale e regionale.