

# BOLLETTINO DELLE GIUNTE E DELLE COMMISSIONI PARLAMENTARI

---

## INDICE

---

AGRICOLTURA (XIII) .....	<i>Pag.</i>	3
<i>INDICE GENERALE</i> .....	»	6

---

**Il fascicolo contiene anche il BOLLETTINO DELLE DELEGAZIONI PRESSO LE  
ASSEMBLEE PARLAMENTARI INTERNAZIONALI – N. 24.**

**N. B. Sigle dei gruppi parlamentari: Popolo della Libertà: PdL; Partito Democratico: PD; Lega Nord Padania: LNP; Unione di Centro: UdC; Italia dei Valori: IdV; Misto: Misto; Misto-Movimento per l'Autonomia: Misto-MpA; Misto-Minoranze linguistiche: Misto-Min.ling.; Misto-Liberal Democratici-Repubblicani: Misto-LD-R.**

PAGINA BIANCA

## XIII COMMISSIONE PERMANENTE

### (Agricoltura)

#### S O M M A R I O

##### INDAGINE CONOSCITIVA:

Audizione dei rappresentanti della Federazione italiana delle banche di credito cooperativo – casse rurali ed artigiane (Federcasse) (*Svolgimento e conclusione*) ..... 3

##### INDAGINE CONOSCITIVA:

Indagine conoscitiva sul fenomeno dei danni causati dalla fauna selvatica alle produzioni agricole e zootecniche.

Audizione dei rappresentanti delle associazioni di protezione ambientale Fare verde e Lega italiana protezione uccelli (LIPU) (*Svolgimento e conclusione*) ..... 4

Audizione dei rappresentanti delle associazioni venatorie Associazione nazionale libera caccia (ANLC) e Unione nazionale Enalcaccia, pesca e tiro (*Svolgimento e conclusione*) ..... 4

##### INDAGINE CONOSCITIVA:

Indagine conoscitiva sul sistema di finanziamento delle imprese agricole.

Audizione dei rappresentanti di Istituto di servizi per il mercato agricolo alimentare (ISMEA) (*Svolgimento e conclusione*) ..... 5

##### RISOLUZIONI:

7-00128 Oliverio: Interventi per la tenuta competitiva e il rilancio produttivo del settore agroalimentare e della pesca (*Discussione e rinvio*) ..... 5

UFFICIO DI PRESIDENZA INTEGRATO DAI RAPPRESENTANTI DEI GRUPPI ..... 5

##### INDAGINE CONOSCITIVA

*Mercoledì 4 marzo 2009. — Presidenza del presidente Paolo RUSSO.*

**La seduta comincia alle 12.05.**

**Audizione dei rappresentanti della Federazione italiana delle banche di credito cooperativo – casse rurali ed artigiane (Federcasse).**

*(Svolgimento e conclusione).*

Paolo RUSSO, *presidente*, avverte che la pubblicità dei lavori della seduta odierna sarà assicurata, oltre che attraverso l'impianto audiovisivo a circuito chiuso, anche

mediante la trasmissione televisiva sul canale satellitare della Camera dei deputati. Introduce quindi l'audizione.

Il professor Giorgio CLEMENTI, *vice-presidente vicario della Federazione italiana delle banche di credito cooperativo – casse rurali ed artigiane (Federcasse)*, svolge un intervento sui temi oggetto dell'indagine conoscitiva.

Interviene quindi, per porre quesiti e formulare osservazioni, Paolo RUSSO, *presidente*, al quale replicano il dottor Gianluigi MOLLO, responsabile del servizio crediti istituzionali dell'Istituto centrale del credito cooperativo (ICCREA Banca) e il

professor Giorgio CLEMENTI, *vicepresidente vicario della Federazione italiana delle banche di credito cooperativo – casse rurali ed artigiane (Federcasse)*.

Paolo RUSSO, *presidente*, dichiara conclusa l'audizione.

**La seduta termina alle 12.35.**

*N.B.: Il resoconto stenografico della seduta è pubblicato in un fascicolo a parte.*

#### INDAGINE CONOSCITIVA

*Mercoledì 4 marzo 2009. — Presidenza del presidente Paolo RUSSO.*

**La seduta comincia alle 12.35.**

**Indagine conoscitiva sul fenomeno dei danni causati dalla fauna selvatica alle produzioni agricole e zootecniche.**

**Audizione dei rappresentanti delle associazioni di protezione ambientale Fare verde e Lega italiana protezione uccelli (LIPU).**

*(Svolgimento e conclusione).*

Paolo RUSSO, *presidente*, avverte che la pubblicità dei lavori della seduta odierna sarà assicurata, oltre che attraverso l'impianto audiovisivo a circuito chiuso, anche mediante la trasmissione televisiva sul canale satellitare della Camera dei deputati.

Avverte inoltre che le associazioni Italia nostra, Ambiente e/è vita e Amici della terra, invitate a partecipare all'audizione, hanno comunicato di non poter inviare propri rappresentanti e si sono riservate la presentazione di un documento scritto. Introduce quindi l'audizione.

La dottoressa Claudia IACOBELLI, *consigliere nazionale dell'associazione Fare verde*, e il dottor Camillo Danilo SELVAGGI, *responsabile per i rapporti istituzionali della Lega italiana protezione uccelli*

*(LIPU)*, riferiscono sui temi oggetto dell'indagine conoscitiva.

Intervengono quindi, per porre quesiti e formulare osservazioni, Paolo RUSSO, *presidente*, al quale replica il dottor Camillo Danilo SELVAGGI, *responsabile per i rapporti istituzionali della Lega italiana protezione uccelli (LIPU)*, nonché i deputati Basilio CATANOSO (Pdl) e Angelo ZUCCHI (PD).

Paolo RUSSO, *presidente*, dichiara conclusa l'audizione.

**Audizione dei rappresentanti delle associazioni venatorie Associazione nazionale libera caccia (ANLC) e Unione nazionale Enalcaccia, pesca e tiro.**

*(Svolgimento e conclusione).*

Paolo RUSSO, *presidente*, avverte che la pubblicità dei lavori della seduta odierna sarà assicurata, oltre che attraverso l'impianto audiovisivo a circuito chiuso, anche mediante la trasmissione televisiva sul canale satellitare della Camera dei deputati.

Avverte inoltre che le associazioni Associazione italiana della caccia (Italcaccia) e Associazione dei migratoristi italiani (ANUU), invitate a partecipare all'audizione, hanno comunicato di non poter inviare propri rappresentanti e hanno presentato un documento scritto. Introduce quindi l'audizione.

Il dottor Roberto CICOGNANI, *vicepresidente nazionale dell'Unione nazionale Enalcaccia, pesca e tiro*, e l'avvocato Romeo TROTTA, *componente dell'Ufficio di presidenza nazionale dell'Associazione nazionale libera caccia (ANLC)*, riferiscono sui temi oggetto dell'indagine conoscitiva.

Paolo RUSSO, *presidente*, dichiara conclusa l'audizione.

**La seduta termina alle 13.15.**

*N.B.: Il resoconto stenografico della seduta è pubblicato in un fascicolo a parte.*

**INDAGINE CONOSCITIVA**

*Mercoledì 4 marzo 2009. — Presidenza del vicepresidente Angelo ZUCCHI.*

**La seduta comincia alle 14.35.**

**Indagine conoscitiva sul sistema di finanziamento delle imprese agricole.**

**Audizione dei rappresentanti di Istituto di servizi per il mercato agricolo alimentare (ISMEA).**

*(Svolgimento e conclusione).*

Angelo ZUCCHI, *presidente*, avverte che la pubblicità dei lavori della seduta odierna sarà assicurata, oltre che attraverso l'impianto audiovisivo a circuito chiuso, anche mediante la trasmissione televisiva sul canale satellitare della Camera dei deputati.

Introduce quindi l'audizione.

Il dottor Arturo SEMERARI, *presidente dell'Istituto di servizi per il mercato agricolo alimentare (ISMEA)*, e il dottor Ezio CASTIGLIONE, *direttore generale dell'ISMEA*, svolgono un intervento sui temi oggetto dell'indagine conoscitiva.

Intervengono quindi, per porre quesiti e formulare osservazioni, i deputati Basilio CATANOSO (Pdl), Nicodemo Nazzareno OLIVERIO (PD), Angelo ZUCCHI, *presidente*, e Sebastiano FOGLIATO (LNP), ai quali replicano, con distinti interventi, il dottor Arturo SEMERARI, *presidente dell'Istituto di servizi per il mercato agricolo alimentare (ISMEA)*, e il dottor Ezio CASTIGLIONE, *direttore generale dell'ISMEA*.

Angelo ZUCCHI, *presidente*, dichiara conclusa l'audizione.

**La seduta termina alle 15.30.**

*N.B.: Il resoconto stenografico della seduta è pubblicato in un fascicolo a parte.*

**RISOLUZIONI**

*Mercoledì 4 marzo 2009. — Presidenza del presidente Paolo RUSSO.*

**La seduta comincia alle 15.30.**

**7-00128 Oliverio: Interventi per la tenuta competitiva e il rilancio produttivo del settore agroalimentare e della pesca.**

*(Discussione e rinvio).*

La Commissione inizia la discussione della risoluzione.

Paolo RUSSO, *presidente*, avverte che è stata preannunciata la presentazione di ulteriori risoluzioni di altri gruppi sul medesimo argomento; appare pertanto opportuno che siano discusse congiuntamente.

Non essendovi obiezioni, rinvia ad altra seduta il seguito della discussione.

**La seduta termina alle 15.35.**

**UFFICIO DI PRESIDENZA INTEGRATO  
DAI RAPPRESENTANTI DEI GRUPPI**

L'Ufficio di presidenza si è riunito dalle 15.35 alle 15.40.

**INDICE GENERALE****XIII Agricoltura**

## INDAGINE CONOSCITIVA:

Audizione dei rappresentanti della Federazione italiana delle banche di credito cooperativo  
– casse rurali ed artigiane (Federcasse) (*Svolgimento e conclusione*) ..... 3

## INDAGINE CONOSCITIVA:

Indagine conoscitiva sul fenomeno dei danni causati dalla fauna selvatica alle produzioni  
agricole e zootecniche.

Audizione dei rappresentanti delle associazioni di protezione ambientale Fare verde e Lega  
italiana protezione uccelli (LIPU) (*Svolgimento e conclusione*) ..... 4

Audizione dei rappresentanti delle associazioni venatorie Associazione nazionale libera caccia  
(ANLC) e Unione nazionale Enalcaccia, pesca e tiro (*Svolgimento e conclusione*) ..... 4

## INDAGINE CONOSCITIVA:

Indagine conoscitiva sul sistema di finanziamento delle imprese agricole.

Audizione dei rappresentanti di Istituto di servizi per il mercato agricolo alimentare (ISMEA)  
(*Svolgimento e conclusione*) ..... 5

## RISOLUZIONI:

7-00128 Oliverio: Interventi per la tenuta competitiva e il rilancio produttivo del settore  
agroalimentare e della pesca (*Discussione e rinvio*) ..... 5

UFFICIO DI PRESIDENZA INTEGRATO DAI RAPPRESENTANTI DEI GRUPPI ..... 5

XVI LEGISLATURA

**BOLLETTINO  
DELLE DELEGAZIONI PRESSO LE ASSEMBLEE  
PARLAMENTARI INTERNAZIONALI**

---

**INDICE**

---

DELEGAZIONE PRESSO L'ASSEMBLEA PARLAMENTARE DELL'OSCE . *Pag.* III

PAGINA BIANCA

## DELEGAZIONE

### presso l'Assemblea parlamentare dell'Organizzazione per la sicurezza e la cooperazione in Europa

---

Mercoledì 4 marzo 2009. — Presidenza  
del Presidente Riccardo MIGLIORI.

**La seduta comincia alle 13.10.**

#### Comunicazioni del Presidente.

Riccardo MIGLIORI, *Presidente*, sottolinea il rilievo che attribuisce al Convegno su « L'architettura di sicurezza europea: il ruolo attuale e futuro dell'OSCE », il prossimo 25 marzo nella sala della Lupa a Montecitorio: si attende al riguardo il contributo di tutti i membri della Delegazione.

Ricorda quindi che il giorno precedente al Convegno, il 24 marzo, il Presidente dell'Assemblea parlamentare dell'OSCE, on. Joao Soares, svolgerà una visita ufficiale in Italia, nel corso della quale visiterà le Agenzie delle Nazioni Unite con sede a Roma ed avrà una serie di incontri con esponenti istituzionali e politici.

Riferisce quindi sulla Riunione invernale dell'Assemblea parlamentare dell'OSCE, a Vienna, lo scorso 19-20 febbraio, ricordando che i lavori sono stati aperti dagli interventi del Presidente dell'Assemblea parlamentare dell'OSCE, Joao Soares, del Presidente in esercizio, Ministro degli Affari esteri greco, Dora Bakoyannis, del Presidente del Parlamento austriaco, Barbara Prammer, del Presidente dell'Assemblea parlamentare della NATO, John Tanner, del Segretario generale dell'OSCE, Marc Perrin de Brichambaut.

Il Presidente Soares ha sottolineato la volontà dell'OSCE di impegnarsi a fronte delle nuove sfide della realtà internazio-

nale, avvalendosi della grande forza di un'organizzazione fondata su una flessibilità che consente notevoli capacità di adattamento e di dialogo. Ha altresì ribadito l'impegno dell'Assemblea parlamentare nelle osservazioni elettorali, che continueranno ad essere al centro delle sue attività. Nel corso dei lavori delle Commissioni generali, si è svolta una valutazione sui seguiti, nei diversi Paesi membri, degli impegni assunti con la Dichiarazione di Astana e sono state presentate dai relatori le bozze delle risoluzioni che saranno votate nella sessione annuale di Vilnius dal 29 giugno al 3 luglio 2009. In particolare, il Presidente della Delegazione italiana, on. Riccardo Migliori, relatore per la I Commissione Affari politici e sicurezza, ha illustrato la sua proposta su « Emergenza alimentare e sicurezza nell'area OSCE ».

Nella sede della Commissione permanente, il Rappresentante speciale per la lotta contro la criminalità organizzata transnazionale, sen. Carlo Vizzini (PDL) ha presentato un proprio rapporto.

I lavori sono stati inoltre caratterizzati dal dibattito speciale sull'architettura di sicurezza europea, cui hanno partecipato Alexander Groushko, Viceministro degli esteri russo, che ha parlato dell'esigenza di un nuovo approccio ai temi della sicurezza in Europa, e Veronique Bujon-Barre, Rappresentante del Ministero degli Affari esteri francese, che ha parlato di una crisi di fiducia in Europa dopo la guerra in Georgia nell'agosto 2008 e della necessità di recuperare la fiducia perduta.

Il 18 febbraio 2009, inoltre, il Presidente ed alcuni componenti la Delegazione italiana hanno incontrato, presso la sede

del Parlamento slovacco, a Bratislava, il Vicepresidente del Parlamento slovacco, on. Miroslav Ciz, il Presidente del gruppo di amicizia interparlamentare Slovacchia-Italia, on. Pavol Hrusovsky, il Presidente della Delegazione slovacca presso l'Assemblea parlamentare dell'OSCE, Jan Zvonár ed alcuni componenti della medesima Delegazione.

Ricorda altresì che dal 9 al 12 febbraio 2009, l'on. Pierluigi Mantini ha partecipato, insieme con il Presidente della medesima Assemblea, Joao Soares (Portogallo) e all'on. Canan Kalsin (Turchia), a una missione a Chisinau e Tiraspol, finalizzata a rinvigorire l'impegno dell'Assemblea parlamentare dell'OSCE relativamente allo status della Transnistria e a predisporre l'osservazione internazionale delle elezioni parlamentari del 5 aprile 2009. Nel corso della visita, i parlamentari hanno incontrato il Presidente del Parlamento moldavo, Marian Lupu ed altri interlocutori istituzionali, rappresentanti della Repubblica di Moldova e della Transnistria.

Riferisce quindi sulla visita all'ODIHR (Ufficio per le Istituzioni democratiche e i diritti umani), a Varsavia, lo scorso 2-3 febbraio 2009: il Presidente Migliori e l'on. Matteo Mecacci hanno incontrato il Direttore dell'Ufficio per le Istituzioni democratiche e i Diritti umani (ODIHR) dell'OSCE, Amb. Janez Lenarcic. Al centro degli incontri due relazioni elaborate dall'ODIHR e riguardanti l'Italia: una sulla valutazione delle elezioni politiche italiane del 13 e 14 aprile 2008 e l'altra, non ancora pubblicata, sulla situazione dei diritti umani dei Rom e dei Sinti, elaborata a seguito di una missione svoltasi in Italia dal 20 al 26 luglio 2008. La delegazione ha inoltre incontrato i responsabili degli Uffici Democratizzazione, Tolleranza e non Discriminazione, Diritti umani.

Ricorda infine i prossimi impegni della Delegazione: l'on. D'Amico parteciperà al seminario e agli incontri organizzati dalla Commissione ad hoc sulla Bielorussia, a Minsk dal 9 al 12 febbraio e parteciperà altresì all'osservazione elettorale in Macedonia il 22 marzo. Il senatore Marcucci

parteciperà all'osservazione elettorale in Montenegro. Il 5 aprile si svolgerà infine l'osservazione elettorale in Moldavia, cui parteciperanno il Presidente, i deputati Mantini e Barbieri, i senatori Allegrini, Barbieri, Compagna e Randazzo.

Avverte infine che gli uffici hanno predisposto il numero zero di un nuovo prodotto di documentazione: la newsletter della Delegazione che verrà distribuita dopo gli appuntamenti annuali di maggiore rilievo dell'Assemblea parlamentare dell'OSCE.

Emerenzio BARBIERI (PdL) sottolinea che, per assicurare la partecipazione dei componenti la Delegazione al Convegno del 25 marzo, sarà necessario che le Presidenze della Camera e del Senato autorizzino i parlamentari considerandoli in missione.

Con riferimento all'osservazione elettorale in Moldova, ribadisce l'esigenza che essa si svolga anche fuori dalla capitale Chisinau, in quanto la sua precedente esperienza ha dimostrato che nella capitale lo svolgimento delle operazioni elettorali è stato regolare mentre vi sono state diverse segnalazioni di irregolarità in provincia. Egli personalmente chiede pertanto di partecipare all'osservazione elettorale nelle zone periferiche del Paese.

Pierluigi MANTINI (PD) riferisce in ordine alla sua proposta di considerazioni sul rapporto della missione di valutazione delle elezioni parlamentari in Italia, il 13 e 14 aprile 2008, da parte dell'OSCE/ODIHR. Essendo stata distribuita la sua proposta (*vedi allegato*), attende il contributo dei colleghi della Delegazione relativamente al merito ed ai modi in cui valorizzare il lavoro della Delegazione sulla materia.

Passa quindi a riferire sulla missione in Moldova, dal 9 al 12 febbraio 2009, cui ha partecipato insieme con il Presidente Joao Soares (Portogallo), l'on. Canan Kalsin (Turchia) ed il Segretario generale, Spencer Oliver. La missione è stata finalizzata a rinvigorire l'impegno dell'Assemblea parlamentare dell'OSCE relativamente allo status della Transnistria e a predisporre l'osservazione internazionale

delle elezioni parlamentari del 5 aprile 2009. Nel corso della visita, i parlamentari hanno incontrato il Presidente del Parlamento moldavo, Marian Lupu, il Presidente della Commissione Elettorale centrale, Eugeniu Stirbu, i rappresentanti dei gruppi parlamentari presenti in Parlamento (Partito Comunista Moldavo, Alleanza Moldova Nostra, Partito Popolare Cristiano Democratico, Partito Democratico Moldavo), i rappresentanti dei partiti di opposizione attualmente non presenti in Parlamento (Partito liberal-democratico, Partito social-liberale, Unione Centrista della Moldova) ed i rappresentanti di organizzazioni non governative.

La Delegazione ha inoltre effettuato, l'11 febbraio, una visita nella Regione della Transnistria, dove ha incontrato il Vicepresidente Korolev ed il Presidente del Soviet Shevchuk.

Sono stati infine incontrati i Rappresentanti diplomatici presenti a Chisinau (in particolare, gli ambasciatori di Ucraina, Russia, Stati Uniti ed il Rappresentante della Commissione dell'Unione europea) nonché i responsabili delle missioni dell'OSCE a Chisinau e a Tiraspol.

Nel corso degli incontri, la Delegazione ha sottolineato l'esigenza che le elezioni del prossimo 5 aprile siano improntate a criteri di trasparenza e democrazia, garantendo il libero accesso ai mezzi di comunicazione da parte di tutte le formazioni politiche e la possibilità per i partiti di svolgere la campagna elettorale senza restrizioni. Al riguardo, la Delegazione ha manifestato una forte preoccupazione per le segnalazioni relative alle pressioni ed intimidazioni esercitate nei confronti dei leader dei partiti di opposizione, sul conto dei quali la procura moldava risulta aver avviato indagini per presunti casi di corruzione.

Il Presidente del Parlamento moldavo, Marian Lupu ha sottolineato che tutti i maggiori partiti moldavi sostengono l'esigenza della reintegrazione del territorio nazionale, evidenziando come non vi siano differenze etniche, culturali, religiose tra la popolazione moldava e la popolazione transnistriana. Ha comunque positiva-

mente ribadito che la Moldova non intende ricorrere alle armi per risolvere il contenzioso territoriale ma avvalersi di negoziati con il supporto dei partner internazionali per ottenere il ritiro delle truppe russe dal territorio moldavo.

Nel corso della visita a Tiraspol, la Delegazione ha avuto un incontro con il Vicepresidente Alexander Korolev, con il Viceministro dell'economia Alevtina Slinchenko, i due Viceministri degli affari esteri della autoproclamata Repubblica, Sergey Simonenko e Alexandr Malyarchuk, ed un incontro con il Presidente del Supremo Soviet di transnistria, Evgeny Shevchuk. La parte transnistriana, relativamente al contenzioso territoriale, tende a sottolineare le differenze storiche, etniche, linguistiche tra la Repubblica di Moldova e la Transnistria, prospettando l'ipotesi di un modello « svizzero » per il superamento del contenzioso.

Tenuto presente che il negoziato si svolge dal 2005 nel formato 5 + 2 (Chisinau, Tiraspol, OSCE, Ucraina, Russia + Unione europea e Stati Uniti), si è svolto un incontro serale, nel formato 3 + 2, con i Rappresentanti di OSCE, Russia e Ucraina + Stati Uniti e Unione europea, in cui, tornando alle ragioni storiche dell'attuale status della Transnistria, si è evidenziata l'esigenza di procedere sul piano negoziale attraverso l'assunzione di responsabilità delle parti nella costruzione di misure di collaborazione e fiducia reciproca che consentano lo sviluppo economico e sociale della regione, attualmente caratterizzata da una situazione di difficoltà ma con notevoli potenzialità di sviluppo.

Nei colloqui con i leader dei partiti di opposizione (Vladimir Filat del partito liberal-democratico, Dumitru Braghis del partito social-liberale e Vasile Tarlev dell'Unione Centrista della Moldova), questi ultimi hanno tracciato un quadro preoccupante sulla regolarità della campagna elettorale e delle prossime elezioni. Si sono infatti lamentate la violazione del diritto al libero accesso ai mezzi di comunicazione, le strumentalizzazioni della procura moldava con indagini per presunti reati legati

alla corruzione, l'introduzione di uno sbarramento del 6 per cento previsto dalla legge elettorale. Sono state inoltre sollevate preoccupazioni circa l'effettiva imparzialità della Commissione Centrale Elettorale e sono stati espressi timori per possibili « brogli », attraverso le società private cui sono stati appaltati i servizi necessari per lo svolgimento delle elezioni, che potrebbero essere influenzabili da parte dell'attuale Governo.

La Delegazione si è impegnata a monitorare in modo capillare lo svolgimento delle elezioni. Restano peraltro non prive di importanza le questioni relative alla partecipazione alle elezioni dei cittadini moldavi residenti in Transnistria, in quanto non si potrà votare in tale regione: le autorità transnistriane dovrebbero assicurare agli elettori libertà di movimento verso i seggi elettorali oltre il fiume Dneestr. Si è inoltre evidenziata l'esigenza specifica di assicurare il voto all'estero, tenendo presente che circa il 25 per cento della popolazione moldava è emigrata.

A margine degli incontri previsti dall'agenda OSCE, egli ha avuto occasione di visitare la nuova Ambasciata italiana a Chisinau, aperta soltanto lo scorso mese di gennaio, e di incontrare gli esponenti dell'imprenditoria italiana, per fare il punto sulle potenzialità che la Moldova offre nei settori degli investimenti stranieri e nello sviluppo delle piccole e medie imprese, in particolare nei settori del tessile, della zootecnia e dell'industria. È emersa al riguardo il crescente peso della nostra imprenditoria in Moldova, anche nella prospettiva di una nostra maggiore competitività nei mercati della CSI nonché la forte richiesta di tecnologia e « know how » italiani.

Riccardo MIGLIORI, *Presidente*, sottolinea l'interesse con cui è stato accolto insieme con l'onorevole Mecacci a Varsavia, negli uffici dell'ODIHR, in quanto in genere i Paesi a democrazia avanzata tendono a dedicare scarsa attenzione alle risultanze dell'osservazione internazionale delle elezioni, che invece offre general-

mente considerevoli spunti meritevoli di approfondimento.

Claudio D'AMICO (LNP) riferisce in ordine all'attività svolta a Vienna, nel corso della Riunione invernale dell'Assemblea parlamentare dell'OSCE, dal gruppo di lavoro ad hoc sulla Bielorussia di cui fa parte. Rileva in proposito che, a suo avviso, l'atteggiamento del Presidente del gruppo di lavoro, la socialdemocratica tedesca Uta Zapf appare eccessivamente rigido nei confronti della parte bielorussa, rispetto alla quale sarebbe più utile un atteggiamento realistico e di disponibilità.

Riferisce altresì sul prossimo seminario organizzato a Minsk sulla creazione di un clima favorevole agli investimenti, in relazione al quale si è personalmente attivato per favorire la partecipazione di rappresentanti di imprese italiane.

Massimo LIVI BACCI (PD) suggerisce all'onorevole D'Amico di contattare in proposito la Confindustria; ringrazia quindi l'onorevole Mantini per le relazioni da lui predisposte.

Riccardo MIGLIORI, *Presidente*, sottolinea, con riferimento alla missione dell'onorevole D'Amico in Bielorussia, che dovrebbe essere evidenziato in quella sede come l'eventuale riconoscimento dell'indipendenza dell'Abkazia e dell'Ossezia del sud da parte bielorussa contraddirebbe un percorso di avvicinamento all'Europa. Ritiene altresì che, in vista delle elezioni presidenziali in Bielorussia, dovrebbe essere ribadita l'esigenza di una legge elettorale più garantista per le opposizioni.

Relativamente alla relazione dell'onorevole Mantini sul rapporto dell'ODIHR relativo alle elezioni politiche in Italia, ritiene che la Delegazione debba discutere sui destinatari della relazione che potrebbe essere predisposta dalla Delegazione.

Pierluigi MANTINI (PD) rileva che, alla conclusione della sua proposta di relazione, si prevede che la Delegazione Italiana presso l'Assemblea Parlamentare

OSCE solleciti l'attenzione del Parlamento nazionale, del Governo e delle Autorità indipendenti interessate, circa le criticità evidenziate, anche in vista delle elezioni europee e amministrative del 2009, concordando sull'ipotesi di semplificare e unificare la legislazione elettorale e di rendere stabili i principi e i sistemi elettorali evitando mutamenti delle regole in prossimità delle scadenze elettorali.

Laura ALLEGRINI (Pdl) sottolinea come, a suo avviso, la relazione predisposta dall'ODIHR è già a disposizione delle istituzioni competenti e che dunque la Delegazione dovrebbe valutare eventuali punti su cui sia possibile trovare il consenso dei gruppi, considerato invece che, su alcune delle criticità evidenziate dall'ODIHR, sarà ben difficile trovare posizioni comuni.

Claudio D'AMICO (LNP) ritiene che potrebbe essere utile invitare alla discussione sulla relazione dell'ODIHR un rappresentante del Governo, in particolare del Ministero dell'interno.

Riccardo MIGLIORI, *Presidente*, condive la proposta dell'onorevole D'amico.

Laura ALLEGRINI (Pdl) si dichiara contraria a tale proposta, che teme solleverebbe un « vespaio » considerata la delicatezza della materia.

Luigi COMPAGNA (Pdl), ricordata la sua precedente esperienza nella XIV legislatura, in cui l'attuale Presidente del Consiglio veniva costantemente messo sotto accusa dal Rappresentante speciale dell'OSCE per la libertà dei media, ritiene che l'attuale situazione sia in parte cambiata e possa comunque essere sdrammatizzata. Le osservazioni internazionali delle elezioni comportano infatti sempre rilievi critici, che l'Italia deve saper accettare (prescindendo dalla condivisibilità del merito), considerato che il nostro Paese partecipa ad analoghe attività in altri Paesi.

Claudio D'AMICO (LNP) osserva che si può comunque rispondere ai rilievi dell'ODIHR, con fondati argomenti, quando quei rilievi non sono condivisibili.

Riccardo MIGLIORI, *Presidente*, ringrazia i colleghi intervenuti e dichiara chiusa la seduta.

**La seduta termina alle 14.15.**

ALLEGATO

**Considerazioni della Delegazione Italiana presso l'OSCEPA sul rapporto della missione di valutazione delle elezioni parlamentari in Italia, 13 e 14 aprile 2008**

**(Proposta dell'on. Mantini)**

**1. PROFILI GENERALI**

Tra le molteplici attività dell'Organizzazione per la Sicurezza e la Cooperazione in Europa (OSCE) ha grande rilievo quella del monitoraggio elettorale, la cui gestione è affidata all'Office for Democratic Institutions and Human Rights (ODIHR - Ufficio per le Istituzioni Democratiche e i Diritti Umani), organismo specializzato dell'OSCE, che ha il compito principale di fornire assistenza tecnica nell'organizzazione delle elezioni e di verificare al momento del voto il rispetto delle procedure elettorali e degli standard democratici internazionali.

Il monitoraggio elettorale è un'attività che non si limita ai soli giorni immediatamente a ridosso delle elezioni, ma riguarda un periodo di tempo assai più ampio, che copre sia la fase pre-elettorale che quella post-elettorale.

In Italia, a seguito di un invito del Ministero degli Affari Esteri italiano del 14 febbraio 2008 e di una Missione di esplorazione intrapresa dall'OSCE dal 20 al 22 febbraio 2008, l'OSCE/ODIHR ha organizzato una missione di valutazione al fine di osservare le elezioni parlamentari anticipate del 13 e 14 aprile 2008. La missione, presieduta dall'ambasciatore Audrey Glover e composta da altri nove esperti, si è svolta dal 26 marzo al 18 aprile 2008.

La Missione di Valutazione OSCE/ODIHR ha provveduto ad effettuare una serie di incontri ispettivi con le strutture dell'amministrazione elettorale (Ministero degli Interni, Ufficio Elettorale Centrale Nazionale - UECN presso la Corte di Cassazione, Giunte parlamentari delle ele-

zioni, funzionari regionali e locali, amministratori elettorali a ogni livello, partiti politici e rappresentanti dei mass media e della società civile), nonché una attività di monitoraggio dei sette principali canali televisivi italiani e di alcuni seggi elettorali campione (città di Roma, Palermo, Trieste e Perugia durante le due giornate di voto).

A conclusione della Missione di Valutazione l'OSCE/ODIHR ha prodotto un Rapporto, pubblicato il 5 settembre 2008, trasmesso poi al Governo italiano che lo sta esaminando con interesse, anche per dare seguito ai suggerimenti e alle raccomandazioni contenute nel Rapporto stesso. Infatti, nel Rapporto, oltre ad essere fornire alcune raccomandazioni preziose di carattere legislativo, sono formulate una serie di considerazioni positive sul funzionamento complessivo della macchina elettorale italiana, ritenuta pienamente soddisfacente per il livello tecnico organizzativo raggiunto, perfettamente in linea con le disposizioni legislative vigenti, attesa anche l'estrema delicatezza e complessità del sistema elettorale italiano. Tuttavia, nel Rapporto sono state sollevate anche alcune criticità.

1.1. Il Rapporto di Valutazione della Missione OSCE/ODIHR è un documento di analisi ad ampio spettro delle elezioni politiche italiane svoltesi nell'aprile 2008, costituito da 12 capitoli introdotti da un sommario esecutivo (capitolo I) e da molteplici ringraziamenti (capitolo II) alle autorità italiane per il prezioso spirito collaborativo dimostrato da tutti gli interpellati dall'OSCE, e concluso da una appendice (Annesso dati ufficiali) con i dati numerici ufficiali dei risultati delle vota-

zioni e dei seggi assegnati sia per quanto riguarda la Camera dei Deputati, che per il Senato della Repubblica.

1.2. La prima parte del Rapporto (capitolo III) analizza il contesto in cui si sono tenute le ultime elezioni parlamentari, ripercorre, infatti, i principati fatti storico-politici che portarono l'Italia alle elezioni anticipate e illustra la nuova riconfigurazione delle coalizioni elettorali dei 158 partiti che si presentarono alla competizione elettorale. Le coalizioni dei partiti politici italiani risultarono così costituite: « nel centro-sinistra, il Partito Democratico (PD), fondato nel 2007, si è presentato in coalizione con il partito Italia dei Valori »; « Nel centro-destra Alleanza Nazionale e Forza Italia si sono accordate in una nuova lista unitaria chiamata Popolo della Libertà (PdL). Il PdL si è presentato in coalizione con la Lega Nord al nord e con il Movimento Per l'Autonomia - Alleanza per il Sud, nel sud d'Italia. Partiti minori che erano membri di una delle due grandi coalizioni nel 2006 si sono presentati o da soli o hanno formato numerose coalizioni più piccole. La Sinistra L'Arcobaleno ha riunito due partiti comunisti, i Verdi e la Sinistra Democratica. Sul versante destro, La Destra ha presentato candidati del Movimento Sociale - Fiamma Tricolore ed ex membri di Alleanza Nazionale ».

1.3. Il successivo capitolo IV fornisce un ampio excursus della cornice legale, composta da più di 60 leggi e decreti diversi, che regola l'organizzazione, lo svolgimento e le attività di controllo/reclamo delle elezioni politiche in Italia, nonché del finanziamento, ai partiti ed ai candidati, per le spese sostenute nella campagna elettorale. « La legislazione elettorale italiana prevede non meno di cinque sistemi elettorali per l'elezione del Parlamento: un sistema proporzionale con liste chiuse in circoscrizioni plurinomiali, sbarramento nazionale e bonus di maggioranza per la Camera; un sistema proporzionale con liste chiuse in circoscrizioni plurinomiali con sbarramento nella circoscrizione e bonus di maggioranza per il Senato in 18 delle regioni; un sistema

uninomiale a maggioranza semplice per l'elezione del Senato in Valle d'Aosta e per sei circoscrizioni uninominali in Trentino Alto Adige, così come per l'elezione di un deputato alla Camera e di un senatore nelle zone Nord e Centro America e Africa, Asia, Oceania e Antartide nella circoscrizione estero. Un sistema proporzionale con liste aperte in una circoscrizione plurinomiale è stato usato (per il Senato e per la Camera) per le rimanenti zone della circoscrizione estero ».

1.4. Nel V capitolo viene ampiamente analizzata l'amministrazione elettorale italiana che, come evidenziato nel Rapporto stesso, « per quanto sia molto complessa e coinvolga un alto numero d'istituzioni indipendenti, funziona efficientemente e soprattutto gode di un alto livello di fiducia, sia da parte del pubblico in generale, sia da parte dei partecipanti al processo elettorale ».

A livello centrale il ruolo predominante di supporto amministrativo logistico e organizzativo per la preparazione e la condotta delle elezioni è svolto dal Ministero degli Interni e in particolare dalla Direzione Centrale dei Servizi Elettorali che coordina i preparativi amministrativi per le elezioni.

Vengono poi riportate le competenze dei vari organi giuridici all'interno delle strutture giudiziarie che, a livello centrale e locale (UECN - Ufficio Elettorale Centrale Nazionale, UER - Uffici Elettorali Regionali per l'elezione del Senato, UEC - Uffici Elettorali Circoscrizionali per l'elezione della Camera), sono responsabili della registrazione delle liste dei candidati dei partiti, della tabulazione dei risultati ufficiali e della ripartizione dei seggi. Vi è inoltre un sistema di uffici elettorali permanenti che, istituiti a livello centrale e provinciale e subordinati al Ministero degli Interni, sono incaricati dell'organizzazione delle elezioni (la registrazione dei simboli dei partiti politici, la preparazione e distribuzione del materiale elettorale, il costante aggiornamento delle liste degli elettori). Sul territorio, le elezioni sono amministrare dai membri del seggio (il presidente, nominato dai presidenti delle

Corti d'Appello pertinenti, e da 4 scrutatori, nominati dalla CEC - Commissione Elettorale Comunale). È utile evidenziare che nel Rapporto è manifestato che tutti « *i funzionari elettorali e i rappresentanti dell'amministrazione centrale e locale incontrati dalla Missione dell'OSCE/ODIHR hanno dato prova di un'eccellente conoscenza della normativa e delle procedure elettorali* » e che, « *per quanto appaia piuttosto complesso, il sistema di aggiornamento delle liste elettorali è considerato efficiente e nessuna preoccupazione riguardo alla sua precisione è stata rilevata dalla missione dell'OSCE/ODIHR* ».

1.5. Per quanto attiene allo svolgimento della Campagna elettorale (capitolo VI) la Missione di Valutazione dell'OSCE/ODIHR ha riscontrato che « *la libertà d'espressione e la libertà d'assemblea sono state rispettate e agli elettori è stata offerta una scelta autentica fra differenti opzioni politiche. Ai partiti è stata data l'opportunità di fare campagna* », anche se, vista la presenza di liste bloccate presentate dai partiti politici e conseguentemente l'assenza del voto di preferenza da parte dell'elettore, la campagna elettorale da parte dei partiti si è concentrata più su istanze di carattere nazionale, dando poca attenzione alle problematiche locali (pochi i temi che hanno catalizzato l'attenzione pubblica da parte dei partiti: la possibile cessione di Alitalia, l'immigrazione di lavoratori stranieri, la situazione economica generale e le riforme del sistema sociale).

1.6. Particolare cura è stata prestata dalla Missione dell'OSCE/ODIHR al monitoraggio dei media (capitolo VII) che hanno seguito intensamente la campagna elettorale permettendo agli elettori di avere facilmente accesso all'informazione. Oltretutto i Rappresentanti dell'OSCE/ODIHR, dal 19 marzo fino all'11 aprile hanno condotto un'analisi quantitativa e qualitativa delle trasmissioni del prime time dei tre canali televisivi pubblici (RAI Uno, RAI Due e RAI Tre), dei tre canali privati di Mediaset (Italia Uno, Rete Quattro e Canale Cinque) e del canale privato La7, posseduto da Telecom.

Da ciò si è evinto che, tra le luci e le ombre del sistema radiotelevisivo italiano, « *i canali TV monitorati hanno fornito un'ampia copertura delle elezioni sia nei notiziari regolari sia nelle trasmissioni d'informazione e tutte le liste sono state in grado di presentare le loro piattaforme elettorali negli speciali programmi trasmessi dai media pubblici nazionali* ».

In generale il risultato del monitoraggio ha evidenziato che, nel periodo in esame, i programmi di informazione delle reti televisive testate hanno concentrato la maggiore attenzione sui due partiti politici principali: PD e PDL. Ciò almeno nella fase iniziale della campagna. Infatti la quantità di tempo concessa agli altri partiti è aumentata con il progredire della campagna elettorale.

La TV pubblica ha rispettato gli obblighi di legge e ha garantito a tutte le liste e ai loro leader uguale accesso. « *A un rappresentante per ogni lista sono stati concessi 20 minuti nel programma "L'intervista" e a membri di quattro liste per volta è stata garantita la partecipazione, per due volte durante la campagna, al programma della RAI, Tribuna Elettorale. Inoltre, spot pubblicitari gratuiti di presentazione delle liste sono stati trasmessi durante la programmazione mattutina di RAI Due e di RAI Tre. Oltre a ciò, tutti i 15 leader di partiti e coalizioni hanno partecipato a uno dei programmi settimanali, di 45 minuti chiamati "Conferenza stampa", rispondendo alle domande di cinque giornalisti in rappresentanza di differenti testate giornalistiche. Il programma elettorale conclusivo, "Le Interviste", trasmesso l'11 aprile, ultimo giorno della campagna, ha concesso a tutti i leader sette minuti di tempo per rivolgere agli elettori l'appello finale della propria campagna* ».

Dall'analisi dei dati risulta che « *i notiziari dei canali RAI hanno dato circa il 30 per cento del tempo dedicato alla politica a ognuno dei due principali contendenti, PD e PdL. Allo stesso tempo, a UdC e SA è stato dato circa il 10 per cento, mentre LN, SP, IdV e LD hanno ricevuto tutti una copertura tra il 2 per cento e il 5 per cento del totale. La distribuzione del tempo tra i*

partiti nei programmi di approfondimento della RAI è stata simile a quella dei notiziari. Tra tutti i canali RAI, RAI Uno è stato il più equilibrato in termini di tono della copertura e di quantità di tempo dato alle liste e ai loro leader. Mentre su tutti e tre i canali RAI il tono della copertura per i partiti è stato prevalentemente neutro, RAI Tre ha fornito un ritratto leggermente negativo del PdL e uno più positivo del PD rispetto agli altri due canali pubblici».

La TV privata. Il programma di informazione di Italia 1, Studio Aperto, ha concentrato l'attenzione maggiore sui due partiti principali, PdL (37 per cento) e PD (33 per cento). «Tuttavia, mentre la rappresentazione del PdL è stata principalmente positiva o neutra, il PD è stato presentato essenzialmente sotto una luce neutra o negativa». Nel canale televisivo Rete Quattro il PdL ha ricevuto il 54 per cento dello spazio televisivo dedicato alla politica, mentre al PD è andato il 21 per cento e a SA, come all'UdC, il 5 per cento. Inoltre, anche per quanto riguarda il tono dell'informazione elettorale fornita, Rete Quattro ha mostrato una evidente preferenza verso il PdL, mentre gli altri partiti sono stati presentati in una luce neutra o negativa, «il conduttore, e direttore, del notiziario ha palesato un costante sostegno per Silvio Berlusconi e per il suo partito». Il notiziario di Canale Cinque è stato il più equilibrato nella copertura dei partiti fra tutti i canali Mediaset, mostrando solo una lieve tendenza a favore del partito del PDL. Molto positivo anche il giudizio del programma di approfondimento *Matrix*, «molto bilanciato e ha offerto una significativa quantità di spazio a un elevato numero di liste» (9 partiti hanno ricevuto almeno l'8 per cento del tempo totale del programma).

Il canale televisivo privato La7 ha garantito uno spazio equilibrato all'informazione elettorale. In generale, «tutti i partiti sono stati trattati in modo imparziale. Nei notiziari le formazioni politiche sono state oggetto di critiche, inclusi entrambi i capolista di PdL e PD. Al PdL è stato dato lo spazio maggiore (28 per cento) mentre il PD ha ricevuto il 17 per cento; otto liste hanno

avuto più del 4 per cento e altri otto partiti ancora hanno avuto circa il 2 per cento dello spazio ognuno».

1.7. I capitoli VIII e IX del Rapporto hanno trattato il complesso tema dei reclami pre-elettorali e post-elettorali, sollevando alcune criticità che saranno oggetto di successiva analisi in queste pagine.

1.8. Anche la partecipazione femminile alle elezioni politiche 2008 è stata oggetto del monitoraggio della Missione di Valutazione dell'OSCE/ODIHR (capitolo X) le cui analisi hanno rilevato che «teoricamente un sistema a liste chiuse dovrebbe permettere a più donne di essere elette. Infatti, i partiti potrebbero inserire le candidate donne in posizioni di lista, tali da garantire con sicurezza l'elezione. Ciononostante, le donne non sono state generalmente collocate in posizioni "vincenti" nelle loro liste di partito nelle elezioni del 2008».

1.9. Stesso discorso anche per quanto riguarda la partecipazione alle elezioni di minoranze elettorali (capitolo XI), ambito regolato dall'articolo 2 della Legge 1228 del 24 dicembre 1954, cui però non è data uniforme attuazione a livello nazionale. Oltretutto è stato rilevato che stereotipi negativi sui Rom «sono stati usati dalla Lega Nord, nella sua campagna, per sostenere l'espulsione dal Paese».

1.10. Per quanto riguarda lo svolgimento delle procedure di voto e il conteggio delle schede elettorali (capitolo XII e XIII) i Rappresentati della Missione dell'OSCE/ODIHR hanno visitato circa quaranta seggi elettorali a campione nelle aree di competenza della città di Roma, Trieste, Perugia e Palermo dei totali 61.212 seggi elettorali distribuiti su tutto il territorio nazionale.

È stato riscontrato il notevole impegno posto per creare le condizioni necessarie alla partecipazione degli elettori (trasporto pubblico a prezzo ridotto e trasporti speciali per gli elettori più anziani, pubblicazione di liste di seggi privi di barriere architettoniche per elettori portatori di handicap). «Nei seggi visitati, le operazioni di voto sono state condotte in maniera calma e ordinata, con la maggior parte dei

*membri di seggio presenti. L'identificazione degli elettori è stata effettuata correttamente, i dati dei loro documenti d'identità registrati nelle liste elettorali e il numero delle loro tessere elettorali registrato nel verbale di controllo».*

I dati ufficiali sull'affluenza al voto sono stati dell'80,51 per cento per la Camera e dell'80,47 per cento per il Senato, leggermente inferiori rispetto a quelli delle elezioni 2006 (83,617 per cento per la Camera e 83,564 per cento per il Senato).

Nei seggi visitati il conteggio è iniziato immediatamente dopo la chiusura dei seggi il 14 aprile. Conteggio molto lento in quanto le procedure richieste per legge erano complesse: prima di aprire le urne, i membri del seggio determinavano, separatamente per l'elezione del Senato e per l'elezione della Camera dei Deputati, il numero di cittadini che aveva votato contando il numero di registrazioni nelle liste elettorali. Questi numeri sono stati poi confrontati con il numero di schede consegnate agli elettori. Come misura di sicurezza aggiuntiva sono state contate le registrazioni sui verbali di controllo. Il presidente di seggio ha dovuto estrarre singolarmente ogni scheda dall'urna e passarla agli scrutatori che registravano il voto. Il processo è stato osservato dai rappresentanti di lista, così assicurando un alto livello di garanzia della correttezza dello scrutinio.

## 2. LE CRITICITÀ.

Rilievi della Missione di Valutazione dell'OSCE/ODIHR nel monitoraggio delle elezioni parlamentari anticipate del 13 e 14 aprile 2008.

Il Rapporto di Valutazione delle elezioni parlamentari anticipate del 13 e 14 aprile 2008 prodotto dalla Missione dell'OSCE/ODIHR rileva alcune criticità, sia per quanto riguarda la regolamentazione che l'organizzazione e la conduzione delle elezioni politiche 2008 in Italia.

In particolare la Missione OSCE/ODIHR ha riscontrato le seguenti problematiche.

### 2.1. LA DISCIPLINA LEGALE DELLE ELEZIONI

#### 2.1.1 Contesto generale e discrepanza di voto.

Per quanto riguarda l'elezione del Senato della Repubblica, la Costituzione italiana stabilisce all'articolo 57, il numero dei senatori eletti in sei delle regioni italiane (la Valle d'Aosta elegge 1 senatore, il Molise elegge 2 senatori mentre Friuli Venezia Giulia, Umbria, Basilicata e Trentino Alto Adige eleggono 7 senatori ciascuno) mentre nel resto delle regioni il numero di seggi è proporzionale alla popolazione in conformità con l'ultimo censimento.

Quindi, la Missione OSCE/ODIHR rileva che poiché «*esiste una significativa discrepanza nel valore di ogni voto per le elezioni del Senato, andrebbe dunque considerato un ulteriore consolidamento delle misure a garanzia dell'equità di suffragio per l'elezione dei senatori*».

#### 2.1.2 Voto All'estero e discrepanza di voto.

Anche nella circoscrizione estero vale il precedente discorso della discrepanza di voto, in quanto, in questa circoscrizione, sia relativamente all'elezione della Camera dei Deputati che del Senato della Repubblica, i seggi sono prefissati dalla Costituzione (12 seggi per i deputati e sei seggi per il senato). La circoscrizione estero è suddivisa a sua volta in quattro zone (1. Europa, Federazione Russa e Turchia, 2. Sud America; 3. Nord e Centro America; 4. Africa, Asia, Oceania e Antartide) in cui il potere di voto differisce considerevolmente da una zona all'altra: «*la deviazione dal numero medio di 293.400 residenti all'estero per eleggere un seggio alla Camera, raggiunge il 34 per cento per la zona comprendente Africa, Asia, Oceania e Antartide, dove viene assegnato un seggio alla Camera a fronte di una popolazione di 192,390 italiani. La disuguaglianza nel*

potere di voto è ancora più pronunciata per l'elezione del Senato.

Mentre l'Europa, con 2.039.149 italiani residenti, elegge due senatori, Africa, Asia, Oceania e Antartide con 192.390 italiani residenti eleggono un senatore ».

Quindi, la Missione OSCE/ODIHR rileva che « data la differenza esistente nel valore del voto dei cittadini all'estero, il Parlamento potrebbe considerare di migliorare le garanzie di equità del suffragio ».

### 2.1.3 Semplificazione del quadro normativo.

Il quadro normativo per le elezioni italiane è molto complesso, in quanto composto da più di 60 leggi e decreti diversi, ma fornisce una base adeguata per la condotta di elezioni in linea con gli impegni dell'OSCE e gli altri standard internazionali. Tuttavia, « queste elezioni hanno dimostrato un vuoto nella legislazione concernente la procedura per i reclami e gli appelli », inoltre « il paragrafo 5.8 del Documento di Copenhagen dell'OSCE riconosce che la legislazione dovrebbe essere accessibile ai cittadini ».

Quindi, la Missione OSCE/ODIHR rileva che « sarebbe utile per il legislatore adottare o aver pubblicato un testo unico integrato della normativa elettorale relativa alle elezioni parlamentari, rendendo la legge più accessibile e semplificandone l'applicazione da parte degli amministratori elettorali ».

### 2.1.4 Diritto di voto attivo. Equità del suffragio tra Camera e Senato.

Premesso che l'Articolo 70 della Costituzione prevede che la Camera dei Deputati e il Senato della Repubblica esercitino uguale potere legislativo, le regole per il suffragio sono differenti: il diritto di voto è di 18 anni per la Camera e di 25 anni per il Senato.

« Poiché entrambe le camere hanno uguali poteri e sono elette contemporaneamente, questa disparità non sembra basarsi

su un criterio obiettivo e ragionevole. Sembra piuttosto essere il risultato di un'abitudine storica ».

Quindi, la Missione OSCE/ODIHR rileva che « il nuovo Parlamento potrebbe considerare la questione di garantire uguale diritto di voto per l'elezione del Senato a tutti i cittadini che hanno raggiunto la maggiore età ».

### 2.1.5 Finanziamento e spese della campagna.

La legge n. 515 del 1993, e successive modifiche: « Disciplina delle campagne elettorali per l'elezione alla Camera dei deputati e al Senato della Repubblica », stabilisce dei limiti ai contributi alla campagna e alle spese, sia per i partiti, sia per i candidati, limiti in seguito aumentati dalla legge il 22 gennaio 2006. Sul tema la Missione OSCE/ODIHR rileva che « al fine di aumentare la trasparenza del finanziamento ai partiti politici e ai candidati, si potrebbe considerare l'opzione di vietare la possibilità di fare donazioni anonime ai partiti politici o ai singoli candidati ».

## 2.2. AMMINISTRAZIONE ELETTORALE

### 2.2.1 Organi giudiziari e seggi elettorali. Formazione degli scrutatori.

Nel Rapporto si riscontra un vuoto normativo inerente la formazione degli scrutatori nominati nei seggi elettorali.

Quindi, la Missione OSCE/ODIHR rileva che « il precedente sistema di nomina degli scrutatori per sorteggio pare essere più appropriato e costituirebbe una procedura semplice e relativamente veloce che gode del consenso generale ».

Una formazione adeguata dovrebbe essere organizzata per tutto il personale dei seggi elettorali e, per quanto lodevole sia il sistema di volontariato per l'incarico di scrutatore, le Commissioni Elettorali Comunali dovrebbero nominare alcuni scrutatori di riserva formati per sostituire quelli che non si presentano al fine di garantire

*che tutti i membri di seggio siano qualificati per i loro compiti. Il Ministero degli Interni dovrebbe pubblicare un manuale, breve e semplice, che descriva le principali procedure per la giornata elettorale ».*

### *2.2.2 Registrazione dei partiti e dei candidati. Esplicitare i requisiti dei simboli elettorali.*

Alla luce del fatto che i partiti politici che intendono partecipare alle elezioni parlamentari devono registrare il proprio simbolo presso il Ministero degli Interni e che tale registrazione può essere negata se questo è troppo simile a un simbolo già registrato, a un simbolo tradizionalmente usato da un altro partito o al simbolo di un partito tradizionalmente rappresentato in Parlamento, è risultato che il Ministero degli Interni ha pubblicato il 10 marzo i 158 simboli approvati (su un totale di 177 domande). Undici le domande rifiutate. Conseguentemente sono state rivolte 11 istanze di appello all'UECN - Ufficio Elettorale Centrale Nazionale, che le ha respinte in toto.

Pertanto, la Missione OSCE/ODIHR rileva l'occorrenza che la legge italiana sia più specifica nel merito in quanto, « *sarebbe utile introdurre una definizione più esplicita dei requisiti per cui un simbolo di partito possa essere classificato come « tradizionalmente usato da » singoli partiti o per cui un partito possa essere considerato come « tradizionalmente rappresentato in Parlamento », al fine di fornire al Ministero degli Interni linee guida per le decisioni relative alla registrazione dei simboli ».*

### *2.2.3 Voto all'estero. Semplificare la stampa delle schede elettorali.*

Premesso che sono stati svolti significativi sforzi da parte dell'amministrazione elettorale per l'organizzazione del voto all'estero, sono stati coinvolti 220 uffici consolari che, una volta ricevuti i dischetti con i clichè dei documenti elettorali, hanno dovuto provvedere alla stampa delle schede elettorali (con gli innumerevoli

problemi causati dalla mancanza di carta idonea o dalle insufficienze delle tipografie in loco), la Missione OSCE/ODIHR rileva che « *si dovrebbe considerare la possibilità di stampare le schede in Italia. Questo garantirebbe l'uniformità del disegno e della qualità della carta e aumenterebbe la sicurezza delle procedure ».*

## 2.3 LA CAMPAGNA

### *2.3.1. Partiti politici. Presenza del candidato in più circoscrizioni elettorali*

Viene osservato che nelle elezioni parlamentari svoltesi sia nel 2006 che nel 2008 il numero di candidati che si è presentato in più di una circoscrizione è risultato molto alto: nelle politiche 2008 « *il leader del PdL, Silvio Berlusconi, si è presentato in 26 circoscrizioni del Paese, così come Gianfranco Fini che era in seconda posizione nella lista del PdL, mentre il leader dell'UdC Pier Ferdinando Casini, si è candidato in 22 circoscrizioni. Antonio Di Pietro, dell'Italia dei Valori, correva in 12 circoscrizioni come Umberto Bossi, della Lega Nord. Sull'altro versante dello spettro politico, Walter Veltroni del PD si è presentato in una sola circoscrizione, così come Fausto Bertinotti della Sinistra L'Arcobaleno ».* Considerazione che si basa anche sul fatto che gli elettori di una circoscrizione in questo modo vengono privati della rappresentatività del candidato che hanno provveduto ad eleggere rispetto a quella circoscrizione per cui l'eletto ha optato la propria scelta.

La Missione OSCE/ODIHR rileva che « *la possibilità per i candidati di presentarsi in tutte le circoscrizioni potrebbe essere riconsiderata in modo tale che gli elettori siano previamente informati sulle probabilità che i candidati hanno di essere eletti grazie al loro voto ».*

### *2.3.2. Partiti politici. Assenza della preferenza.*

Mancando nell'attuale sistema elettorale la possibilità per l'elettorato di esprimere almeno una preferenza nominale

nella scheda elettorale e visto che, conseguentemente, si è registrato un maggior scollamento tra i candidati e il loro elettorato, la Missione OSCE/ODIHR rileva che « andrebbe considerata la rimozione del sistema delle liste chiuse per facilitare la creazione di un legame più stretto tra i candidati e gli elettori e la rimozione del sistema dei premi a causa dell'imprevedibilità dei suoi effetti ».

## 2.4 I MEDIA

### 2.4.1 Panorama dei media. Anomalie dei media italiani.

Di particolare interesse è il profilo del Rapporto dedicato ai rapporti tra politica, elezioni e televisioni. « *I tre canali della TV pubblica della Radiotelevisione Italiana (RAI), insieme ai tre canali nazionali privati posseduti da Mediaset (Rete Quattro, Canale Cinque e Italia Uno), dominano il mercato televisivo in termini di quote di ascolto e di entrate pubblicitarie. La significativa concentrazione della proprietà nel settore televisivo e l'influenza dei partiti politici sui media audiovisivi costituiscono da lungo tempo i principali problemi della scena mediatica italiana. Com'è stato riferito alla Missione di Valutazione dell'OSCE/ODIHR da numerosi professionisti dei media e da altri interlocutori, il considerevole controllo di Silvio Berlusconi, attraverso la sua compagnia Fininvest Holdings, sui canali TV Mediaset, come sulla più importante compagnia di pubblicità Publitalia, crea un conflitto tra affari economici e interessi politici del Premier, e rimane un'istanza critica. Il continuo dominio dei canali RAI e Mediaset, il cosiddetto « duopolio, e specialmente il quasi monopolio di Mediaset nel mercato delle televisioni commerciali, hanno privato il pubblico italiano di una effettiva varietà di fonti d'informazione e, di conseguenza, indebolito le garanzie di pluralismo. Il servizio radiotelevisivo pubblico è controllato dai partiti politici, in particolare dal partito al potere, che nomina la maggioranza dei membri del consiglio d'amministrazione della RAI. Di conse-*

*guenza la televisione pubblica in Italia è oggetto di un costante controllo da parte dei partiti politici e del governo ».*

Tutto ciò considerato, la Missione OSCE/ODIHR rileva che « *Alla luce dell'impatto che queste istanze possono avere sulla copertura delle elezioni da parte dei media, le autorità dovrebbero agire per dare attuazione alle raccomandazioni del Rappresentante per la libertà dei media dell'OSCE nel suo rapporto del 2005 « Visita in Italia: la legge Gasparri ».*<sup>1</sup>

### 2.4.2 Quadro legale e regolatorio. Maggiori poteri all'AGCOM.

« *Durante la campagna l'AGCOM, che è incaricata del monitoraggio e del controllo del rispetto della legge sulla par condicio, ha ricevuto un totale di 139 reclami. La maggior parte è stata presentata da alcuni partiti politici per insufficiente copertura nei media nazionali. Durante il periodo elettorale l'AGCOM ha multato Rete Quattro e ha emesso numerosi avvisi rivolti ai media perché migliorassero la loro copertura elettorale. L'AGCOM ha risposto ai reclami in maniera tempestiva e, complessivamente, ha avuto un ruolo attivo durante la campagna; nondimeno la parzialità di certi media privati e la limitata copertura di alcune*

1. Il rapporto « Visit to Italy: The Gasparri Law », 7 giugno 2005 (www.osce.org), redatto da Miklós Haraszti, OSCE Representative on Freedom of the Media, pone tre rilievi principali in base ai quali il sistema radiotelevisivo italiano è definito una « Italian anomaly ».

- Un duopolio domina il mercato della televisione a livello nazionale, e un quasi monopolio domina il settore privato.

- Un conflitto di interessi incompatibili, in quanto l'attuale Primo Ministro è anche il proprietario di 3 televisioni che dominano il mercato privato del Paese e della principale Concessionaria di pubblicità delle reti televisive italiane.

- Un vuoto legislativo incostituzionale, in quanto non esistono leggi in grado di evitare la concentrazioni di media incompatibili con l'interesse pubblico.

*liste sono state ragione di preoccupazione durante l'intero periodo elettorale ».*

Premessa che induce la Missione OSCE/ODIHR a rilevare che « *l'AGCOM dovrebbe essere dotata di maggiori poteri di attuazione delle decisioni emesse.*

*L'indipendenza dell'AGCOM potrebbe essere ulteriormente accresciuta emendando la procedura di nomina dei suoi membri, al fine di limitare, nel processo decisionale, le possibilità d'influenza politica da parte delle maggioranze in carica nei due rami del Parlamento ».*

## 2.5 RECLAMI E APPELLI

### 2.5.1 Appelli pre-elettorali. Assenza di un organo per dirimere i reclami pre-elettorali.

La missione di Valutazione OSCE/ODIHR ha registrato la mancanza di un organo competente a dirimere i reclami pre-elettorali. Esemplificativo della problematica evidenziata è stato il caso della Democrazia Cristiana, il cui simbolo era stato rifiutato dal Ministero degli Interni (simbolo dello scudo crociato presentato dal Sig. Pizza e ritenuto troppo simile a quello dell'UDC e perciò rigettato). Il partito della DC aveva inoltrato istanza a 5 differenti TAR così come alla Giunta delle elezioni del Senato ed al Consiglio di Stato. I 5 TAR interpellati avevano rifiutato di esaminare l'appello dichiarando di non avere giurisdizione in merito, mentre successivamente il Consiglio di Stato diede parere positivo all'istanza della DC obbligando il Ministero degli Interni a includere il suddetto simbolo nelle liste elettorali. Il Ministero degli Interni però si appellava alla Corte di Cassazione che sentenziò che solo il parlamento aveva giurisdizione in materia e conseguentemente la decisione iniziale del Ministero fu confermata.

La missione di Valutazione OSCE/ODIHR suggerisce quindi due possibilità di

risolvere la questione: o assegnando all'UECN lo status di organo giudicante in modo tale che le sue decisioni siano definitive senza il bisogno di ulteriori appelli; oppure di assegnare a un tribunale (la Corte di Cassazione, la Corte Costituzionale o il Consiglio di Stato) la competenza di pronunciarsi sugli appelli. Secondo OSCE/ODIHR « in entrambi i casi, si permetterebbe a un organo giudicante di prendere decisioni tempestive nel caso di appelli sul rifiuto di simboli o liste prima delle elezioni.

Premessa che induce la Missione OSCE/ODIHR a rilevare che « *la procedura in vigore relativa ai reclami poggia su basi costituzionali; nondimeno il nuovo Parlamento potrebbe considerare l'adozione di misure a garanzia di una soluzione imparziale e tempestiva delle controversie elettorali prima delle elezioni ».*

### 2.5.2 Reclami relativi ai risultati elettorali. Verifica dei risultati elettorali.

Gli strascichi delle elezioni parlamentari del 2006 hanno evidenziato i problemi relativi alla verifica dei risultati la cui responsabilità spetta al Parlamento, articolo 66 Costituzione. « *Questa questione è particolarmente importante per la Camera a causa del nuovo sistema elettorale, con il quale i risultati sono tabulati a livello centrale e il premio di maggioranza viene assegnato sulla base dei risultati a livello nazionale.*

*Diviene così inattuabile la verifica sistematica – circoscrizione per circoscrizione – com'era invece possibile con i precedenti sistemi elettorali ».* L'OSCE/ODIHR rileva che « *il Parlamento potrebbe considerare l'introduzione di procedure efficaci, adeguate al sistema elettorale in vigore, per rendere possibile l'adempimento delle proprie responsabilità di verifica ».*

Inoltre, se dal nuovo conteggio attuato dalla Giunta delle Elezioni della Camera dei Deputati risultasse un risultato differente non è possibile, con il presente sistema elettorale, destituire un singolo parlamentare dalla carica elettiva ma sarebbe necessario invalidare le elezioni o riaggiudicare il premio di maggioranza.

Altra criticità sollevata dall'OSCE/ODIHR è quella relativa alla mancata previsione, nelle elezioni politiche italiane, della possibilità da parte dei candidati di presentare reclami su ogni aspetto delle operazioni elettorali a un tribunale competente. Oltretutto, « *la Commissione per la Democrazia, attraverso il Diritto del Consiglio d'Europa nel Code of Good Practice in Electoral Matters 2002 (Codice di Buone pratiche per le questioni elettorali 2002), ha dichiarato che: « gli organi d'appello sulle questioni elettorali dovrebbero essere o una commissione elettorale o un tribunale. Per gli appelli al Parlamento, un appello al parlamento dovrebbe essere possibile in prima istanza. In ogni caso, deve essere possibile l'appello finale a un tribunale. »*

Conseguentemente, l'OSCE/ODIHR, suggerisce che « *la legge elettorale dovrebbe prevedere la possibilità di un appello a un tribunale per le decisioni prese dal Parlamento in merito ai risultati e ai reclami post-elettorali* ».

## 2.6. OSSERVATORI ELETTORALI

### 2.6.1 Osservatori locali.

La legislazione italiana prevede la figura dei rappresentati di lista nel ruolo di garanti osservatori del corretto svolgimento dei lavori degli uffici elettorali regionali e di circoscrizione, così come nei seggi elettorali. Non è però previsto dalla normativa italiana la figura di osservatori locali che non siano i rappresentanti di lista.

Osservato ciò, l'OSCE/ODIHR, rileva che « *allo scopo di conformarsi al paragrafo 8 del Documento dell'OSCE di Copenhagen del 1990, la legislazione elettorale dovrebbe essere emendata per autorizzare la presenza di osservatori locali indipendenti e per rendere permanente le disposizioni riguardanti gli osservatori internazionali* ».

## 2.7. PARTECIPAZIONE DELLE DONNE

### 2.7.1 Rappresentatività del genere femminile.

In teoria il nuovo sistema elettorale in uso nelle elezioni politiche italiane del

2008, a liste bloccate e disposte dai partiti politici, avrebbe dovuto permettere una maggiore rappresentatività di genere femminile. Al contrario la quota femminile non è stata generalmente collocata in posizioni « vincenti » nelle liste.

« *In totale 1.729 donne si sono candidate per la Camera dei Deputati e 801 per il Senato. Di queste 55 sono state elette al Senato e 132 alla Camera. I partiti politici che hanno incluso più donne nelle loro liste sono La Sinistra L'Arcobaleno (44 per cento di donne), Partito Democratico (43 per cento), Lega Nord (35 per cento) e Sinistra Critica (35 per cento). Il PdL ha inserito solo il 21 per cento di donne nella sua lista. La questione della partecipazione femminile è stata discussa durante la campagna, ma ciò nonostante, pare ancora esserci una certa riluttanza nel riconoscere il bisogno di una maggior partecipazione femminile in politica* ».

Conseguentemente, l'OSCE/ODIHR, rileva che « *i partiti dovrebbero includere nelle loro liste più donne in posizioni vincenti* ».

## 2.8. PARTECIPAZIONE DI MINORANZE NAZIONALI

### 2.8.1 Rappresentatività ROM.

I Rom sono stati storicamente emarginati e stereotipi negativi di questo gruppo sono stati usati dalla *Lega Nord*, nella sua campagna, per sostenerne l'espulsione dal paese. *La Sinistra L'Arcobaleno*, d'altra parte, ha invece candidato una donna, Dijana Pavlovi, ottava di lista, che è una Rom originaria della Bosnia Erzegovina. Per quanto non sia stata eletta, si tratta della prima(o) Rom che si sia mai candidata(o) in un'elezione nazionale.

Conseguentemente, l'OSCE/ODIHR, rileva che « *le autorità dovrebbero affrontare la questione di una possibile perdita dei diritti elettorali tra la comunità Rom e*

*intraprendere azioni per garantire che siano informati dei loro diritti e delle loro responsabilità, che non vengano discriminati e che siano incoraggiati a votare. Le autorità dovrebbero mettere in pratica il Piano d'Azione dell'OSCE sui Rom e Sinti, specialmente il Capitolo VI «Accrescere la partecipazione nella vita pubblica e politica».*

## 2.9 GIORNATE ELETTORALI

### 2.9.1 Conteggio. Pubblicazione dei risultati disaggregati.

*«I risultati disaggregati per seggio elettorale non sono stati forniti e la Missione di Valutazione dell'OSCE/ODIHR è stata informata che neppure per i risultati ufficiali era prevista la scomposizione per seggio».*

Pertanto l'OSCE/ODIHR ritiene che *«la pubblicazione dei risultati preliminari per seggio elettorale al momento della loro ricezione aumenterebbe la trasparenza del processo di tabulazione. I risultati ufficiali per seggio elettorale dovrebbero essere pubblicati una volta che siano stati convalidati».*

### 2.9.2 Scrutatori circoscrizione estero.

Inoltre, vista la complessità dello scrutinio dei voti della circoscrizione estero e la difficoltà nel nominare gli addetti allo scrutinio, l'OSCE/ODIHR, suggerisce che *«il sistema di nomina di presidenti e scrutatori, per i seggi regolari e della circoscrizione estero, andrebbe riconsiderato e andrebbero adottate le misure necessarie per evitare le assenze, nelle giornate elettorali, dei membri di seggio nominati».*

\* \* \*

In conclusione, la Delegazione Italiana presso l'Assemblea Parlamentare OSCE, ritiene di dover sollecitare l'attenzione del Parlamento nazionale, del Governo e delle Autorità indipendenti interessate, circa le criticità evidenziate, anche in vista delle elezioni europee e amministrative del 2009.

Concorda sull'ipotesi di semplificare e unificare la legislazione elettorale e di rendere stabili i principi e i sistemi elettorali evitando mutamenti delle regole in prossimità delle scadenze elettorali.

