



Ufficio per le istituzioni democratiche e i diritti dell'uomo

REPUBBLICA DI SAN MARINO

ELEZIONI POLITICHE ANTICIPATE

20 novembre 2016

**RAPPORTO DELLA MISSIONE DI VALUTAZIONE
DELLE NECESSITA' DELL'OSCE/ODIHR**

10-12 ottobre 2016



Varsavia
9 novembre 2016

INDICE

I. INTRODUZIONE	
II. RIEPILOGO ESECUTIVO	
III. ESITI	
A. CONTESTO E QUADRO POLITICO	
B. QUADRO GIURIDICO	
C. SISTEMA ELETTORALE 4	
D. AMMINISTRAZIONE ELETTORALE.....	
E. REGISTRAZIONE E IDENTIFICAZIONE DEGLI ELETTORI.....	
F. REGISTRAZIONE DEI CANDIDATI.....	
G. CAMPAGNA ELETTORALE.....	
H. FINANZIAMENTO DELLA CAMPAGNA ELETTORALE.....	
I. MEZZI DI INFORMAZIONE	
J. RECLAMI E RICORSI	
IV. CONCLUSIONE E RACCOMANDAZIONE	
ALLEGATO: ELENCO DEGLI INCONTRI	

REPUBBLICA DI SAN MARINO
ELEZIONI POLITICHE ANTICIPATE
20 novembre 2016

**Rapporto della Missione di Valutazione delle
Necessità dell'OSCE/ODIHR**

I. Introduzione

A seguito dell'invito da parte della Missione Permanente della Repubblica di San Marino presso l'OSCE ad osservare le elezioni politiche anticipate del 20 novembre 2016, e conformemente al proprio mandato, l'OSCE/ODIHR ha effettuato una Missione di Valutazione delle Necessità (NAM) a San Marino dal 10 al 12 ottobre. I componenti della Missione NAM erano il Dr. Richard Lappin, Vice-Responsabile del Dipartimento Elezioni dell'OSCE/ODIHR, e Radivoje Grujić, Consulente in materia di Elezioni dell'OSCE/ODIHR.

Lo scopo della missione era valutare la situazione pre-elettorale ed i preparativi per le elezioni. Sulla base di tale valutazione, la Missione NAM raccomanda se mettere in campo o meno un'attività dell'OSCE/ODIHR relativa alle elezioni per l'imminente tornata elettorale e, in questo caso, il tipo di attività che meglio soddisfa le necessità identificate. Si sono tenuti incontri con i funzionari delle istituzioni pubbliche e dell'amministrazione elettorale, nonché con i rappresentanti dei partiti politici, dei mezzi di informazione e della società civile. Si allega al presente rapporto un elenco degli incontri.

L'OSCE/ODIHR desidera ringraziare la Segreteria di Stato per gli Affari Esteri e Politici per l'assistenza nell'organizzazione della visita. L'OSCE/ODIHR desidera altresì ringraziare tutti i suoi interlocutori per il tempo che hanno dedicato agli incontri nell'ambito della Missione NAM e per aver condiviso le proprie opinioni.

II. RIEPILOGO ESECUTIVO

Il 20 novembre, i cittadini di San Marino voteranno per eleggere i 60 membri del Consiglio Grande e Generale, il Parlamento unicamerale, per un mandato di cinque anni. I membri del Parlamento sono eletti con un sistema proporzionale a doppio turno con un'unica circoscrizione nazionale, con un solo voto di preferenza. Al fine di garantire un governo stabile, alla lista vincitrice viene assegnato un minimo di 35 seggi, attraverso il cosiddetto "premio di stabilità".

Il quadro giuridico che disciplina le elezioni politiche è costituito principalmente dalla costituzione e dalla legge elettorale. La legge elettorale è stata modificata nel 2016, riducendo il numero dei voti di preferenza da tre a uno e reintroducendo il diritto degli elettori all'estero di esprimere un voto di preferenza.

L'amministrazione elettorale a tre livelli è diretta dalla Commissione Elettorale (CE). Le votazioni avvengono in 50 seggi elettorali distribuiti su tutto il territorio e il conteggio delle schede avviene in 17 Uffici Elettorali Intersezionali. Gli elettori che risiedono in maniera permanente all'estero devono recarsi a San Marino per esprimere il proprio voto di persona. Tutti gli interlocutori incontrati dalla Missione NAM dell'OSCE/ODIHR hanno espresso fiducia nella professionalità e imparzialità dell'amministrazione elettorale e non sono state sollevate preoccupazioni riguardo ai preparativi tecnici e allo svolgimento delle elezioni.

Per le prossime elezioni, sono registrate alle liste elettorali circa 34.000 persone, compresi circa 11.600 elettori che risiedono permanentemente all'estero. La registrazione degli elettori è passiva e le liste vengono aggiornate ogni anno. Tutti gli interlocutori dell'OSCE/ODIHR hanno espresso fiducia nell'accuratezza delle liste elettorali.

Il diritto di registrare una lista di candidati è garantito a qualsiasi gruppo, con il sostegno di 90 persone aventi diritto di voto. Non sono stati sollevati dubbi dagli interlocutori della Missione NAM dell'OSCE/ODIHR per quanto riguarda l'inclusione della registrazione dei candidati. La legislazione, tuttavia, non prevede singoli candidati indipendenti, mentre le incompatibilità dei candidati, ampiamente definite, possono irragionevolmente limitare i diritti al voto passivo. In occasione delle prossime elezioni, sono registrate in totale 11 liste, comprendenti tre coalizioni e due liste singole.

Benché le donne siano ampiamente rappresentate nell'amministrazione elettorale, esse sono sotto-rappresentate nelle cariche elettive. L'impatto della quota di genere sulle liste dei candidati può essere limitato dal sistema relativo al voto di preferenza.

La campagna elettorale ha inizio 20 giorni prima delle elezioni. Lo Stato è responsabile di un ampio programma volto ad informare gli elettori sulle liste dei candidati e sui loro programmi, offrendo un ventaglio di opportunità per la campagna elettorale nel territorio di San Marino e all'estero. Sebbene non siano state espresse preoccupazioni sulla capacità di condurre una libera campagna elettorale, diversi interlocutori della Missione NAM dell'OSCE/ODIHR hanno espresso preoccupazioni sulla possibile compravendita di voti, soprattutto relativamente agli incentivi offerti agli elettori all'estero.

I partiti politici hanno accesso a sovvenzioni pubbliche annuali, raddoppiate nell'anno delle elezioni, in proporzione alla loro rappresentanza parlamentare. Non c'è nessun tetto massimo per i contributi privati ai partiti, ma è in vigore un limite di spesa di 630.000 EUR. Non vi è nessun obbligo di comunicare le entrate e le spese della campagna elettorale prima del giorno delle elezioni. Molti interlocutori della Missione NAM dell'OSCE/ODIHR hanno espresso preoccupazioni per la mancanza di trasparenza nel finanziamento della campagna elettorale e per l'assenza di adeguati meccanismi di controllo.

Vi è una pluralità di mezzi di informazione, tra cui un'emittente radiotelevisiva pubblica, diversi giornali e alcuni siti internet di notizie. L'emittente radiotelevisiva pubblica è obbligata a fornire a tutte le liste di candidati pari accesso e spazio radiotelevisivo gratuito. Numerosi interlocutori della Missione NAM dell'OSCE/ODIHR hanno manifestato preoccupazioni riguardo la totale indipendenza ed efficacia del monitoraggio dei mezzi di informazione.

I reclami e i ricorsi sono disciplinati dalla legge elettorale. Benché non siano previste condizioni speciali o procedure abbreviate per la maggior parte dei ricorsi relativi alle elezioni, il Tribunale Unico ha comunicato alla Missione NAM dell'OSCE/ODIHR che darebbe priorità a tali ricorsi e si pronuncerebbe in merito nel minore tempo possibile.

Quasi tutti gli interlocutori della Missione NAM dell'OSCE/ODIHR hanno espresso piena fiducia nella professionalità e imparzialità dell'amministrazione elettorale. Non sono state manifestate preoccupazioni significative in merito alla registrazione degli elettori e dei candidati, o riguardo alla capacità di poter svolgere liberamente la campagna elettorale. Benché la legge non preveda esplicitamente il monitoraggio internazionale delle elezioni, tutti gli interlocutori della Missione NAM dell'OSCE/ODIHR hanno accolto favorevolmente un'eventuale attività di monitoraggio delle elezioni, rilevando il valore delle valutazioni e delle raccomandazioni dell'OSCE/ODIHR come contributo ad una possibile riforma elettorale. Sono stati identificati problemi sistemici legati al finanziamento della campagna elettorale e al monitoraggio dei mezzi di informazione.

Sulla base di ciò, la Missione NAM dell'OSCE/ODIHR raccomanda l'invio di un Gruppo di Esperti Elettorali (EET) per le elezioni politiche anticipate del 20 novembre. Il Gruppo EET dell'OSCE/ODIHR concentrerebbe i propri sforzi sull'efficacia del regolamento sul finanziamento della campagna elettorale e sulla totale indipendenza ed efficacia del monitoraggio dei mezzi di informazione. Dato il numero di attività concomitanti relative alle elezioni in tutta la regione OSCE nell'autunno del 2016, l'invio di un Gruppo EET per le elezioni politiche anticipate del 2016 a San Marino dipenderà dalla disponibilità delle risorse. Tuttavia, l'OSCE/ODIHR riafferma la sua

disponibilità a sostenere le autorità in qualsiasi impegno futuro di riforma elettorale, specialmente in relazione al regolamento sul finanziamento della campagna elettorale e al monitoraggio dei mezzi di informazione.

III. ESITI

A. CONTESTO E QUADRO POLITICO

San Marino è una repubblica parlamentare con potere legislativo esercitato da un Parlamento unicamerale composto da 60 membri, il Consiglio Grande e Generale, che è eletto con voto popolare per un mandato di cinque anni. Il potere esecutivo è esercitato dal Congresso di Stato, un organo collegiale nominato dal Parlamento fra i suoi membri. La carica di Capo dello Stato è ricoperta congiuntamente da due Capitani Reggenti, nominati per un mandato semestrale dal Parlamento. San Marino è diviso in nove distretti amministrativi, i Castelli, ognuno dei quali elegge una giunta locale ed un Capitano ogni cinque anni.¹

Queste elezioni saranno le terze elezioni politiche anticipate consecutive a San Marino, con le ultime che si sono tenute nel 2012. La coalizione San Marino Bene Comune ha formato il governo uscente avendo ottenuto 35 dei 60 seggi. La coalizione era composta da quattro partiti, tra cui il Partito Democratico Cristiano Sammarinese (PDCS), il maggior partito nel governo precedente e il Partito dei Socialisti e dei Democratici (PSD), che in precedenza rappresentava il principale partito di opposizione.² Vi sono altri cinque partiti nel Parlamento uscente, così come diversi partiti attivi non presenti in Parlamento.³ La rappresentanza politica femminile è esigua. Attualmente, 13 dei 60 membri del Parlamento e 1 dei 9 Segretari di Stato uscenti sono donne.⁴ In linea con la legge elettorale, le elezioni anticipate sono state indette il 31 agosto, in seguito al ritiro dal governo di Alleanza Popolare e la perdita della maggioranza di governo.

L'OSCE/ODIHR ha effettuato in precedenza una Missione di Valutazione delle Necessità per le elezioni politiche anticipate del 2012, ma non è stata raccomandata nessuna attività di monitoraggio delle elezioni.⁵

B. QUADRO GIURIDICO

Le elezioni politiche sono regolamentate principalmente dalla Dichiarazione dei Diritti dei Cittadini e dei Principi Fondamentali dell'Ordinamento Sammarinese del 1974 (Costituzione, modificata per l'ultima volta nel 2002), nonché dalla legge elettorale del 1996 (modificata per l'ultima volta nel 2016). Il diritto derivato comprende le leggi, i decreti e le sentenze giudiziarie relativi ai mezzi di informazione, al finanziamento dei partiti politici e alla magistratura. San Marino ha aderito ai principali strumenti internazionali e regionali relativi allo svolgimento di elezioni democratiche.⁶ La Costituzione afferma che tutti gli accordi internazionali firmati in materia di protezione dei diritti dell'uomo prevalgono sulla legislazione nazionale.

La legge elettorale è stata modificata nel marzo 2016 con ampio consenso in Parlamento.⁷ Le modifiche sono state in gran parte di natura tecnica, tra cui: l'istituzione di un accesso ad un seggio speciale per gli elettori che risiedono permanentemente presso strutture mediche o case di riposo; l'eliminazione dell'obbligo di partecipare come presidente di un seggio elettorale se scelti tramite sorteggio; e procedure più semplici di identificazione dell'elettore ai seggi. In seguito ai risultati di un referendum giuridicamente vincolante tenutosi il 15 maggio 2016, la legge elettorale è stata ulteriormente rivista, riducendo il numero dei voti di preferenza da tre a uno e reintroducendo il diritto degli elettori all'estero di esprimere un voto di preferenza.⁸

Nessun interlocutore della Missione NAM dell'OSCE/ODIHR ha sollevato preoccupazioni circa la procedura di modifica del diritto, sottolineando che San Marino è orgoglioso del suo uso degli

strumenti di democrazia diretta e che il dibattito pubblico sulle modifiche proposte è stato inclusivo e vivace. Numerosi interlocutori della Missione NAM dell'OSCE/ODIHR, tuttavia, hanno espresso insoddisfazione per la riduzione del numero dei voti di preferenza, osservando che ciò potrebbe diminuire le probabilità per le donne di essere elette, nonché compromettere la rappresentatività di alcuni Consiglieri a causa del numero potenzialmente esiguo di preferenze necessarie per essere eletti. Gran parte degli interlocutori hanno sostenuto il diritto degli elettori all'estero di esprimere un voto di preferenza.

La legge non prevede espressamente il monitoraggio internazionale delle elezioni o da parte dei cittadini. Tuttavia, l'OSCE/ODIHR ha ricevuto un tempestivo invito a monitorare le prossime elezioni e tutte le parti interessate hanno affermato la propria volontà di cooperare con una potenziale attività di monitoraggio delle elezioni da parte dell'OSCE/ODIHR. ⁹ Tutte le liste dei candidati registrate hanno il diritto di nominare rappresentanti presso i seggi elettorali.

C. SISTEMA ELETTORALE

I 60 membri del Parlamento vengono eletti in base ad un sistema proporzionale con un'unica circoscrizione nazionale. L'elettore può esprimere un voto di preferenza per un candidato nella lista che ha votato. Vi è una soglia minima per l'assegnazione dei seggi, che va dallo 0,4 al 3,5 per cento a seconda del numero delle liste di candidati. I seggi sono assegnati alle liste utilizzando il metodo d'Hondt. I seggi sono poi assegnati ai candidati in base al numero di voti di preferenza che hanno ricevuto. In caso di parità, la preferenza è assegnata come segue: candidati di genere femminile, anzianità di servizio parlamentare, anzianità anagrafica. Se un membro del Parlamento viene nominato in Congresso di Stato, il suo mandato è sospeso e lo stesso membro viene sostituito dal successivo candidato nella lista.

Affinché i rappresentanti di una lista formino il governo, la lista deve ottenere più della metà dei voti validi espressi o un minimo di 30 seggi. Se nessuna lista soddisfa tale requisito, il ballottaggio ha luogo due settimane dopo fra le due liste che hanno ottenuto il maggior numero di voti. Al fine di garantire un governo stabile, il sistema elettorale prevede un "premio di stabilità". In base a tale meccanismo, qualora la lista vincente ottenesse meno di 35 seggi, le vengono assegnati ulteriori seggi dalle liste che hanno ottenuto il minor numero di voti finché non raggiunge i 35 seggi. I seggi rimanenti sono distribuiti proporzionalmente tra le altre liste.

D. AMMINISTRAZIONE ELETTORALE

Le elezioni saranno amministrare attraverso una struttura a tre livelli guidata dalla Commissione Elettorale (CE) e comprendente 17 Uffici Elettorali Intersezionali e 50 Uffici Elettorali di Sezione. Degli 11 membri della CE, 5 sono donne, mentre il 60 per cento dei membri degli Uffici Elettorali di Sezione sono donne.

La CE è composta da 11 membri, di cui 7 nominati dal Parlamento e un rappresentante ciascuno dell'Ufficio di Stato Civile, del Tribunale Unico, della Segreteria di Stato per gli Affari Esteri e della Segreteria di Stato per gli Affari Interni. La CE è presieduta dal Segretario di Stato per gli Affari Interni, ha un mandato di cinque anni e si procede alla sua formazione ad ogni nuova legislatura. La CE adotta le decisioni a maggioranza e le sue responsabilità includono la convalida delle liste elettorali e delle liste di candidati, la nomina dei membri degli Uffici Elettorali di Sezione, nonché l'attuazione della normativa in materia di campagna elettorale. L'Ufficio Elettorale di Stato, istituito presso l'Ufficio di Stato Civile, è rappresentato all'interno della CE e l'assiste nell'adempimento di tutti i compiti amministrativi ed operativi, tra cui la formazione dei membri degli Uffici Elettorali di Sezione, la preparazione delle schede elettorali e del materiale elettorale.

Il giorno delle elezioni, saranno allestiti 50 Uffici Elettorali di Sezione nei nove Castelli. Gli Uffici Elettorali di Sezione sono composti da un Presidente e due Scrutatori, sorteggiati da una lista di elettori che hanno espresso la volontà di svolgere tali ruoli.¹⁰ Gli Uffici Elettorali di Sezione hanno la responsabilità di organizzare il voto presso i seggi e di trasferire le urne agli Uffici Elettorali Intersezionali. Un seggio speciale è istituito presso l'Ospedale di Stato, che consente inoltre il voto a domicilio agli elettori intrasportabili e con disabilità, previa richiesta alla CE almeno 15 giorni prima del giorno delle elezioni. Gli elettori che risiedono all'estero devono recarsi a San Marino per esprimere il proprio voto di persona presso uno dei nove Uffici Elettorali di Sezione appositamente designati. Diversi interlocutori della Missione NAM dell'OSCE/ODIHR hanno suggerito di prendere in esame meccanismi di voto alternativi per facilitare il voto dei cittadini all'estero.

Gli Uffici Elettorali Intersezionali sono composti dai Presidenti di un numero compreso fra due e quattro Uffici Elettorali di Sezione e vengono istituiti temporaneamente, ed esclusivamente, per il conteggio dei voti.¹¹ Le procedure di raffronto iniziali sono seguite presso l'Ufficio Elettorale di Sezione e l'Ufficio Elettorale Intersezionale. Successivamente, le schede provenienti da ciascun Ufficio Elettorale di Sezione vengono mischiate fra loro e ridistribuite fra i membri, i quali poi procederanno allo scrutinio delle schede assegnate. Il giorno dopo le elezioni, un Ufficio Elettorale Centrale, convocato dal Segretario di Stato per gli Affari Interni e composto dai Presidenti degli Uffici Elettorali di Sezione e da delegati delle liste dei candidati, procede alla tabulazione e all'annuncio dei risultati preliminari.

Tutti gli interlocutori incontrati dalla Missione NAM dell'OSCE/ODIHR hanno espresso fiducia nella professionalità e imparzialità dell'amministrazione elettorale e non sono state sollevate preoccupazioni riguardo ai preparativi tecnici e allo svolgimento delle elezioni.

E. REGISTRAZIONE E IDENTIFICAZIONE DEGLI ELETTORI

Tutti i cittadini sammarinesi che abbiano almeno 18 anni di età il giorno delle elezioni, compresi coloro che risiedono in maniera permanente all'estero, hanno diritto a votare. Le uniche eccezioni riguardano i cittadini temporaneamente privati del diritto di voto per totale infermità mentale o a seguito di una sentenza giudiziaria. Il CCPR delle Nazioni Unite e l'Alto Commissario per i Diritti Umani del Consiglio d'Europa hanno espresso preoccupazione per le restrizioni irragionevoli al diritto di voto delle persone con disabilità mentali.¹² Le autorità hanno informato la Missione NAM dell'OSCE/ODIHR in merito a varie attività per ridurre tale restrizione, tra cui formazione e orientamento ai professionisti del diritto su come procedere in questi casi.¹³

La registrazione degli elettori è passiva e le liste elettorali si basano su informazioni contenute nel registro elettronico permanente della popolazione. Le liste elettorali sono aggiornate entro il 31 gennaio di ogni anno. Le liste aggiornate vengono affisse per poter essere consultate pubblicamente presso i seggi elettorali e presso le sedi diplomatiche e consolari all'estero fino al 28 febbraio. Durante tale periodo, è possibile presentare ricorsi riguardo all'indebita inclusione o esclusione di elettori, all'attribuzione errata ad un seggio elettorale o allo stato civile non corretto. Eventuali reclami vengono risolti dal Tribunale Unico, tramite un procedimento accelerato, entro il 15 marzo. E' possibile presentare un ricorso relativo al diritto di voto in qualsiasi momento attraverso un procedimento giudiziario ordinario. Prima delle elezioni, la CE è tenuta ad eliminare dalle liste gli elettori che nel frattempo sono deceduti, che hanno perduto la cittadinanza o che sono stati privati del loro diritto di voto a seguito di una sentenza del tribunale.

Dopo l'adozione, quest'anno, di una nuova legge che ha introdotto un processo automatico per la concessione della cittadinanza, è stata condotta una revisione supplementare *ad hoc* delle liste elettorali il 22 settembre per includere i nuovi cittadini.¹⁴ Alle prossime elezioni, gli aventi diritto al voto saranno circa 34.000, tra cui circa 11.600 cittadini che risiedono al di fuori di San Marino. Il 55 per cento degli aventi diritto al voto sono donne. Vi sono circa 4.800 cittadini stranieri residenti a San Marino che non hanno il diritto di partecipare alle elezioni nazionali o locali.¹⁵

Per poter votare, un elettore deve presentare un certificato elettorale e mostrare un documento identificativo. I certificati elettorali vengono inviati per posta almeno due settimane prima del giorno delle elezioni e nel caso in cui un elettore perda il proprio certificato elettorale può richiedere un duplicato presso l'Ufficio Elettorale di Stato, anche il giorno stesso delle elezioni. Gli elettori possono identificarsi attraverso una serie di documenti di identità, compresi quelli scaduti. Un elettore sprovvisto del documento di identità può comunque votare a condizione che due elettori residenti nel medesimo Castello attestino la sua identità. Tutti gli interlocutori della Missione dell'OSCE/ODIHR hanno espresso fiducia nell'accuratezza delle liste elettorali e nell'integrità delle procedure di identificazione degli elettori.

F. REGISTRAZIONE DEI CANDIDATI

Oltre alle condizioni per essere elettori, la legge prevede che i candidati devono aver compiuto 21 anni di età entro il giorno delle elezioni e risiedere a San Marino. La legge identifica anche una vasta serie di cariche pubbliche e non, che sono incompatibili con la candidatura.¹⁶ Inoltre, la Legge Qualificata 2/2015 richiede ai candidati di dichiarare che non sono e non sono stati membri di una associazione segreta. Benché tali incompatibilità siano chiaramente definite e mirino a prevenire conflitti di interesse, tali ampie restrizioni potrebbero irragionevolmente limitare i diritti alla candidatura¹⁷.

Il diritto di registrare una lista di candidati è garantito a qualsiasi gruppo, a condizione che la sua lista riceva il sostegno di 90 elettori e che sia presentata 40 giorni prima del giorno delle elezioni. Gli elettori possono firmare a sostegno di una sola lista di candidati. Al fine di sostenere la stabilità di governo, ciascuna lista di candidati è tenuta a pubblicare anticipatamente un programma di governo. La legislazione non prevede singoli candidati indipendenti ma solo gruppi di candidati indipendenti, poiché ogni lista deve comprendere un numero di candidati che va da 12 a 60.¹⁸ Per queste elezioni è stato registrato un numero complessivo di 11 liste di candidati, comprendenti tre coalizioni e due liste singole. A differenza delle passate elezioni, nessuna lista prevede il numero massimo di candidati. Mentre non sono state sollevate preoccupazioni circa l'inclusione del processo di registrazione dei candidati, la maggior parte dei partiti che ha incontrato la Missione NAM dell'OSCE/ODIHR ha dichiarato che la riduzione dei voti di preferenza ha portato ad una minore propensione delle persone a presentarsi come candidate.¹⁹

La legge prevede che ciascuna lista debba avere almeno un terzo dei candidati di ciascun genere. Poiché gli elettori possono liberamente scegliere i propri candidati preferiti all'interno di una lista, ciò non garantisce l'elezione di rappresentanti di genere femminile. Per queste elezioni, circa il 36 per cento dei candidati sono donne.

G. CAMPAGNA ELETTORALE

La campagna ufficiale inizia il ventesimo giorno precedente quello delle elezioni e termina alle ore 24.00 del giorno antecedente quello delle elezioni. Fuori dal suddetto periodo la campagna diretta è vietata. Durante la campagna elettorale, l'affissione di stampati è consentita solamente in spazi individuati dagli uffici amministrativi del Castello, forniti gratuitamente e su basi di assoluta parità. I comizi elettorali sono consentiti previa notifica alle autorità. La Segreteria di Stato per gli Affari Interni e la Segreteria di Stato per l'Informazione informano gli elettori delle liste di candidati e dei loro programmi tramite manifesti, un sito web dedicato e opuscoli diffusi tramite posta. I dibattiti dei candidati, sia all'interno di San Marino che presso gli uffici consolari all'estero, sono organizzati e pagati dalla Segreteria di Stato per gli Affari Interni e dalla Segreteria di Stato per gli Affari Esteri. Inoltre, i partiti politici hanno intenzione di ricorrere ai social media.

Ci si attende una propaganda vivace e incentrata sugli aspetti economici e sociali, così come sui recenti casi di corruzione. Anche se non sono state espresse preoccupazioni circa la possibilità di condurre liberamente la campagna elettorale, diversi interlocutori della Missione NAM

dell'OSCE/ODIHR hanno espresso preoccupazioni circa una possibile compravendita di voti, soprattutto in riferimento ad incentivi offerti agli elettori al di fuori del paese. 20

H. FINANZIAMENTO DELLA CAMPAGNA ELETTORALE

La legge del 2005 sul finanziamento dei partiti e dei movimenti politici (LFPPM) prevede finanziamenti pubblici e privati ai partiti e ai movimenti politici. I partiti politici fanno affidamento in gran parte sui fondi pubblici e ricevono sovvenzioni annuali in proporzione alla loro rappresentanza parlamentare.²¹ La sovvenzione viene raddoppiata nell'anno delle elezioni per fornire ulteriori fondi per la campagna elettorale. Inoltre, i dipendenti assunti da un partito politico hanno diritto al distacco dal proprio posto di lavoro e ad essere reintegrati nella stessa posizione al termine del distacco. Anche se non vi è alcun tetto ai contributi privati di persone fisiche o giuridiche, la maggior parte dei partiti che ha incontrato la Missione NAM dell'OSCE/ODIHR ha dichiarato che si affiderà principalmente ai fondi pubblici. Sebbene le donazioni anonime siano vietate, non esistono norme relative ad altre fonti di finanziamento della campagna elettorale, ivi compresi donazioni in natura, prestiti e sconti relativi ai mezzi di informazione. Esiste un limite di spesa per ogni lista, che non deve superare i fondi pubblici concessi al gruppo più numeroso presente in Parlamento, che per queste elezioni è pari a circa 630.000 euro.

I partiti politici devono riferire annualmente sulle loro spese e sui contributi, compresi quelli relativi alle campagne elettorali. Tuttavia, i candidati o i rappresentanti delle liste non sono tenuti a comunicare le entrate e le spese relative alla campagna elettorale prima del giorno delle elezioni. Al momento della registrazione, i candidati devono presentare copia della dichiarazione dei redditi più recente e di altre fonti di reddito. Queste informazioni sono rese pubbliche.

Il monitoraggio del finanziamento dei partiti politici è garantito da un collegio di revisori formato da tre membri nominati ogni anno dal Parlamento. Alcuni interlocutori della Missione NAM dell'OSCE/ODIHR hanno espresso riserve circa l'indipendenza e i poteri del collegio dei revisori. Non c'è alcun obbligo giuridico per i partiti politici di effettuare revisioni interne, né è necessaria nell'anno delle elezioni una revisione dei finanziamenti relativi alla campagna elettorale. Diversi interlocutori della Missione NAM dell'OSCE/ODIHR hanno espresso preoccupazioni per una generale mancanza di trasparenza nella rendicontazione dei finanziamenti della campagna elettorale e per l'assenza di adeguati meccanismi di controllo.

In caso di gravi violazioni della legge o di rendicontazione inaccurata, il collegio dei revisori può ridurre del 50% il finanziamento pubblico per l'anno successivo. In caso di ripetute violazioni nel corso della stessa legislatura, il finanziamento per l'anno in corso non viene erogato. Violazioni al divieto di donazioni anonime sono punite con sanzioni penali che prevedono la prigione da 20 a 60 giorni e l'interdizione dal diritto di voto da 2 a 5 anni. L'attuale dibattito politico e i timori di corruzione politica evidenziano l'opinione diffusa che le disposizioni in materia di finanziamento della campagna elettorale dovrebbero essere nuovamente affrontate.²²

I. MEZZI DI INFORMAZIONE

Il panorama dei mezzi di informazione fornisce generalmente un accesso variegato alle informazioni, nonostante le limitate dimensioni della popolazione. L'ente radiotelevisivo pubblico, San Marino RTV, trasmette un canale televisivo e due stazioni radio, nonché notizie online in streaming attraverso il proprio sito web. Vengono pubblicati tre quotidiani e un settimanale. I mezzi di informazione online sono ampiamente utilizzati. Ulteriori canali radiotelevisivi e stampati provengono dalla vicina Italia, con copertura, tra l'altro, degli sviluppi politici a San Marino.

La costituzione garantisce la libertà di espressione e una legge sui mezzi di informazione del 2014

cerca di regolamentare ulteriormente gli operatori dell'informazione. La legge prevede una Consulta per l'Informazione, aperta a tutti i giornalisti e editori, incaricata di adottare un codice deontologico degli operatori dell'informazione. Definito come una auto-regolamentazione, il codice deve essere approvato dal Parlamento e dovrebbe prevedere sanzioni applicate da un organismo terzo, l'Autorità Garante per l'Informazione.²³ Il codice deontologico non è ancora in vigore, essendo in attesa dell'approvazione da parte del Governo, e l'Autorità Garante non è attualmente operativa poiché uno dei suoi cinque membri è candidato alle prossime elezioni. Molti interlocutori della Missione NAM dell'OSCE/ODIHR hanno espresso seria preoccupazione sull'indipendenza e l'efficacia del monitoraggio dei mezzi di informazione²⁴.

Benché la diffamazione resti un reato penale, la giurisprudenza sammarinese ha stabilito che il diritto di esprimere liberamente critiche di natura politica dovrebbe prevalere sul diritto alla tutela dell'onore delle persone con responsabilità pubbliche, in linea con la giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo.²⁵

Durante la campagna elettorale *San Marino RTV* è tenuta a fornire pari accesso e spazio radiotelevisivo a titolo gratuito a tutte le liste di candidati. I dettagli della copertura sono concordati in anticipo con i rappresentanti di tutte le liste di candidati. *San Marino RTV* è soggetta al controllo di una commissione ad hoc nominata dal Parlamento. La maggior parte dei gruppi politici utilizzerà lo spazio radiotelevisivo gratuito ad essi assegnato. Anche se è consentita la pubblicità a pagamento, la maggior parte dei concorrenti che ha incontrato la Missione NAM dell'OSCE/ODIHR ha dichiarato di non aver previsto di utilizzare questa opzione per le prossime elezioni.

J. RECLAMI E RICORSI

I reclami e i ricorsi sono regolamentati dalla Legge Elettorale, che comprende le disposizioni relative alla registrazione degli elettori, alla registrazione dei candidati, alla nomina del personale dei seggi elettorali, alla campagna elettorale, alla segretezza del voto e alla comunicazione dei risultati. A seconda della materia, sui reclami sono chiamati a decidere gli Uffici Elettorali di Sezione, la CE o gli organi giudiziari. Le violazioni di molti diritti elettorali sono soggette a sanzioni penali che vanno da sei mesi a dieci anni di reclusione, oltre all'interdizione dal diritto di voto. Le procedure e i termini per i reclami e i ricorsi non sono sempre definiti chiaramente, il che potrebbe limitare i diritti delle parti interessate alle elezioni ad un ricorso effettivo.

Il Tribunale Unico funge da ultima istanza per i ricorsi. Anche se non esistono condizioni speciali e procedure accelerate per la maggior parte dei ricorsi riguardanti le elezioni, il Tribunale Unico ha informato la Missione NAM dell'OSCE/ODIHR che darebbe priorità a tali ricorsi e cercherebbe di risolverli nei tempi più brevi.

La Giunta Permanente delle Elezioni, composta da cinque membri, è eletta dal Parlamento ed ha il compito di esaminare i protocolli relativi alla tabulazione e ai risultati preliminari, ascoltare i ricorsi presentati dagli elettori entro i cinque giorni successivi a quello delle elezioni, decidere in merito a possibili incompatibilità dei candidati eletti e proporre al Parlamento la convalida dei risultati. In caso di reclami riguardanti gravi irregolarità, sono previste disposizioni di legge per annullare e ripetere le elezioni.

I. CONCLUSIONE E RACCOMANDAZIONE

Quasi tutti gli interlocutori della Missione NAM dell'OSCE/ODIHR hanno espresso piena fiducia nella professionalità e imparzialità dell'amministrazione elettorale. Non sono state manifestate preoccupazioni significative in merito alla registrazione degli elettorali e dei candidati o alla capacità di condurre liberamente la campagna elettorale. Sono stati identificati problemi sistemici circa il finanziamento della campagna elettorale e il monitoraggio dei mezzi di informazione. Tutti gli interlocutori della Missione NAM dell'OSCE/ODIHR si sono espressi favorevolmente circa una possibile attività di monitoraggio elettorale, rilevando l'importanza delle valutazioni e delle raccomandazioni dell'OSCE/ODIHR nel contribuire ad una potenziale riforma elettorale in futuro.

Alla luce di quanto sopra, la Missione NAM dell'OSCE/ODIHR raccomanda l'invio di un gruppo di esperti elettorali (EET) per le elezioni politiche anticipate del 20 novembre. Il gruppo EET dell'OSCE/ODIHR concentrerebbe la propria attività sull'efficacia del regolamento sul finanziamento della campagna elettorale e sulla totale indipendenza ed efficacia del monitoraggio dei mezzi di informazione. In considerazione delle diverse attività concomitanti correlate ad elezioni in tutta la regione OSCE nell'autunno del 2016, l'invio di un gruppo EET per le elezioni politiche anticipate del 2016 a San Marino dipenderà dalla disponibilità delle risorse. L'OSCE/ODIHR, tuttavia, ribadisce la propria disponibilità a sostenere le autorità in qualunque attività futura di riforma elettorale, specialmente in riferimento al regolamento sul finanziamento della campagna elettorale e al monitoraggio dei mezzi di informazione.

ALLEGATO: ELENCO DEGLI INCONTRI

Segreteria di Stato per gli Affari Esteri e Politici

Pasquale Valentini, Segretario di Stato per gli Affari Esteri e Politici

Federica Bigi, Direttore Affari Politici e Diplomatici, Dipartimento Affari Esteri

Stefano Stolfi, Funzionario per le Relazioni con le Comunità all'Estero, Dipartimento Affari Esteri

Segreteria di Stato per gli Affari Interni

Gian Carlo Venturini, Segretario di Stato per gli Affari Interni

Manuel Canti, Direttore del Dipartimento Affari Istituzionali e Giustizia,

Daniela Bizzocchi, Funzionario del Dipartimento Affari Interni

Aida Maria Adele Selva, Segretario Particolare del Segretario di Stato

Segreteria di Stato per l'Informazione

Iro Belluzzi, Segretario di Stato per l'Informazione,

Milena Gasperoni, Funzionario

Caterina Russo, Assistente

Segreteria Istituzionale

Giovanna Crescentini, Dirigente,

Lucia Marfori, Funzionario

Commissione Elettorale

Marcello Carattoni, Membro,

Gabriella Guidi, Membro,

Viviana Merlo, Membro e Cancelliere del Tribunale Unico

Sabrina Sarti, Membro e Ufficiale di Stato Civile

Tribunale Unico

Valeria Pierfelici, Magistrato Dirigente,

Alberto Buriani, Commissario della Legge,

Gilberto Felici, Commissario della Legge,

Isabella Pasini, Commissario della Legge

Partiti e Movimenti Politici

Luca Santolini, Movimento Civico 10,

Andrea Zafferani, Movimento Civico 10,

Marianna Bucci, Movimento Civico R.E.T.E.

Elena Tonnini, Movimento Civico R.E.T.E.

Federico Pedini Amati, Parlamentare Indipendente

Daniela Berti, Partito dei Socialisti e dei Democratici

Valeria Ciavatta, Alleanza Popolare

Diego Ercolani, Alleanza Popolare

Mario Lazzaro Venturini, Alleanza Popolare

Luca Beccari, Partito Democratico Cristiano Sammarinese,

Oscar Mina, Partito Democratico Cristiano Sammarinese,

Nicoletta Canini, Partito Socialista

Paolo Crescentini, Partito Socialista,

Marco Podeschi, Unione Per la Repubblica,

Vanessa D'Ambrosio, Sinistra Unita

Tony Margiotta, Sinistra Unita

Massimo Cenci, Noi Sammarinesi

Mezzi d'informazione

Francesco Partisani, Direttore *Il Montefeltro*,
Marino Cecchetti, Direttore *Libertas.sm*,
Antonio Fabbri, Direttore *L'Informazione*,
Alessandro Carli, Direttore *San Marino Fixing*
Carlo Romeo, Direttore Generale *San Marino RTV*,
Sergio Barducci, Capo Redattore *San Marino RTV*,
Sonia Tura, Capo Redattore *San Marino RTV*,
Franco Cavalli, Capo Redattore *Sanmarinonews.sm*

Società Civile

Marco Macina, Camera di Commercio
Giuliano Tamagnini, Confederazione dei Lavoratori Sammarinesi
Matteo Tamagnini, Consiglio delle Associazioni e Cooperative
Culturali, Otello Pedini, Consulta dei Sammarinesi all'Estero
Mirko Battazza, Confederazione Democratica dei Lavoratori Sammarinesi,
Giovanni Mitaritonna, Associazione Bancaria Sammarinese
Linda Ugolini, Associazione Bancaria Sammarinese
Marta Bossi, Associazione Nazionale Industria San Marino, William
Vagnini, Associazione Nazionale Industria San Marino
Giorgio Chiaruzzi, Organizzazione Sammarinese degli Imprenditori,
Francesco Biordi, Unione Sammarinese dei Lavoratori
Giorgia Giacomini, Unione Sammarinese dei Lavoratori

NOTE:

- 1 I Castelli sono: San Marino Città, Acquaviva, Borgo Maggiore, Chiesanuova, Domagnano, Faetano, Fiorentino, Montegiardino e Serravalle.
- 2 La coalizione comprendeva PDSC e Noi Sammarinesi (21 seggi in totale), PSD (10 seggi) e Alleanza Popolare (4 seggi).
- 3 Tra cui 7 Consiglieri del Partito Socialista, 5 dell'Unione per la Repubblica, 5 di Sinistra Unita-Lab Dem, 4 del Movimento Civico Dieci e 4 del Movimento Civico R.E.T.E. Durante la legislatura, alcuni Consiglieri hanno cambiato schieramento, tra cui tre che hanno aderito ad un gruppo misto di Consiglieri indipendenti. Le abbreviazioni dei nomi dei partiti politici corrispondono alle abbreviazioni in lingua italiana.
- 4 Si vedano i paragrafi 10 e 11 del Comitato delle Nazioni Unite sui Diritti Umani (CCPR) Osservazioni conclusive sul terzo rapporto periodico di San Marino" (3 dicembre 2015) CCPR/C/SMR/CO/3. Si veda anche il paragrafo 38 del Rapporto del Commissario per i Diritti Umani del Consiglio d'Europa in seguito alla sua visita a San Marino (15 ottobre 2015).
- 5 Si veda il precedente Rapporto dell'OSCE/ODIHR su San Marino relativo alle elezioni.
- 6 Tra cui il Patto internazionale sui diritti civili e politici del 1966, la Convenzione sull'Eliminazione di tutte le Forme di Discriminazione nei confronti della Donna del 1979, la Convenzione Internazionale sull'Eliminazione di tutte le Forme di Discriminazione Razziale del 1965 e la Convenzione sui Diritti delle Persone con Disabilità del 2006. San Marino fa anche parte della Commissione di Venezia del Consiglio d'Europa e del Gruppo di Stati contro la Corruzione (GRECO).
- 7 Le modifiche sono state introdotte con la legge qualificata 1/2016, approvata da 42 Consiglieri presenti che hanno votato a favore, 2 contro e 1 astenuto.
- 8 Il referendum è stato sostenuto dal 55 per cento dei votanti, con un'affluenza del 48 per cento del numero totale degli elettori registrati (di cui un'affluenza del 70 per cento degli elettori residenti a San Marino e del 5 per cento degli elettori residenti all'estero). La sezione II.2.b del Codice di buona condotta in materia elettorale del 2002 della Commissione di Venezia per la democrazia attraverso il diritto del Consiglio d'Europa (Commissione di Venezia) raccomanda che "gli elementi fondamentali del diritto elettorale... non devono poter essere modificati nell'anno che precede l'elezione".
- 9 Il paragrafo 8 del Documento di Copenaghen dell'OSCE del 1990 prevede che "Gli Stati partecipanti ritengono che la presenza di osservatori, sia stranieri sia nazionali, può migliorare il processo elettorale per gli Stati nei quali si tengono elezioni".
- 10 Si applicano alcuni requisiti aggiuntivi. Tutti i membri degli Uffici Elettorali di Sezione dovrebbero avere un diploma di maturità, mentre non sono ammessi i candidati alle elezioni parlamentari, i magistrati e coloro che sono stati eletti a ricoprire diversi incarichi pubblici. I Presidenti devono inoltre avere già svolto le funzioni di Scrutatore in una precedente tornata elettorale.
- 11 Ad eccezione di un Ufficio Elettorale di Sezione che si assume le responsabilità di un Ufficio Elettorale Intersezionale.
- 12 Si vedano i paragrafi 22 e 23 della CCPR delle Nazioni Unite " Osservazioni conclusive sul terzo rapporto periodico di San Marino " (3 dicembre 2015) CCPR/C/SMR/CO/3. Inoltre, si veda il paragrafo 51 del Rapporto del Commissario per i Diritti Umani del Consiglio d'Europa.
- 13 In particolare, la giurisprudenza emergente a San Marino tende ad affrontare questi casi attraverso la tutela legale piuttosto che la piena infermità mentale, così da preservare il diritto di voto. Le decisioni del tribunale sulla piena infermità mentale vengono adottate caso per caso. Secondo il Tribunale Unico, attualmente ci sono circa 20 cittadini a cui è stata riconosciuta la piena infermità mentale.
- 14 Legge n. 38, 22 marzo 2016. Durante la Missione NAM dell'OSCE/ODIHR era in corso una controversia circa la registrazione di 12 nuovi cittadini che non potevano prestare giuramento in tempo utile per essere inseriti nella lista degli elettori, formata a seguito della revisione ad hoc. Il 13 ottobre, a seguito di un dibattito parlamentare, tutti i nuovi cittadini sono stati finalmente inclusi nella lista degli elettori a seguito di una decisione della CE. Tale decisione ha consentito anche ad un nuovo cittadino di candidarsi.
- 15 Il paragrafo 3 del Commento Generale 25 del CCPR delle Nazioni Unite 1996 sull'articolo 25 dell'ICCPR conferma l'esistenza di una tendenza emergente a concedere il diritto di voto alle elezioni locali ai non cittadini che risiedono permanentemente. Inoltre, la sezione 1.1.b.ii del Codice di buona condotta elettorale 2002 della Commissione di Venezia raccomanda che "è auspicabile che, dopo un certo periodo di residenza, gli stranieri dispongano del diritto di voto nelle elezioni locali".
- 16 Altre incompatibilità comprendono essere magistrati, procuratori del fisco, agenti diplomatici o consolari, membri del corpo di polizia e dei corpi militari. Inoltre, i Consiglieri eletti non possono essere membri delle Giunte di Castello o ricoprire incarichi direttivi in sindacati, associazioni economiche di categoria, organi di controllo della Banca Centrale e di Enti Pubblici ed Aziende Pubbliche; né ricoprire cariche direttive di istituti bancari e finanziari, fondazioni bancarie, Comitato Olimpico e federazioni sportive. I parenti di primo grado o per matrimonio, tra cui le unioni di fatto, non possono ricoprire contemporaneamente la carica di consigliere.
- 17 Si veda paragrafo 16 del Commento Generale 25 dell'UN CCPR 1996 all'articolo 25 dell'ICCPR e paragrafo 75 di Ahmed e altri v. Regno Unito (65/1997/849/1056), Corte europea dei diritti dell'uomo, 1998.
- 18 Il paragrafo 7.5 del Documento di Copenaghen dell'OSCE 1990 impegna gli Stati partecipanti "a rispettare il

-
- diritto dei cittadini di candidarsi a cariche politiche o pubbliche, personalmente o in rappresentanza di partiti o organizzazioni politiche, senza discriminazione alcuna”.
- 19 Il totale dei candidati registrati in corsa per le presenti elezioni parlamentari è pari a 257, contro i 364 candidati delle elezioni tenutesi nel 2012.
- 20 Diversi interlocutori della Missione NAM dell’OSCE/ODIHR hanno fatto presente l’esistenza di una indagine penale in corso che coinvolge ex ministri, parlamentari e uomini d'affari con accuse di corruzione e compravendita di voti (cosiddetto caso Conto Mazzini).
- 21 Nel 2015, il finanziamento annuo per i partiti politici è stato pari a circa 1 milione di euro.
- 22 Il GRECO del Consiglio d'Europa nel suo Rapporto su San Marino del terzo ciclo di valutazione del 12 luglio 2016 ha concluso che il finanziamento dei partiti dovrebbe essere oggetto di riforma.
- 23 Si veda. Legge 211/2014
- 24 Il Commissario per i Diritti Umani del Consiglio d'Europa ha esortato le autorità a rivedere la normativa al fine di allinearla al principio di autoregolamentazione, così da evitare il rischio di indebite interferenze nei contenuti dei mezzi di informazione. Vd. paragrafi 10-19 della Relazione del Commissario per i Diritti Umani del Consiglio d’Europa del 2015 così come la lettera del Commissario al Ministro dell'Informazione di San Marino (25 agosto 2016) e la risposta del Ministro (9 settembre 2016).
- 25 Vd. Relazione annuale del Magistrato Dirigente sullo stato della giustizia , del 2013. La relazione del Commissario per i Diritti Umani del Consiglio d'Europa del 2015, pur riconoscendo l'approccio misurato adottato dai giudici sammarinesi, ha incoraggiato le autorità a depenalizzare la diffamazione.