

Relazione speciale

Le missioni di osservazione elettorale: si è lavorato per assicurare un seguito alle raccomandazioni, ma occorre migliorare il monitoraggio

(presentata in virtù dell'articolo 287, paragrafo 4, secondo comma, del TFUE)



4
1977 - 2017



CORTE
DEI CONTI
EUROPEA

Équipe di audit

Le relazioni speciali della Corte dei conti europea illustrano le risultanze dei controlli di gestione e degli audit di conformità su specifici settori di bilancio o temi di gestione. La Corte seleziona e pianifica detti compiti di audit in modo da massimizzarne l’impatto, tenendo conto dei rischi per la performance o la conformità, del livello delle entrate o delle spese, dei futuri sviluppi e dell’interesse pubblico e politico.

Il presente controllo di gestione è stato espletato dalla Sezione III – presieduta da Karel Pinxten, Membro della Corte – la quale è responsabile per l’audit nei settori di spesa concernenti le azioni esterne, la sicurezza e la giustizia.

L’audit è stato diretto da Ville Itälä, Membro della Corte, coadiuvato da Turo Hentilä, capo Gabinetto; Helka Nykänen, attaché di Gabinetto; Beatrix Lesiewicz, prima manager e Kristina Maksinen, capo incarico. L’équipe di audit era composta da Balázs Kaszap, Jiri Lang e Erika Söveges.



Prima fila: Ville Itälä, Kristina Maksinen

Seconda fila: Helka Nykänen, Turo Hentilä, Beatrix Lesiewicz, Erika Söveges, Jiri Lang, Balázs Kaszap

INDICE

	Paragrafi
Acronimi e abbreviazioni	
Sintesi	I - VI
Introduzione	1 - 29
Le missioni di osservazione elettorale dell'UE	1 - 7
Il ruolo delle istituzioni dell'UE e l'indipendenza delle missioni di osservazione elettorale dell'UE	8 - 11
Quadro giuridico e amministrativo per le missioni di osservazione elettorale dell'UE	12 - 17
Il finanziamento delle missioni di osservazione elettorale dell'UE	18
Relazioni con l'OSCE	19
La struttura delle missioni di osservazione elettorale dell'UE e il ciclo di osservazione elettorale	20 - 25
Le raccomandazioni emanate in esito all'osservazione elettorale e il seguito dato loro	26 - 29
Estensione e approccio dell'audit	30 - 39
Osservazioni	40 - 117
PARTE I – Le raccomandazioni sono migliorate negli ultimi anni, ma occorre una maggiore consultazione in loco	40 - 66
Le raccomandazioni sono più comparabili e la loro presentazione è più standardizzata, ma gli orientamenti non sono sempre seguiti	41 - 55
Le missioni di osservazione elettorale dell'UE si sono ampiamente confrontate con i portatori d'interesse prima del giorno delle elezioni, che però non sono stati consultati in merito alle raccomandazioni	56 - 66
PARTE II — Si è fatto ricorso al dialogo politico e all'assistenza elettorale quali strumenti per sostenere l'attuazione delle raccomandazioni, ma le missioni di follow up elettorale non sono state inviate tutte le volte che si sarebbe potuto	67 - 97
Il dialogo politico ha avuto luogo, ma alcuni organismi del paese ospitante auspicherebbero un dibattito più approfondito	71 - 83

Non si è fatto ricorso alle missioni di follow up elettorale tutte le volte che si sarebbe potuto	84 - 88
L'assistenza elettorale ha sostenuto l'attuazione delle raccomandazioni delle missioni di osservazione elettorale dell'UE	89 - 97
PARTE III – A livello centrale, non esiste un quadro d'insieme delle raccomandazioni formulate e dello stato di attuazione in cui si trovano	98 - 117
Non esiste un archivio centralizzato delle raccomandazioni delle missioni di osservazione elettorale dell'UE	99 - 104
Non esiste una sistematica valutazione dei progressi nell'attuazione delle raccomandazioni	105 - 113
Sono stati condotti recentemente esercizi di valutazione delle migliori pratiche, ma il processo di analisi degli insegnamenti tratti dalle esperienze passate non riguarda sistematicamente il follow up	114 - 117
Conclusioni e raccomandazioni	118 - 127
Le raccomandazioni delle missioni di osservazione elettorale dell'UE sono migliorate negli ultimi anni, ma occorre una maggiore consultazione in loco	119 - 121
Si è fatto ricorso al dialogo politico e all'assistenza elettorale quali strumenti per sostenere l'attuazione delle raccomandazioni, ma le missioni di follow up elettorale non sono state inviate ogniqualevolta possibile	122 - 124
A livello centrale, non esiste un quadro d'insieme delle raccomandazioni formulate e dello stato di attuazione in cui si trovano	125 - 127
Allegato I – Mappa delle missioni di osservazione elettorale dell'UE	
Allegato II – Grafici sulla valutazione delle raccomandazioni	
Allegato III – Panoramica dei progetti di assistenza elettorale in Ghana, Giordania, Nigeria e Sri Lanka	

Risposte del Servizio europeo per l'azione esterna e della Commissione

ACRONIMI E ABBREVIAZIONI

AR/VP	Alto rappresentante per gli affari esteri e la politica di sicurezza/vicepresidente della Commissione europea.
Deputato PE	Deputato al Parlamento europeo
DG DEVCO	Direzione generale Cooperazione internazionale e sviluppo
DG NEAR	Direzione generale Politica di vicinato e negoziati di allargamento
EAT	Gruppo di valutazione elettorale
EEM	Missione di esperti elettorali
EFM	Missione di follow up elettorale
EIDHR	Strumento europeo per la democrazia e i diritti umani
EODS	Osservazione elettorale e sostegno della democrazia
EU EOM	Missione di osservazione elettorale dell'Unione europea
ExM	Missione esplorativa
FPI	Servizio degli strumenti di politica estera
OAS	Organizzazione degli Stati americani
ODIHR	Ufficio per le istituzioni democratiche e i diritti umani dell'OSCE
OSCE	Organizzazione per la sicurezza e la cooperazione in Europa
SEAE	Servizio europeo per l'azione esterna
UNDP	Programma delle Nazioni Unite per lo sviluppo

SINTESI

I. L'osservazione elettorale è uno strumento importante per promuovere la democrazia, i diritti umani e lo Stato di diritto. Una corretta gestione delle elezioni può concorrere al pacifico trasferimento del potere politico. A tal fine, l'Unione europea (UE) svolge attività di osservazione elettorale in tutto il mondo.

II. In esito alle missioni di osservazione elettorale dell'Unione europea, poco dopo il giorno delle elezioni viene rilasciata una dichiarazione preliminare, alla quale segue due mesi più tardi una relazione finale esaustiva contenente raccomandazioni sul modo in cui migliorare il contesto per le future elezioni. Le raccomandazioni sono presentate alle autorità del paese ospitante, che non sono formalmente impegnate ad attuarle. Tuttavia, è essenziale dare seguito a tali raccomandazioni per massimizzare l'impatto delle missioni di osservazione elettorale. Se il paese ospitante non cerca di ovviare alle carenze elettorali, le debolezze rischiano di persistere e persino di aumentare in vista di future elezioni.

III. Il principale obiettivo dell'audit era valutare se il Servizio europeo per l'azione esterna (SEAE) e la Commissione europea avessero fornito sostegno ai fini dell'attuazione delle raccomandazioni da parte dei paesi ospitanti. A tale scopo, l'audit ha riguardato il seguito dato alle missioni di osservazione elettorale dell'UE in quattro paesi: Ghana, Giordania, Nigeria e Sri Lanka, in particolare per quanto riguarda le osservazioni elettorali eseguite dopo il 2010.

IV. La Corte ha verificato se le raccomandazioni fossero state redatte e presentate in modo da agevolare l'attuazione. In tale contesto, ha altresì valutato se i portatori di interesse nei paesi ospitanti fossero stati consultati in merito alle raccomandazioni onde favorire la titolarità a livello locale e aumentare, così, la probabilità di una loro attuazione. Successivamente, la Corte ha verificato se il SEAE e la Commissione europea avessero utilizzato gli strumenti a loro disposizione per sostenere l'attuazione delle raccomandazioni delle missioni di osservazione elettorale dell'UE. Gli strumenti più importanti sono stati ravvisati nelle missioni di follow up elettorale, nel dialogo politico e nell'assistenza elettorale. Infine, la Corte ha valutato gli sforzi compiuti per monitorare i risultati sul campo.

V. La Corte ha riscontrato che il SEAE e la Commissione avevano compiuto sforzi ragionevoli per sostenere l'attuazione delle raccomandazioni delle missioni di osservazione elettorale dell'UE e avevano utilizzato gli strumenti a loro disposizione a tal fine. La presentazione delle raccomandazioni delle missioni di osservazione elettorale dell'UE è migliorata negli ultimi anni, ma occorre una maggiore consultazione in loco. Sebbene il SEAE e la Commissione si siano impegnati nel dialogo politico e abbiano fornito assistenza elettorale per sostenere l'attuazione delle raccomandazioni, non si è fatto ricorso alle missioni di follow up elettorale tutte le volte che si sarebbe potuto. Infine, non esiste né una visione d'insieme delle raccomandazioni a livello centrale né una valutazione sistematica del loro stato di attuazione.

VI. Sulla base dell'audit, la Corte raccomanda, fra l'altro, al SEAE di:

- provvedere, attraverso un controllo sistematico della qualità del formato da svolgere prima della pubblicazione della relazione finale, affinché le missioni di osservazione elettorale dell'Unione europea si attengano alle linee guida e al modello redazionali;
 - fare sistematicamente in modo che il nucleo centrale dell'équipe consulti i portatori di interesse nel paese ospitante in merito alle raccomandazioni prima di portare a termine la relazione;
 - assicurarsi che la tavola rotonda con i portatori d'interesse sia programmata almeno quattro giorni lavorativi dopo la divulgazione della relazione, per lasciare ai partecipanti tempo sufficiente per prendere conoscenza della relazione stessa e delle raccomandazioni ivi contenute prima della riunione;
 - quando possibile, organizzare missioni di follow up elettorale, in un momento appropriato tra un'elezione e l'altra, nei paesi che hanno ospitato una missione di osservazione elettorale dell'UE, purché le condizioni politiche o di sicurezza nel paese ospitante lo consentano;
 - istituire un archivio centralizzato delle raccomandazioni delle missioni di osservazione elettorale dell'UE;
-

- rilevare periodicamente i progressi compiuti nell'attuare le raccomandazioni delle missioni di osservazione elettorale dell'UE.

INTRODUZIONE

Le missioni di osservazione elettorale dell'UE

1. L'osservazione elettorale è uno strumento importante per promuovere la democrazia, i diritti umani e lo Stato di diritto. Una corretta gestione delle elezioni può concorrere al pacifico trasferimento del potere politico. A tal fine, l'Unione europea (UE) svolge attività di osservazione elettorale in tutto il mondo. Da quando è stata istituita la metodologia per l'osservazione elettorale dell'UE nel 2000, l'UE ha inviato 138 missioni di osservazione elettorale¹ in 66 paesi di Africa, Medio Oriente, Asia e America latina.

2. Secondo la dichiarazione delle Nazioni Unite sui principi per l'osservazione elettorale internazionale, l'osservazione elettorale consiste nel raccogliere informazioni in maniera sistematica, completa e accurata, nell'analizzarle in modo imparziale e professionale, nonché nel trarre conclusioni sulla natura dei procedimenti elettorali in base ai più alti standard di accuratezza delle informazioni e imparzialità dell'analisi².

3. Nel manuale per l'osservazione elettorale dell'UE (di seguito "il Manuale"), la logica alla base delle missioni di osservazione elettorale dell'UE è descritta come segue: "Le elezioni offrono alla popolazione il mezzo per esprimere liberamente il proprio volere nella scelta di governo e ai gruppi l'opportunità di esprimere il proprio pensiero politico in contrapposizione ad altri senza ricorrere alla violenza, nonché contribuiscono al trasferimento pacifico del potere politico. A tale riguardo, l'osservazione elettorale da parte dell'UE può integrare e rafforzare altre iniziative di gestione delle crisi e di costruzione della pace dell'UE nei paesi partner"³.

¹ Vi rientrano i gruppi di valutazione elettorale, che consistono in missioni più piccole basate principalmente nella capitale.

² ONU, *Declaration of Principles for International Election Observation*, 2005, pag. 2, punto 4.

³ SEAE, Servizio degli strumenti di politica estera della Commissione europea, *Handbook for EU Election Observation*, terza edizione, 2016, pagg. 16-17 [traduzione a cura della Corte].

4. Senza interferire nell'organizzazione delle elezioni stesse, gli osservatori elettorali dell'UE raccolgono e analizzano gli elementi fattuali inerenti al processo elettorale e forniscono una valutazione indipendente.
5. Su invito del paese ospitante, una missione di osservazione elettorale dell'UE ha luogo soltanto quando l'UE ritiene che detta missione sia utile e possa contribuire a rafforzare il processo democratico. Prima di accettare l'invito, l'UE espleta ogni volta una missione esplorativa, generalmente quattro-sei mesi prima del giorno delle elezioni, al fine di accertare se una vera e propria missione di osservazione elettorale dell'UE sia utile, consigliabile e fattibile. Tali missioni esplorative, che hanno in genere una durata di due settimane, valutano altresì in quale misura eventuali precedenti raccomandazioni siano state attuate, in caso di reiterazione delle missioni di osservazione elettorale.
6. In alcuni casi, l'UE potrebbe decidere di seguire una procedura elettorale da vicino anche qualora non siano soddisfatte tutte le condizioni per il ricorso a una missione di osservazione elettorale dell'UE (ad esempio, condizioni relative alla sicurezza). In altri casi, anche se tutte le condizioni sono soddisfatte, è possibile che il SEAE non ravvisi la necessità di una missione di osservazione elettorale dell'UE a pieno titolo⁴. Possono essere organizzati altri tipi di missioni. In presenza di problemi di sicurezza, verrà valutato l'invio di un gruppo di valutazione elettorale (EAT). L'UE può anche inviare una missione di dimensioni più ridotte, come una missione di esperti elettorali (EEM). Le missioni di esperti elettorali sono condotte da gruppi di due-quattro esperti che svolgono una valutazione del processo elettorale al pari di una missione di osservazione elettorale, ma non svolgono attività di osservazione nei seggi elettorali durante il giorno delle elezioni. I risultati delle missioni di esperti elettorali non sono resi pubblici, benché in alcuni casi le raccomandazioni siano condivise con le autorità del paese ospitante. I gruppi di valutazione elettorale inoltre non svolgono sistematicamente attività di osservazione nei vari seggi il giorno stesso delle elezioni, ma sono simili alle missioni di osservazione elettorale dell'UE, in quanto sono costituiti da un nucleo centrale completo dell'équipe ed eventualmente un osservatore-capo con base nella capitale.

⁴ Manuale, pag. 126-127.

7. L'UE può inoltre inviare, in un dato momento tra un'elezione e l'altra, missioni di follow up elettorale nell'ambito delle attività complessive volte ad assicurare attività di follow up. Il compito principale di tali missioni è valutare l'attuazione delle raccomandazioni formulate in occasione di una precedente missione di osservazione elettorale dell'UE. Le missioni di follow up elettorale consistono in piccole missioni svolte da un capo missione (in genere un osservatore-capo), un esperto elettorale/politico, un esperto in ambito giuridico e, se del caso, un addetto stampa. Sono inoltre accompagnate da rappresentanti della divisione Democrazia e osservazione elettorale del SEAE e, ove possibile, da rappresentanti della Commissione europea. Quest'ultima dovrebbe concentrarsi sull'assistenza offerta dall'UE e dai suoi Stati membri e delineare azioni potenziali da finanziare nell'ambito della futura programmazione. Tra queste figurano misure a breve termine prima delle prossime elezioni, alla luce delle raccomandazioni formulate dalla missione di osservazione elettorale. Le missioni di follow up elettorale possono inoltre formulare ulteriori raccomandazioni, basandosi sui progressi compiuti e richiamando l'attenzione sulle questioni più urgenti prima di nuove elezioni.

Il ruolo delle istituzioni dell'UE e l'indipendenza delle missioni di osservazione elettorale dell'UE

8. L'alto rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza/vicepresidente della Commissione (AR/VP) ha la responsabilità politica di decidere i paesi prioritari per l'osservazione elettorale annuale dell'UE (previa consultazione degli Stati membri e del Parlamento europeo), adotta la decisione definitiva sull'invio delle missioni di osservazione elettorale dell'UE e sovrintende al loro funzionamento globale.

9. Le missioni di osservazione elettorale dell'UE sono solitamente guidate da un deputato al Parlamento europeo, nominato dall'AR/VP, che agisce in qualità di osservatore capo per la missione stessa. Il SEAE fornisce assistenza su questioni politiche ed elettorali, mentre il Servizio degli strumenti di politica estera cura gli aspetti operativi, di sicurezza e finanziari.

10. Il Manuale⁵ stabilisce che gli osservatori elettorali dell'UE devono essere assolutamente imparziali e non mostrare di preferire una delle parti del processo elettorale. Vi si afferma anche che una missione di osservazione elettorale dell'UE è politicamente indipendente da qualsiasi progetto di assistenza tecnica finanziato dall'UE che possa essere svolto nel paese sotto osservazione⁶. L'indipendenza degli osservatori elettorali è altresì sancita nella dichiarazione delle Nazioni Unite sui principi per l'osservazione elettorale internazionale⁷.

11. Le missioni di osservazione elettorale dell'UE sono atipiche, in quanto indipendenti dall'UE. Le missioni di osservazione di altri organismi, quali l'Ufficio per le istituzioni democratiche e i diritti umani (ODIHR) dell'OSCE, il Commonwealth, il Carter Center e l'Unione africana, formulano osservazioni sul processo elettorale a nome dell'organizzazione di appartenenza. Le missioni di osservazione elettorale dell'UE, invece, non parlano a nome dell'UE. Il Manuale stabilisce che una missione di osservazione elettorale dell'UE è politicamente indipendente nelle sue constatazioni e conclusioni. Nonostante la stretta collaborazione con le istituzioni dell'UE, una missione di osservazione elettorale dell'UE opera nel quadro di un mandato separato e distinto da quello del SEAE, della Commissione europea e della delegazione dell'UE presente nel paese⁸.

Quadro giuridico e amministrativo per le missioni di osservazione elettorale dell'UE

12. L'osservazione elettorale da parte dell'UE è improntata ai principi di democrazia, Stato di diritto, diritti umani, parità di genere e libertà fondamentali definiti nei trattati⁹. Si ispira inoltre all'accordo di Cotonou¹⁰.

⁵ Manuale, pag. 37.

⁶ Manuale, pag. 23.

⁷ ONU, *Declaration of Principles for International Election Observation*, 2005, articolo 19.

⁸ Manuale, pag. 37.

⁹ Trattato sull'Unione europea, articoli 2 e 21; nonché trattato sul funzionamento dell'Unione europea, articolo 8.

¹⁰ L'Accordo di Cotonou è un accordo di partenariato fra l'UE e 78 paesi dell'Africa, dei Caraibi e del Pacifico (ACP), firmato nel giugno 2000 e riveduto nel 2005 e nel 2010. L'articolo 9 recita: "Il rispetto dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, compreso il rispetto dei diritti sociali

13. Le missioni di osservazione elettorale dell'UE sono disciplinate in maggiore dettaglio dal regolamento che istituisce uno strumento finanziario per la promozione della democrazia e dei diritti umani nel mondo (regolamento EIDHR)¹¹, che fissa l'obiettivo per l'osservazione elettorale dell'UE. Vi si afferma che "Tali missioni sono nella migliore posizione per valutare con cognizione di causa i processi elettorali e fornire raccomandazioni per il loro ulteriore miglioramento nel contesto della cooperazione e del dialogo politico dell'Unione con i paesi terzi".

14. A seguito dell'adozione del regolamento EIDHR nel 2014, la decisione della Commissione sulle modalità di attuazione per le missioni di osservazione elettorale dell'UE¹² e il relativo allegato hanno poi fornito ulteriori dettagli, soprattutto per quanto riguarda i ruoli del personale di dette missioni e il loro trattamento economico.

15. Benché siano cambiati nel frattempo molti aspetti connessi alle missioni di osservazione elettorale dell'UE, quale l'assetto istituzionale a seguito del trattato di Lisbona, la comunicazione della Commissione del 2000¹³ resta il principale documento di orientamento per gli obiettivi e la metodologia delle missioni in esame. Tale comunicazione definisce il quadro generale d'intervento per tali missioni.

fondamentali, la democrazia fondata sullo Stato di diritto e un sistema di governo trasparente e responsabile sono parte integrante di uno sviluppo durevole".

¹¹ Regolamento (UE) n. 235/2014 del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 marzo 2014, che istituisce uno strumento finanziario per la promozione della democrazia e dei diritti umani nel mondo (GU L 77 del 15.3.2014, pag. 85), obiettivo 4 (allegato).

¹² Decisione di esecuzione C(2014) 7782 *final* della Commissione, del 29.10.2014, che adotta le disposizioni di attuazione per le missioni di osservazione elettorale.

¹³ "Comunicazione della Commissione in materia di assistenza e monitoraggio delle elezioni da parte dell'UE", COM(2000) 191 definitivo dell'11 aprile 2000. La comunicazione è stata in seguito avallata dal Parlamento europeo nella risoluzione del 15.3.2001 e dal Consiglio nelle conclusioni del 31.5.2001.

16. Il Manuale costituisce il quadro metodologico più approfondito per le missioni di osservazione elettorale dell'UE. Dopo l'adozione, è stato pubblicato per la prima volta nel 2002 ed è stato riveduto in due occasioni, nel 2008 e nel 2016.

17. Dopo la sua adozione, la comunicazione della Commissione è stata integrata da altri documenti ufficiali che fissavano gli obiettivi per l'osservazione elettorale. Le integrazioni più importanti discendono dalle conclusioni del Consiglio del 2009 sul sostegno alla democrazia nelle relazioni esterne dell'Unione europea, nonché dal quadro strategico e dal piano d'azione dell'UE sui diritti umani e la democrazia (adottati nel 2012 e aggiornati per il periodo 2015-2019). Questi documenti ponevano maggiormente l'accento sul seguito da dare alle missioni di osservazione elettorale dell'UE e sulla cooperazione degli Stati membri dell'UE a tale riguardo.

Il finanziamento delle missioni di osservazione elettorale dell'UE

18. Le missioni di osservazione elettorale dell'UE sono attuate dal Servizio degli strumenti di politica estera secondo la gestione diretta. Il costo delle singole missioni varia notevolmente a seconda delle circostanze specifiche di ciascuna di esse. Tuttavia, in base ai più recenti dati disponibili, il costo medio è pari a 3,5 milioni di euro. In media, la dotazione di bilancio per l'osservazione elettorale nel periodo dal 2015 al 2017 ammontava a circa 44 milioni di euro l'anno. Ciò consente di effettuare nel corso di un esercizio circa 10-12 missioni di osservazione elettorale dell'UE, 8 missioni di esperti elettorali e 4 missioni di follow up elettorale. Le missioni di esperti elettorali e le missioni esplorative sono espletate nell'ambito di un contratto-quadro, con un costo massimo di 300 000 euro ciascuna. Il costo di una missione di follow up elettorale generalmente non supera i 100 000 euro¹⁴.

Relazioni con l'OSCE

19. Tutti gli Stati membri dell'UE sono anche Stati membri dell'Organizzazione per la sicurezza e la cooperazione in Europa (OSCE). L'Ufficio per le istituzioni democratiche e i diritti umani (ODIHR) assicura l'attività di osservazione elettorale negli Stati partecipanti

¹⁴ Poiché a oggi l'UE ha inviato un numero molto limitato di gruppi di valutazione elettorale e nessuno di questi è oggetto di audit, la Corte non fornisce dettagli sui costi connessi.

all'OSCE. L'UE e l'ODIHR utilizzano metodologie comparabili. Pertanto, l'UE solitamente non svolge osservazioni elettorali nella regione dell'OSCE. Questo tacita intesa tra l'UE e l'OSCE, che risale ai primi anni 2000, non è suffragata da un accordo scritto.

La struttura delle missioni di osservazione elettorale dell'UE e il ciclo di osservazione elettorale

20. Le elezioni non sono un evento che si esaurisce in un solo giorno, bensì un processo che comprende diverse fasi. Si può considerare che il periodo elettorale inizi con l'avvio della campagna elettorale, il cui calendario può variare da un paese all'altro. Il periodo elettorale termina con la conclusione delle procedure riguardanti le denunce di irregolarità, dopo le elezioni. Le missioni di osservazione elettorale dell'UE coprono tutte le fasi del ciclo elettorale, ossia la fase pre-elettorale, il giorno stesso delle elezioni e la fase post-elettorale. Oltre all'osservazione elettorale, la Commissione europea fornisce anche assistenza elettorale, vale a dire sostegno tecnico o materiale di carattere generale al processo elettorale.

21. Una volta accolto l'invito, il paese ospitante firma un protocollo d'intesa con l'UE, che stabilisce i dettagli fondamentali relativi alla missione. Detto protocollo riguarda la sicurezza e gli aspetti logistici della missione di osservazione elettorale dell'UE, ma non la missione di follow-up o le raccomandazioni per le riforme elettorali future.

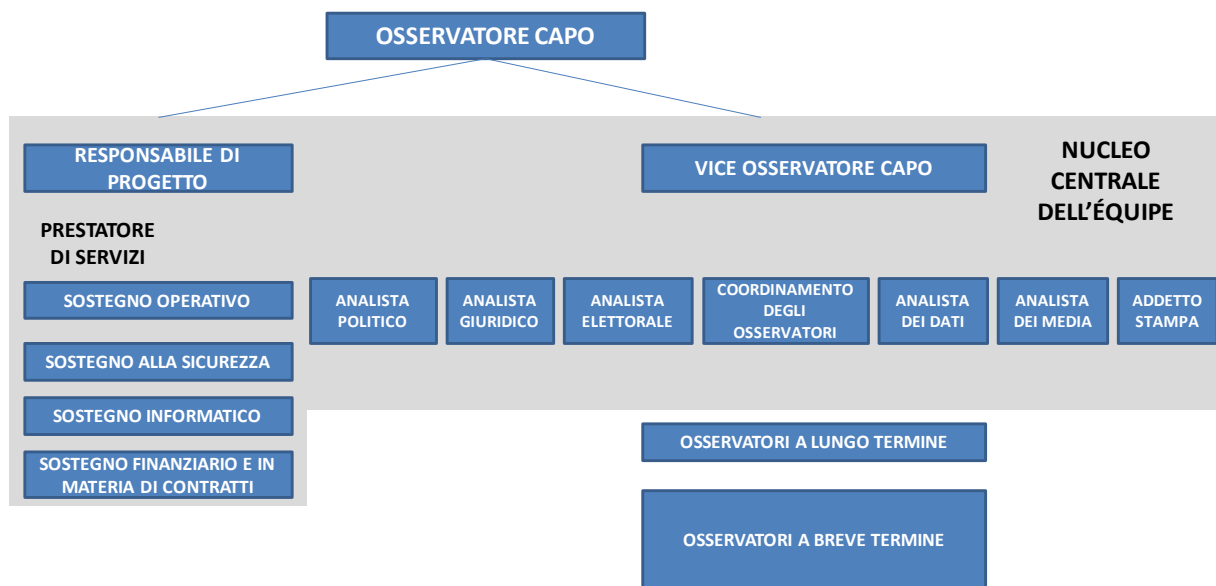
22. Gli osservatori dell'UE possono essere osservatori a lungo o a breve termine. Gli osservatori a lungo termine fanno base in regioni dell'intero paese ospitante e sono presenti dall'avvio della campagna fino all'annuncio dei risultati finali e alla chiusura delle procedure riguardanti le denunce di irregolarità¹⁵. Gli osservatori a breve termine coprono una vasta area geografica alcuni giorni a cavallo del giorno delle elezioni. Inoltre, vi è il nucleo centrale dell'équipe, solitamente composto da otto-dieci esperti, basati nella capitale¹⁶.

¹⁵ Manuale, pag. 24.

¹⁶ Manuale, pag. 128.

23. Il nucleo centrale di esperti si concentra su diversi aspetti del contesto elettorale e può includere, ad esempio, un analista giuridico, un analista dei media e un addetto stampa (cfr. **grafico 1**). Il nucleo centrale, sotto la direzione del vice osservatore capo, contribuisce a tutte le relazioni di missione, compresa la relazione finale della missione di osservazione elettorale dell'UE.

Grafico 1 — Struttura di una missione di osservazione elettorale dell'UE



Fonte: il Manuale [traduzione a cura della Corte].

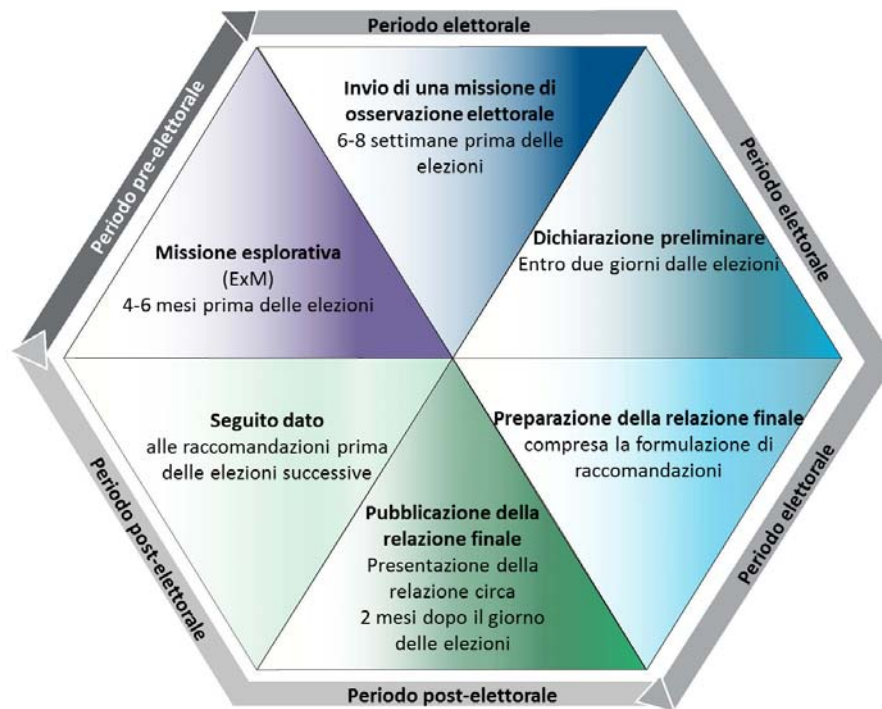
24. Un prestatore di servizi ingaggiato dalla Commissione fornisce sostegno logistico, di sicurezza e amministrativo per le missioni di osservazione elettorale dell'UE¹⁷.

25. Una missione di osservazione elettorale dell'UE rilascia una dichiarazione pubblica preliminare poco dopo il giorno delle elezioni (in genere entro due giorni) nel corso di una conferenza stampa tenuta dall'osservatore capo. Entro due mesi dal completamento del processo elettorale viene stilata una relazione finale completa, che contiene raccomandazioni per le autorità del paese ospitante su come migliorare il quadro di riferimento per le future elezioni¹⁸ (cfr. **grafico 2**).

¹⁷ Manuale, pag. 130.

¹⁸ Manuale, pag. 26.

Grafico 2 — Il ciclo dell'osservazione elettorale dell'UE



Fonte: Corte dei conti europea, sulla base del Manuale.

Le raccomandazioni emanate in esito all'osservazione elettorale e il seguito dato loro

26. Secondo la dichiarazione delle Nazioni Unite sui principi per l'osservazione elettorale internazionale, tale osservazione dovrebbe dare luogo a raccomandazioni, ove possibile, per migliorare l'integrità e l'efficacia del processo elettorale e dei processi ad esso correlati, senza interferire negli stessi né, quindi, ostacolarli¹⁹.

27. Nelle relazioni finali, le missioni di osservazione elettorale dell'UE trattano i quattordici settori di valutazione seguenti²⁰: i) contesto politico; ii) quadro normativo (compreso il sistema elettorale); iii) amministrazione elettorale; iv) registrazione degli elettori; v) registrazione dei partiti e dei candidati; vi) campagna elettorale; vii) violenza elettorale; viii)

¹⁹ ONU, *Declaration of Principles for International Election Observation*, 2005.

²⁰ Manuale, pag. 35.

media; ix) contenuti online relativi alle elezioni; x) denunce e ricorsi; xi) diritti umani (compresa la partecipazione delle donne, delle minoranze e dei disabili); xii) ruolo della società civile; xiii) giorno delle elezioni; xiv) risultati e contesto post-elettorale. Uno studio del Parlamento europeo del 2012 stima che circa il 90 % delle raccomandazioni delle missioni di osservazione elettorale dell'UE propongono modifiche al quadro giuridico del paese ospitante o una riforma elettorale²¹.

28. I paesi sottoposti a una missione di osservazione elettorale dell'UE non hanno assunto un impegno formale ad attuare le raccomandazioni in materia elettorale, al di là degli obblighi vigenti che incombono loro in quanto firmatari di convenzioni internazionali quali la Dichiarazione universale dei diritti umani e il Patto internazionale relativo ai diritti civili e politici. Pertanto, le missioni di osservazione elettorale dell'UE operano in un ambiente diverso rispetto a quello, ad esempio, dell'OSCE, i cui Stati partecipanti hanno firmato un documento che li obbliga formalmente ad attuare le raccomandazioni²².

29. L'attuazione delle raccomandazioni delle missioni di osservazione elettorale dell'UE può essere promossa in molti modi diversi. I principali strumenti a disposizione del SEAE e della Commissione sono:

- il dialogo politico con il paese ospitante;
- le missioni di follow up elettorale;
- l'assistenza elettorale dell'UE.

ESTENSIONE E APPROCCIO DELL'AUDIT

30. Il presente audit verte sulle missioni di osservazione elettorale dell'UE, prestando particolare attenzione al seguito dato alle raccomandazioni da queste emanate. Il principale

²¹ Parlamento europeo, *Study – Following-up on recommendations of EU election observation missions*, 2012, pag. 9.

²² Gli Stati membri dell'OSCE hanno firmato il documento OSCE di Istanbul del 1999 e, quindi, si sono impegnati a dare seguito senza indugio alle valutazioni e alle raccomandazioni dell'ODIHR in materia elettorale.

quesito di audit era: “il SEAE e la Commissione compiono sforzi ragionevoli per sostenere l’attuazione delle raccomandazioni formulate dalle missioni di osservazione elettorale dell’UE?”

31. Un monitoraggio efficace non solo è fondamentale per promuovere la riforma elettorale nei paesi ospitanti, ma è anche l’elemento chiave per massimizzare l’impatto degli investimenti già effettuati nelle missioni di osservazione. Come indicato al **paragrafo 18**, la dotazione finanziaria media per le missioni di osservazione elettorale dell’UE è di 44 milioni di euro l’anno. Ciò rappresenta un quarto dei fondi totali disponibili a titolo dello strumento europeo per la democrazia e i diritti umani. Il Manuale sottolinea l’importanza del seguito dato, affermando che il seguito dato alle raccomandazioni formulate dalle missioni di osservazione elettorale dell’UE rappresenta una priorità fondamentale per le istituzioni dell’UE²³. Inoltre, secondo l’OSCE²⁴, le attività di osservazione elettorale risultano utili solo nella misura in cui le raccomandazioni sono prese in seria considerazione e trattate in modo efficace. In caso contrario, vi è un rischio reale che le carenze e le vulnerabilità elettorali persistano e, con ogni probabilità, aumentino.

32. La Corte non svolgeva un controllo di gestione nel settore dell’assistenza elettorale dal 1996²⁵. Inoltre, la pubblicazione della presente relazione speciale è pianificata in modo da alimentare il dibattito in vista della revisione intermedia del regolamento EIDHR che la Commissione è tenuta ad effettuare entro il 31 marzo 2018.

33. L’audit, espletato tra gennaio e maggio 2017, ha riguardato quattro paesi ospitanti quali esempi per illustrare l’efficacia del seguito dato alle missioni di osservazione elettorale dell’UE: Ghana, Giordania, Nigeria e Sri Lanka, in particolare per quanto riguarda le osservazioni elettorali eseguite dopo il 2010. I controlli in loco hanno avuto luogo in Ghana e in Giordania. Sono stati utilizzati due criteri principali per selezionare i paesi ai fini dell’audit.

²³ Manuale, pag. 185.

²⁴ OSCE, *Handbook on the Follow-up of Electoral Recommendations*, pag. 5.

²⁵ Relazione speciale n. 4/96 sui conti dell’Unità elettorale europea istituita nel quadro dell’azione di politica estera e di sicurezza comune concernente la sorveglianza delle elezioni palestinesi (GU C 57 del 24.2.1997).

In primo luogo, i paesi dovevano avere ospitato in passato almeno due missioni di osservazione elettorale dell'UE, di cui le più recenti nel 2015 o nel 2016. In secondo luogo, la Corte si era prefissa una ripartizione geografica.

34. Due missioni di osservazione elettorale dell'UE hanno avuto luogo in Giordania e Nigeria negli ultimi anni. In Ghana, le precedenti elezioni del 2012 erano state oggetto solo di una missione di esperti elettorali, ma sono state formulate ugualmente raccomandazioni per una riforma elettorale. Le raccomandazioni di una missione di esperti elettorali di solito non sono rese pubbliche. Nel caso del Ghana, tuttavia, le raccomandazioni erano state condivise con la commissione elettorale, le istituzioni dell'UE e gli Stati membri dell'UE, e potrebbe servire da base per l'assistenza elettorale dell'UE. Lo Sri Lanka è stato selezionato specificamente perché era in programma una missione di follow up elettorale nella primavera 2017, a cui gli auditor della Corte intendevano aggregarsi. Il SEAE ha deciso di rinviare tale missione in considerazione della situazione nel paese, ma lo Sri Lanka è stato comunque oggetto di audit mediante un esame documentale.

35. Considerando che quasi la metà delle missioni di osservazione elettorale dell'UE si svolge in Africa²⁶, gli auditor della Corte hanno deciso di coprire due paesi africani, nonché un paese asiatico e un paese del vicinato europeo. Per una mappa delle missioni di osservazione elettorale dell'UE si rimanda all'*allegato I*.

36. In primo luogo, la Corte ha valutato la formulazione delle raccomandazioni, compreso il grado in cui i portatori di interesse nel paese ospitante erano stati consultati per assicurare la titolarità a livello locale. Gli auditor della Corte hanno inoltre valutato se le missioni esplorative avevano tenuto conto delle precedenti raccomandazioni nel predisporre la successiva missione di osservazione elettorale dell'UE.

37. Hanno poi valutato l'utilizzo dei principali strumenti a disposizione del SEAE e della Commissione per sostenere l'attuazione delle raccomandazioni delle missioni di osservazione elettorale dell'UE. Gli strumenti di monitoraggio valutati nel corso dell'audit

²⁶ Quasi la metà (48 %) di tutte le missioni di osservazione elettorale o di esperti elettorali si svolge in Africa, stando al documento sulle migliori pratiche intitolato "Beyond Election Day", pag. 10, pubblicato l'8.6.2017.

sono stati solo quelli descritti nel **paragrafo 29**. È stato considerato, in realtà, che esistevano altri strumenti per incoraggiare l'attuazione delle raccomandazioni, come l'incentivo speciale nel quadro del sistema di preferenze generalizzate (SPG+)²⁷, gli interventi in consessi internazionali, il dialogo politico promosso dal Parlamento europeo e il sostegno al bilancio. Questi strumenti, però, non rientrano nell'estensione del presente audit.

38. Infine, la Corte ha valutato il monitoraggio condotto dal SEAE e dalla Commissione sull'attuazione delle raccomandazioni, la condivisione delle migliori pratiche e lo scambio degli insegnamenti appresi.

39. La responsabilità ultima per l'attuazione delle raccomandazioni ricade sui governi dei paesi ospitanti. Sebbene l'attuazione delle raccomandazioni delle missioni di osservazione elettorale dell'UE sia una delle finalità della relazione finale di dette missioni, è importante rilevare che lo scopo dell'audit non era di valutare lo stato di avanzamento della riforma elettorale nei paesi ospitanti. Inoltre, il nesso di causalità tra gli sforzi dell'UE per sostenere l'attuazione e i risultati effettivi non è abbastanza forte per trarre conclusioni a tale riguardo.

OSSERVAZIONI

PARTE I – Le raccomandazioni sono migliorate negli ultimi anni, ma occorre una maggiore consultazione in loco

40. Per la presente sezione, la Corte ha esaminato la preparazione delle raccomandazioni delle missioni di osservazione elettorale dell'UE sotto due aspetti: la presentazione nelle relazioni finali e le consultazioni tenute dal nucleo centrale dell'équipe con i portatori d'interesse del paese ospitante. Una presentazione standard agevolerebbe la comparabilità nel tempo. La consultazione sui progetti di raccomandazioni è essenziale sia per garantire l'accuratezza sia per promuovere la titolarità a livello locale, con lo scopo ultimo di renderne più probabile l'attuazione da parte dei paesi ospitanti.

²⁷ Gestito dalla direzione generale del Commercio (DG TRADE), l'SPG+ consente ai paesi partner di accedere all'UE con la maggior parte delle loro esportazioni senza che vengano applicati dazi. I paesi partner devono ratificare ed attuare le 27 convenzioni internazionali in materia di diritti umani e di diritto del lavoro.

Le raccomandazioni sono più comparabili e la loro presentazione è più standardizzata, ma gli orientamenti non sono sempre seguiti

41. Ai fini della presente sezione, si sono prese in considerazione le relazioni finali delle seguenti elezioni:

- Ghana: 2016;
- Giordania: 2013 e 2016;
- Nigeria: 2011 e 2015;
- Sri Lanka: 2015.

L'**allegato II** riporta una valutazione delle raccomandazioni.

42. Il SEAE, attraverso il progetto sull'osservazione elettorale e sul sostegno alla democrazia (EODS) finanziato dall'UE, fornisce al nucleo centrale indipendente delle missioni di osservazione elettorale dell'UE un supporto metodologico per la stesura della relazione finale della missione di riferimento. Il SEAE è altresì responsabile di eseguire un controllo di qualità sulle relazioni finali, valutando l'aspetto formale del progetto di relazione e la chiarezza delle raccomandazioni proposte²⁸. Il SEAE e le delegazioni dell'UE giudicano se le raccomandazioni siano costruttive nel contesto specifico del paese in questione; possono inoltre consigliare un ordine di priorità delle raccomandazioni.

43. Il SEAE (attraverso il progetto EODS) ha introdotto nel 2012 linee guida redazionali che includevano un modello di raccomandazione. Le linee guida sono state rivedute nel luglio 2016. Le relazioni esaminate dalla Corte, pubblicate dopo il 2010, avevano tutte basato sul modello la presentazione delle raccomandazioni.

44. Nel complesso, la Corte ha riscontrato che le relazioni delle missioni di osservazione elettorale dell'UE stilate dopo la pubblicazione delle linee guida contenevano meno raccomandazioni e presentate meglio.

²⁸ Manuale, pag. 183.

45. La formulazione di un numero eccessivo di raccomandazioni potrebbe essere controproducente, per svariate ragioni. Ad esempio, le autorità del paese ospitante potrebbero venire sopraffatte dal numero e l'azione delle delegazioni dell'UE per sostenere l'attuazione potrebbe diventare più complessa. Di conseguenza, si rischia che le raccomandazioni più importanti non ricevano una sufficiente attenzione nelle discussioni di follow up. Le linee guida suggeriscono un massimo di 30 raccomandazioni. Le relazioni successive alla compilazione delle linee guida contenevano tra 20 e 33 raccomandazioni. Si tratta di un miglioramento rispetto agli anni precedenti: la relazione sulla Nigeria del 2011, ad esempio, riportava ben 50 raccomandazioni.

46. Il Manuale fornisce una panoramica completa delle missioni di osservazione elettorale dell'UE che copre tutti i principali aspetti affrontati in loco dagli osservatori. Stabilisce che, al fine di garantire la fruibilità a tutti i portatori d'interesse, la relazione finale dovrebbe evitare un linguaggio altamente tecnico o espressioni gergali²⁹. Se, da un lato, è talvolta indispensabile utilizzare tecnicismi al fine di evitare malintesi, la Corte rileva un uso eccessivo di parole lunghe, di periodi verbosi, della forma passiva, di un linguaggio altamente tecnico e di acronimi. Tuttavia, la maggioranza dei portatori d'interesse intervistati nei paesi ospitanti afferma di aver compreso le raccomandazioni, a indicazione del fatto che sono comprensibili per il lettore esperto, ma non necessariamente per il grande pubblico. Infatti, la riforma elettorale può riguardare molti ambiti diversi, coinvolgendo portatori di interesse di vari campi. Pertanto, raccomandazioni universalmente comprensibili potrebbero essere utili per coinvolgere un'ampia gamma di attori negli sforzi volti a migliorare il sistema elettorale.

47. Secondo i portatori di interesse intervistati, le raccomandazioni sono state nel complesso costruttive e sufficientemente dettagliate senza essere eccessivamente prescrittive, anche questa una caratteristica richiesta nelle linee guida redazionali.

48. Benché le linee guida forniscano un modello di presentazione delle raccomandazioni, questo non sempre è rispettato. Ad esempio, non è sempre esplicito o sufficientemente

²⁹ Manuale, pag. 183.

chiaro a quale organismo sia rivolta la raccomandazione. A titolo di esempio, nella relazione del 2016 sulla Giordania 22 raccomandazioni sono destinate al “legislatore” in generale, per cui rimane piuttosto ambiguo quale istituzione debba presentare una proposta legislativa. Un’analisi delle raccomandazioni del 2016, redatta nell’ambito del progetto di assistenza elettorale finanziato dall’UE e attuato dall’UNDP, mostra che tali raccomandazioni avrebbero dovuto in realtà essere rivolte per la maggior parte al governo.

49. Nella relazione del 2016 sul Ghana elaborata dalla missione di osservazione elettorale, otto raccomandazioni sono state indirizzate all’intenzione di più di un destinatario³⁰: “commissione elettorale/Parlamento”, “comitato della Corte/Parlamento” o “ministero delle Comunicazioni, Parlamento”. Sebbene i destinatari siano congiuntamente responsabili della modifica legislativa, non è chiaro quale istituzione abbia la responsabilità principale per l’attuazione delle raccomandazioni. La missione di osservazione elettorale dell’UE potrebbe facilitare l’attuazione delle raccomandazioni, stabilendo, in consultazione con le autorità del paese ospitante, quale istituzione abbia la principale responsabilità al riguardo.

50. In generale, le raccomandazioni si fondavano, come indicato nel Manuale, su esempi concreti forniti nel corpo principale della relazione per illustrare le questioni che hanno dato luogo alla raccomandazione³¹. Tuttavia, non sono stati utilizzati riferimenti incrociati tra le raccomandazioni e il corpo principale della relazione, benché questi siano richiesti dal modello. Ciò ha reso difficile trovare le sezioni corrispondenti nel corpo principale della relazione.

51. Nonostante i miglioramenti degli ultimi anni, un altro elemento talvolta mancante era il riferimento agli obblighi derivanti da convenzioni internazionali. Sebbene secondo le linee guida detto riferimento debba essere incluso soltanto qualora gli obblighi in questione

³⁰ Relazione finale del 2016 sul Ghana della missione di osservazione elettorale, raccomandazioni 5, 6, 7, 14, 17, 18, 19 e 20.

³¹ Manuale, pag. 184.

riguardino le raccomandazioni, la Corte ha riscontrato che in alcune raccomandazioni mancava detto riferimento, pur rientrando chiaramente nel diritto internazionale³².

52. Nella relazione del 2016 sulla Giordania, in nessuna raccomandazione è indicato quale legge nazionale sia interessata dalla raccomandazione stessa, sebbene le missioni di osservazione elettorale dell'UE debbano valutare tale aspetto, stando alle linee guida³³.

53. Tutte le relazioni contengono una serie di raccomandazioni prioritarie. Anche se la definizione delle priorità non è un esercizio semplice, va osservato che non sono state documentate le motivazioni alla base della selezione delle raccomandazioni prioritarie. Inoltre, le linee guida redazionali non richiedono alcuna documentazione del genere. La relazione del 2016 sulla Giordania è l'unica a descrivere, in una certa misura, la logica applicata nel definire le priorità e a suddividere le raccomandazioni in tre categorie: prioritarie, a breve termine e a lungo termine.

54. La proporzione delle raccomandazioni prioritarie nelle più recenti relazioni delle missioni di osservazione elettorale dell'UE per i paesi oggetto dell'audit variavano dal 23 % al 45 % del numero totale di raccomandazioni.

55. Soltanto in due delle sei³⁴ relazioni finali delle missioni di osservazione elettorale dell'UE, ossia quella del 2016 sulla Giordania e quella del 2011 sulla Nigeria, le raccomandazioni sono state suddivise in raccomandazioni a breve e a lungo termine. Le altre relazioni non facevano alcun riferimento a un orizzonte temporale per l'attuazione delle raccomandazioni. Sebbene non sia richiesto dalle linee guida, un orizzonte temporale di questo tipo potrebbe agevolare la classificazione delle azioni per priorità da parte dei paesi ospitanti e, di conseguenza, accelerare l'attuazione delle raccomandazioni.

³² Nella relazione del 2016 sulla Giordania, quattro raccomandazioni prioritarie e altre quattro raccomandazioni non fanno riferimento agli obblighi derivanti da convenzioni internazionali. Un rimando alle convenzioni internazionali sarebbe stato particolarmente pertinente per la raccomandazione prioritaria P15 in riferimento alla libertà di espressione.

³³ *EU election observation practical guidelines on drafting recommendations*, 2016, pag. 8.

³⁴ Relazioni del 2016 sul Ghana, del 2013 sulla Giordania, del 2016 sulla Giordania, del 2011 e del 2015 sulla Nigeria, nonché del 2015 sullo Sri Lanka.

Le missioni di osservazione elettorale dell'UE si sono ampiamente confrontate con i portatori d'interesse prima del giorno delle elezioni, che però non sono stati consultati in merito alle raccomandazioni

56. Per quanto riguarda la consultazione dei portatori d'interesse, la Corte ha concentrato la propria attenzione sulle più recenti missioni di osservazione elettorale dell'UE effettuate nei paesi oggetto dell'audit, per fare in modo che le informazioni ottenute fossero il più corrette e complete possibile.

57. Gli auditor della Corte hanno rilevato elementi attestanti il fatto che la sede centrale del SEAE a Bruxelles e anche, nella maggior parte dei casi, le delegazioni dell'UE erano state consultate in tutti i quattro paesi in merito alle raccomandazioni delle più recenti missioni di osservazione elettorale dell'UE nel corso dell'intero processo di elaborazione della relazione finale delle missioni stesse. Ciò è stato documentato con messaggi di posta elettronica e osservazioni marginali nei documenti.

Consultazione prima del giorno delle elezioni

58. Prima del giorno delle elezioni si sono tenute riunioni per discutere le questioni elettorali con un'ampia gamma di portatori d'interesse nei paesi ospitanti. Tali riunioni sono menzionate nelle relazioni intermedie e nelle relazioni interne. Tuttavia, nessuna delle relazioni fornisce dettagli sull'esito di tali consultazioni con i portatori d'interesse, sebbene le linee guida redazionali richiedano che i pareri divergenti vengano documentati. Diversi esperti del nucleo centrale delle équipes hanno spiegato, durante il colloquio con gli auditor della Corte, che le informazioni erano state registrate come note, ma che queste ultime erano rimaste in loro possesso e non erano state archiviate a livello centrale.

Consultazione durante la redazione della relazione finale delle missioni di osservazione elettorale dell'UE

59. Nelle linee guida redazionali si afferma esplicitamente che il confronto con i portatori d'interesse sulle raccomandazioni delle missioni di osservazione elettorale dell'UE fornisce l'opportunità di correggere eventuali malintesi da parte della missione e facilita l'individuazione delle priorità. È importante interpellare vari interlocutori circa ogni

raccomandazione³⁵. Il SEAE ha inoltre spiegato che, nel redigere la relazione, la missione di osservazione elettorale dell'UE dovrebbe consultare i portatori d'interesse locali sulle raccomandazioni e al tempo stesso discuterne con la sede centrale del SEAE.

60. Sebbene molti aspetti siano stati discussi con i portatori d'interesse locali e sebbene fin dall'inizio gli esperti del nucleo centrale dell'équipe potessero già considerare le raccomandazioni, gli auditor della Corte non sono stati in grado di acquisire elementi probatori che dimostrassero che in uno qualsiasi dei paesi oggetto dell'audit tali portatori d'interesse siano stati consultati in merito alle raccomandazioni. Di ciò si è avuto conferma durante le riunioni con i portatori d'interesse locali, i quali hanno tutti dichiarato di non essere stati effettivamente consultati in merito alle raccomandazioni. Diversi esperti del nucleo centrale delle équipes hanno dichiarato durante l'incontro che, a loro giudizio, la consultazione dei portatori d'interesse sulle raccomandazioni poteva essere considerata in contrasto con il principio di indipendenza. La Corte, tuttavia, non ritiene che la consultazione sul testo delle raccomandazioni sia in contraddizione con l'indipendenza. Dopo tutto, la consultazione dei portatori d'interesse è una pratica in linea non solo con le linee guida del SEAE, ma anche con la dichiarazione delle Nazioni Unite sui principi per l'osservazione elettorale internazionale, secondo la quale le missioni internazionali di osservazione elettorale possono anche tenere riunioni private con i soggetti coinvolti nell'organizzazione di elezioni veramente democratiche in un paese per discutere delle constatazioni, delle conclusioni e delle raccomandazioni della missione³⁶.

61. Gli auditor della Corte non hanno inoltre rinvenuto in alcuno dei quattro paesi elementi probatori che dimostrassero il dibattito sugli aspetti più tecnici. Di conseguenza, gli esperti sul campo hanno contestato alcune raccomandazioni dopo la pubblicazione delle relazioni finali. Se il nucleo centrale avesse consultato le parti in causa sugli aspetti tecnici delle raccomandazioni, gli aspetti tecnici sarebbero stati chiariti da subito. Le consultazioni durante la preparazione delle raccomandazioni sono importanti, in quanto vi è il rischio che

³⁵ *EU election observation practical guidelines on drafting recommendations*, sottosezione incentrata sulla consultazione con altri osservatori e portatori d'interesse e sulla finalizzazione delle raccomandazioni, pag. 4.

³⁶ ONU, *Declaration of Principles for International Election Observation*, 2005, punto 7.

le differenze di interpretazione che si possono manifestare dopo la pubblicazione della relazione finale compromettano le raccomandazioni delle missioni di osservazione elettorale dell'UE e la loro attuazione.

62. Il SEAE ha spiegato che, prima di lasciare il paese ospitante, l'osservatore capo effettua visite di cortesia ai principali portatori d'interesse durante le quali vengono discusse questioni relative alle raccomandazioni. Tuttavia, gli auditor della Corte non hanno rinvenuto alcun elemento probatorio che documentasse tali incontri e, pertanto, non ne hanno potuto confermare il contenuto.

Consultazione dopo la pubblicazione della relazione finale delle missioni di osservazione elettorale dell'UE

63. Dopo le più recenti missioni di osservazione elettorale dell'UE, in tutti i quattro paesi si sono tenute tavole rotonde con i portatori d'interesse, in occasione delle quali una serie di portatori di interesse locali sono stati invitati a discutere la relazione finale e le relative raccomandazioni dopo la pubblicazione, nel corso della visita a posteriori dell'osservatore capo. Esse sono state per lo più inclusive, anche se un partito politico in Giordania e un'organizzazione della società civile in Ghana hanno sostenuto di non essere stati invitati all'incontro.

64. Nella visita a posteriori, l'osservatore capo in genere si trattiene nel paese ospitante per alcuni giorni. La relazione finale è condivisa con i portatori d'interesse dopo essere stata formalmente presentata alle autorità del paese e di seguito a una conferenza stampa. Poiché l'osservatore capo soggiorna nel paese solo per un breve periodo di tempo, in tutti i quattro paesi, la tavola rotonda con i portatori d'interesse è stata organizzata troppo presto (subito o entro 1-2 giorni) dopo la conferenza stampa per consentire ai partecipanti di familiarizzare con il contenuto della relazione finale e le relative raccomandazioni e, di conseguenza, i margini per un dibattito fruttuoso sono risultati limitati. Qualora non possa trattenersi più a lungo nel paese ospitante, un osservatore capo potrebbe avvalersi della facoltà di delegare al proprio vice il compito di presiedere la tavola rotonda.

65. Dopo la visita a posteriori viene redatta una relazione al riguardo, in cui talvolta si delinea una serie di insegnamenti tratti. Nelle relazioni per tutti i paesi oggetto del presente

audit, si afferma che i portatori d'interesse avevano menzionato il problema dello scarso tempo a disposizione tra la divulgazione della relazione finale e le tavole rotonde che li vedevano coinvolti. Sebbene tale questione fosse già stata sollevata nella relazione del 2015 sulla visita a posteriori nello Sri Lanka, il problema è persistito nella visita a posteriori in Giordania nel 2016 e nel Ghana nel 2017, quando vari portatori d'interesse hanno segnalato la questione nelle riunioni con l'équipe di audit.

66. Esistono solo orientamenti limitati per stabilire la struttura della visita a posteriori. Le delegazioni dell'UE hanno trovato poco chiari gli orientamenti riguardo alla responsabilità dell'organizzazione della visita; alcune di esse hanno provveduto a tutte le disposizioni pratiche, mentre altre hanno fatto ricorso al prestatore di servizi della missione di osservazione elettorale, che era ancora operativo al momento della visita a posteriori. In Ghana, la tavola rotonda con i portatori d'interesse è stata organizzata dal gruppo di lavoro speciale per le elezioni copresieduto dall'UE e dall'UNDP. Anche la tempistica della visita a posteriori variava da un paese all'altro, in funzione della disponibilità del deputato del Parlamento europeo designato come osservatore capo. Le visite a posteriori in Ghana, Giordania e Sri Lanka hanno avuto luogo circa due mesi dopo il giorno delle elezioni, mentre la visita in Nigeria è stata effettuata dopo sei mesi.



L'osservatore capo Santiago Fisas consegna la relazione finale della missione di osservazione elettorale dell'UE a Attahiru Jega, presidente della Commissione elettorale nazionale indipendente della Nigeria.

Fonte: SEAE.

PARTE II — Si è fatto ricorso al dialogo politico e all’assistenza elettorale quali strumenti per sostenere l’attuazione delle raccomandazioni, ma le missioni di follow up elettorale non sono state inviate tutte le volte che si sarebbe potuto

67. Per la presente sezione, la Corte ha esaminato i principali strumenti usati dal SEAE e dalla Commissione a sostegno dell’attuazione delle raccomandazioni delle missioni di osservazione elettorale dell’UE: il dialogo politico con le autorità dei paesi ospitanti, le missioni di follow up elettorale e l’assistenza elettorale. Al fine di massimizzare l’impatto delle attività di osservazione elettorale, è essenziale trattare le raccomandazioni delle missioni di osservazione elettorale dell’UE nell’ambito del dialogo politico con i paesi ospitanti e assicurare la complementarità dell’assistenza elettorale con le raccomandazioni stesse.

68. Vi sono numerose ragioni per cui una raccomandazione può non essere attuata. I paesi ospitanti, ad esempio, potrebbero non essere disposti o non essere in grado di dare un seguito alle raccomandazioni elettorali a causa di:

- a) mancanza di volontà politica o sostegno in parlamento;
- b) mancanza di competenza professionale, risorse finanziarie o tempo per attuare le riforme;
- c) scoppio di una guerra, instabilità o disordini civili;
- d) timori tra le controparti nazionali che le raccomandazioni siano poco convincenti, insufficientemente mirate o inadeguate al contesto nazionale³⁷.

69. Sebbene l’attuazione delle raccomandazioni delle missioni di osservazione elettorale dell’UE dipenda, in ultima analisi, dalla volontà politica dei paesi ospitanti e dalle capacità di attuazione, il SEAE e la Commissione dispongono di una serie di strumenti per fornire sostegno ai paesi ospitanti. Tra questi si annovera il dialogo politico con le autorità nazionali

³⁷ OSCE, *Handbook on the Follow-up of Electoral Recommendations*, pag. 13.

che, condotto in primo luogo dalle delegazioni dell'UE e dalle missioni di follow up elettorale, comporta discussioni cui prendono parte sia il SEAE sia la Commissione.

70. Inoltre, l'attuazione può essere sostenuta da vari tipi di finanziamenti dell'UE, ad esempio attraverso programmi di assistenza elettorale, gestiti dalla direzione generale Cooperazione internazionale e lo sviluppo (DG DEVCO) e dalla direzione generale Politica di vicinato e negoziati di allargamento (DG NEAR). La Corte ha valutato il collegamento tra le raccomandazioni delle missioni di osservazione elettorale dell'UE e la programmazione dell'assistenza elettorale finanziata dall'UE. In tale contesto, sono stati anche esaminati gli sforzi delle delegazioni dell'UE di coordinare l'assistenza elettorale con gli Stati membri dell'UE.

Il dialogo politico ha avuto luogo, ma alcuni organismi del paese ospitante auspicerebbero un dibattito più approfondito

71. Una missione di osservazione elettorale dell'UE opera nel quadro di un mandato separato e distinto da quello delle istituzioni dell'UE. È solo dopo la presentazione della relazione finale nel paese ospitante che spetta alla delegazione dell'UE e agli Stati membri pianificare e svolgere attività per concorrere ad assicurare un seguito alle raccomandazioni delle missioni di osservazione elettorale dell'UE³⁸.

72. Il sostegno delle delegazioni dell'UE all'attuazione delle raccomandazioni delle missioni di osservazione elettorale dell'UE ha inizio solo quando una missione del genere è conclusa e la relazione finale è stata consegnata alle autorità nazionali. A partire da tale momento, il dialogo politico dell'UE con il paese ospitante svolge un ruolo importante nel sostenere l'attuazione delle raccomandazioni.

73. Secondo il regolamento EIDHR, le missioni di osservazione elettorale dell'UE "sono nella migliore posizione per valutare con cognizione di causa i processi elettorali e fornire

³⁸ Manuale, pag. 185.

raccomandazioni per il loro ulteriore miglioramento nel contesto della cooperazione e del dialogo politico dell'Unione con i paesi terzi"³⁹.

74. Il dialogo politico è fondamentale per promuovere la titolarità nazionale e concorrere ad assicurare un seguito alle raccomandazioni delle missioni di osservazione elettorale dell'UE, in quanto i paesi ospitanti non sono formalmente impegnati a tal fine.

75. Una recente valutazione delle missioni di osservazione elettorale dell'UE suggeriva di fare riferimento all'emanazione e all'importanza delle raccomandazioni nel protocollo d'intesa che precede ogni missione di tal genere⁴⁰. La Corte ritiene che questo riferimento alle raccomandazioni nel protocollo d'intesa potrebbe fornire alle delegazioni dell'UE un utile punto di partenza per la conduzione delle discussioni con le autorità del paese ospitante dopo le elezioni.

76. Il dialogo politico con il paese ospitante è previsto dall'accordo di Cotonou⁴¹ per il Ghana e la Nigeria, dall'accordo di associazione con la Giordania⁴² e dall'accordo di cooperazione con lo Sri Lanka⁴³. A norma dell'articolo 8 dell'accordo di Cotonou, l'obiettivo di tale dialogo è "di scambiare informazioni, favorire la comprensione reciproca e agevolare la definizione delle priorità [...] comuni".

77. In tutti i quattro paesi ospitanti sottoposti ad audit, le raccomandazioni delle missioni di osservazione elettorale dell'UE, o le questioni da esse affrontate, sono state trattate nelle riunioni annuali di dialogo politico ad alto livello. Sono state inoltre discusse in gruppi di lavoro sui diritti umani.

³⁹ Regolamento EIDHR, Obiettivo 4.

⁴⁰ *Evaluation of EU Election Observation Activities*, raccomandazione aggiuntiva n. 8, pag. 4.

⁴¹ Articolo 8 dell'accordo di Cotonou.

⁴² Articoli da 3 a 5 dell'accordo di associazione tra le Comunità europee e il Regno hascemita di Giordania, 2002.

⁴³ Articoli 1 e 2 dell'accordo di cooperazione tra la Comunità europea e la Repubblica democratica socialista dello Sri Lanka sulla compartecipazione e sullo sviluppo, 1995.

78. Nel Ghana, ad esempio, la missione di esperti elettorali ha raccomandato nel 2012 di sviluppare la legislazione sul diritto all'informazione per accrescere la trasparenza e rafforzare l'obbligo di rendiconto nella pubblica amministrazione, compreso il settore elettorale. I progressi compiuti a tale riguardo sono stati accolti con favore in occasione del dialogo politico ai sensi dell'articolo 8, tenutosi nel giugno 2016.

79. In Giordania, tali questioni sono discusse in sede di sottocommissione per i diritti umani, composta da rappresentanti delle autorità giordane, del SEAE e degli ambasciatori dell'UE nel paese. Nel corso dell'ultima riunione tenutasi nell'ottobre 2016, la delegazione dell'UE e l'ufficio geografico del SEAE hanno sollevato varie questioni fondamentali tratte dalla dichiarazione preliminare che in seguito, nella relazione finale, sono divenute raccomandazioni della missione di osservazione elettorale dell'UE. Fra queste si annoverano le restrizioni al diritto dei giovani candidati di presentarsi alle elezioni, i margini per un rafforzamento della parità di voto, le restrizioni di accesso alla tabulazione dei risultati applicate agli osservatori nazionali⁴⁴.

80. Analogamente, alla riunione di dialogo in materia di diritti umani tra l'UE e la Nigeria tenutasi nel novembre 2016, la delegazione dell'UE e il ministero nigeriano degli Affari esteri hanno scambiato pareri su come sostenere la riforma elettorale, ad esempio rafforzando i canali dell'impegno civico, questione che è stata oggetto di una raccomandazione della missione di osservazione elettorale dell'UE⁴⁵.

81. Nello Sri Lanka, il gruppo di lavoro su governance, Stato di diritto e diritti umani si è riunito per la prima volta nel gennaio 2016. Nel corso di tale riunione, le autorità dello Sri Lanka e l'UE hanno discusso, tra i 14 punti all'ordine del giorno, della riforma elettorale e del seguito dato alle raccomandazioni delle missioni di osservazione elettorale dell'UE. Il gruppo di lavoro ha convenuto di procedere con due azioni: introdurre la riforma elettorale

⁴⁴ La relazione finale del 2016 per la Giordania è stata divulgata il 5.12.2016. Le raccomandazioni prioritarie corrispondenti sono: P2, P3, P6, P11, P13 e P15.

⁴⁵ Relazione finale del 2015 sulla Nigeria, raccomandazione 28, sul rafforzamento dell'impegno civico.

nella nuova costituzione e fissare una quota minima pari al 25 % per la rappresentanza parlamentare femminile.

82. Le delegazioni dell'UE hanno inoltre organizzato, in ciascuno dei paesi oggetto dell'audit, altre riunioni a livello operativo con i principali interlocutori, come i ministeri e la commissione elettorale, per discutere questioni inerenti alle raccomandazioni delle missioni di osservazione elettorale dell'UE. Tuttavia, l'esito di queste riunioni a livello operativo non è stato documentato.

83. Sebbene il dialogo politico riguardasse in gran parte altre priorità, la Corte ha rilevato che gli organismi del paese ospitante desideravano discutere ulteriormente le raccomandazioni delle missioni di osservazione elettorale dell'UE. In Ghana e Giordania, tale auspicio è stato espresso dalle organizzazioni della società civile e dalle commissioni giuridiche parlamentari. Queste ultime hanno proposto di organizzare laboratori per discutere l'eventuale attuazione delle raccomandazioni in questione con la delegazione dell'UE, in quanto non avevano familiarità con la relazione finale prima della visita degli auditor della Corte. Ciò dimostra che vi è margine per accrescere le attività connesse al dialogo politico a sostegno dell'attuazione delle raccomandazioni⁴⁶.

Non si è fatto ricorso alle missioni di follow up elettorale tutte le volte che si sarebbe potuto

84. Stando al Manuale, le missioni di follow up elettorale possono essere usate per fare il punto sul trattamento riservato alle raccomandazioni della relazione finale, per contribuire a sviluppare il dialogo politico in corso con il paese sui temi della democrazia e dei diritti umani e per individuare i futuri ambiti di riforma e di intervento. Le missioni di follow up possono, quando possibile e opportuno, essere dirette dall'ex osservatore-capo della più recente missione di osservazione elettorale dell'UE nel paese ospitante in questione. Ogni anno vengono effettuate circa quattro missioni di follow up elettorale: ciò significa che non

⁴⁶ La recente valutazione delle missioni di osservazione elettorale, a tale proposito, si è spinta anche oltre, affermando che si potrebbe fare di più per rendere sistematico il seguito dato alle raccomandazioni delle missioni di osservazione elettorale, con un impiego più coerente delle politiche dell'UE disponibili, nonché dei dialoghi e degli strumenti politici (da *Evaluation of EU Election Observation Activities*, pag. 35).

tutti i paesi che ospitano una missione di osservazione elettorale dell'UE saranno automaticamente oggetto di visita da parte di una missione di follow up elettorale. È il SEAE, in stretta collaborazione con la delegazione dell'UE, a decidere in merito all'invio e alla tempistica della missione di follow up elettorale.

85. L'unico paese nel campione che aveva ospitato una missione di follow up elettorale era la Nigeria. Nel corso dell'audit, era in corso di esame un'eventuale missione di follow up elettorale nello Sri Lanka, ma il SEAE ha deciso di rinviarla, in quanto nel paese sono in corso profonde riforme politiche. Tale decisione è stata sostenuta dalla delegazione dell'UE nello Sri Lanka.

86. In Nigeria, dove si era svolta una missione di follow up elettorale da maggio a giugno 2014, la delegazione dell'UE ha confermato che in genere era stata ritenuta utile e tempestiva. La missione di follow up elettorale ha svolto riunioni ad alta visibilità, individuato aree critiche da affrontare nell'immediato e formulato raccomandazioni da sottoporre all'esame delle autorità nigeriane, dell'Assemblea nazionale, dei media e della società civile⁴⁷.

87. La missione di follow up elettorale ha elaborato un grafico sullo stato di attuazione delle raccomandazioni della precedente missione di osservazione elettorale dell'UE e ha organizzato una tavola rotonda con i portatori d'interesse per discutere e approvare le raccomandazioni. Le constatazioni della missione di follow up elettorale sono state usate anche dalla successiva missione di esperti elettorali inviata in Nigeria dal 19 novembre al 16 dicembre 2014.

88. Nei paesi sottoposti ad audit che non avevano ospitato una missione di follow up elettorale nel periodo intercorso tra le elezioni, la maggior parte dei portatori d'interesse nazionali intervistati ritenevano che una missione di follow up elettorale avrebbe fornito un utile impulso politico attraverso riunioni ad alta visibilità. Come spiegato al **paragrafo 18**, considerando i fondi già investiti nelle missioni di osservazione elettorale dell'UE, le missioni

⁴⁷ Relazione finale del 2014 sulla Nigeria, pag. 5.

di follow up elettorale non rappresentano un costo ingente, ma potrebbero risultare molto utili per il seguito da dare, se organizzate con maggiore frequenza.

L'assistenza elettorale ha sostenuto l'attuazione delle raccomandazioni delle missioni di osservazione elettorale dell'UE

89. L'UE è uno dei principali attori nel settore dell'assistenza elettorale e fornisce sostegno tecnico e materiale ai processi elettorali in molti paesi partner. A differenza delle missioni di osservazione elettorale dell'UE, che si incentrano sulle elezioni stesse, l'assistenza elettorale può essere fornita durante l'intero ciclo elettorale ed è solitamente di più ampia portata. Essa può comprendere il sostegno professionale nell'istituzione di un quadro normativo, la fornitura di materiale e attrezzature per le operazioni di voto o l'assistenza durante la registrazione dei partiti politici e degli elettori. Essa può inoltre includere il sostegno alle organizzazioni della società civile in ambiti quali la sensibilizzazione degli elettori o la formazione di osservatori locali, nonché il sostegno agli organi di informazione⁴⁸. Nella maggior parte dei casi, l'assistenza elettorale è finanziata dai fondi geografici: il Fondo europeo di sviluppo, lo strumento di cooperazione allo sviluppo e lo strumento europeo di vicinato.

⁴⁸ COM(2000) 191 definitivo, pag. 4.



Un'elettrice ghanese inserisce la scheda elettorale nell'urna.

Fonte: SEAE.

90. Il Manuale rileva un aumento significativo dei finanziamenti e della copertura dell'assistenza elettorale dell'UE negli ultimi anni⁴⁹. Ciononostante, la Commissione non ha è stata in grado di fornire alla Corte un quadro finanziario completo dell'assistenza elettorale per tutti i paesi destinatari⁵⁰. La ragione di ciò è che il sostegno destinato ad altri settori include anche elementi volti a promuovere la riforma elettorale. Inoltre, non tutte le delegazioni UE nei paesi oggetto dell'audit avevano documentato l'insieme dei programmi di assistenza elettorale dell'UE e degli Stati membri.

91. Anche se una missione di osservazione elettorale dell'UE è politicamente indipendente da qualsiasi progetto di assistenza tecnica finanziato dall'UE che possa essere svolto nel paese sotto osservazione⁵¹, la Commissione ha ravvisato nella complementarità un fattore essenziale. Ha concluso che l'osservazione elettorale e l'assistenza elettorale sono "attività

⁴⁹ Manuale, pag. 23.

⁵⁰ Per una panoramica dei progetti di assistenza elettorale dell'UE presenti e passati nei paesi oggetto dell'audit, cfr. ***allegato III***.

⁵¹ Manuale, pag. 23.

diverse che in sostanza devono essere considerate e programmate in maniera complementare”⁵².

92. Più di recente, l'importanza della complementarità è stata ribadita nella guida della Commissione in materia di assistenza elettorale⁵³ e nel regolamento EIDHR del 2014⁵⁴.

93. Poiché la maggioranza delle raccomandazioni delle missioni di osservazione elettorale dell'UE riguardano la riforma giuridica nei paesi ospitanti, la loro attuazione dipende molto di più dalla volontà politica del governo nazionale che dalla concessione di finanziamenti dell'UE. Tuttavia, gli auditor della Corte hanno riscontrato vari settori in cui è stato possibile ravvisare un nesso tra finanziamenti e raccomandazioni e per i quali era stato creato un collegamento anche nel programmare e nell'erogare l'assistenza elettorale dell'UE (cfr. **riquadro 1**).

94. Inoltre, l'esercizio di programmazione dell'UE segue un calendario annuale, che non coincide necessariamente con la pubblicazione delle relazioni finali delle missioni di osservazione elettorale dell'UE dopo le elezioni. Tuttavia, nei successivi esercizi di programmazione è possibile utilizzare le raccomandazioni di precedenti missioni di osservazione elettorale dell'UE.

95. È importante sottolineare che gli auditor della Corte non hanno riscontrato casi in cui l'assistenza elettorale dell'UE è stata in diretto contrasto con le raccomandazioni. Ciò è dovuto al fatto che le informazioni raccolte durante la missione di osservazione elettorale dell'UE erano già note, in certa misura, ai gestori dei programmi, in esito al lavoro eseguito con il paese ospitante. Ad esempio, gli auditor della Corte si sono imbattuti in un progetto nello Sri Lanka che era stato firmato tre mesi prima della stesura definitiva delle raccomandazioni della missione di osservazione elettorale dell'UE. Il progetto era pienamente in linea con le raccomandazioni.

⁵² COM(2000) 191 definitivo, pag. 5.

⁵³ Commissione europea, *Methodological Guide on Electoral Assistance*, 2006, prefazione e pag. 13.

⁵⁴ Regolamento EIDHR, Obiettivo 4 (allegato).

Riquadro 1 – Esempi di raccomandazioni delle missioni di osservazione elettorale dell’UE collegate all’assistenza elettorale dell’UE

Nello Sri Lanka, nel periodo 2015-2017 è in corso di attuazione una sovvenzione ammontante a un totale di 1,2 milioni di euro per un progetto volto a garantire l’integrità nel processo elettorale attraverso l’osservazione elettorale indipendente e alcuni provvedimenti correttivi⁵⁵. La seguente raccomandazione è stata formulata nella relazione finale 2015 della missione di osservazione elettorale dell’UE: “L’abuso di risorse statali, anche in termini di risorse umane, ai fini della campagna elettorale potrebbe essere impedito con maggiore efficacia se si assicurasse meglio l’applicazione della normativa e si provvedesse affinché coloro che la violano siano tenuti responsabili del proprio operato” [traduzione a cura della Corte]. La sovvenzione comprende varie misure volte a prevenire l’abuso di risorse statali, che vanno dalla fissazione di criteri di rendicontazione allo sviluppo di una rete di giuristi che si incaricherebbero delle cause relative a un uso improprio dei fondi pubblici durante il periodo di campagna elettorale.

In Ghana, è in corso di attuazione dal 2015 una sovvenzione di 5 milioni di euro per l’assistenza elettorale volta a sostenere l’indipendenza delle istituzioni governative coinvolte nel processo elettorale. Una delle raccomandazioni della missione di esperti elettorali del 2012 era che la commissione elettorale rafforzasse la comunicazione con i partiti politici. La sovvenzione prevede diverse misure a questo scopo, come laboratori, seminari e piattaforme dei comitati interpartitici per promuovere il dialogo con i partiti politici.

Il SEAE e la Commissione ritenevano l’impostazione di questa sovvenzione un buon esempio di un “approccio rivolto ad un vero ciclo elettorale”, che utilizza il periodo fra un’elezione e l’altra per potenziare la capacità dei principali organi elettorali in vista delle elezioni successive.

96. Per quanto riguarda il coordinamento della delegazione dell’UE con gli Stati membri dell’UE, l’analisi della Corte sull’assistenza elettorale presente e passata nei paesi sottoposti ad audit mostra che non vi è stata alcuna sovrapposizione diretta tra l’assistenza dell’UE e quella finanziata dagli Stati membri dell’UE. Ciò è riconducibile al fatto che le delegazioni dell’UE hanno organizzato riunioni con gli Stati membri dell’UE presenti nel paese per discutere l’assistenza elettorale.

⁵⁵ Dallo strumento inteso a contribuire alla stabilità e alla pace (IcSP).

97. Come esempio di assistenza coordinata, nel 2016 la Commissione ha adottato un programma globale, cosiddetto di sostegno rafforzato alla governance democratica in Giordania, con un contributo dell'UE di 15 milioni di euro. Al fine di incrementare le sinergie, agli Stati membri dell'UE presenti ad Amman è stato chiesto se fossero interessati ad attuare e cofinanziare il programma. L'agenzia spagnola di cooperazione AECID ha deciso di cofinanziare il programma con altri 2 milioni di euro e di attuare la componente riguardante il sostegno alla società civile.

Parte III – A livello centrale, non esiste un quadro d'insieme delle raccomandazioni formulate e dello stato di attuazione in cui si trovano

98. In questa parte dell'audit, la Corte ha analizzato gli sforzi compiuti dal SEAE per monitorare le raccomandazioni delle missioni di osservazione elettorale dell'UE a livello centralizzato e per seguirne l'attuazione nei paesi ospitanti. Conoscere i progressi compiuti a livello centrale consente di meglio mirare le future attività di follow up. In tale contesto, la Corte ha anche valutato i processi adottati per individuare le migliori pratiche e quanto appreso dalle esperienze passate.

Non esiste un archivio centralizzato delle raccomandazioni delle missioni di osservazione elettorale dell'UE

99. Conservare la memoria istituzionale delle missioni di osservazione elettorale è particolarmente difficile, a causa della mobilità del loro personale. Ad esempio, è relativamente raro che un membro del personale resti nella stessa delegazione UE per due elezioni consecutive. La divisione Democrazia e osservazione elettorale del SEAE costituisce un importante punto di riferimento per l'osservazione elettorale all'interno delle istituzioni dell'UE⁵⁶.

100. Inoltre, poiché un deputato al Parlamento europeo viene temporaneamente nominato Osservatore capo e gli esperti del nucleo centrale vengono assunti per una missione di osservazione elettorale dell'UE alla volta, è fondamentale documentare e conservare a

⁵⁶ La Corte ha criticato in precedenza, nella relazione speciale n. 4/96, la mancanza di un tale punto di riferimento.

livello centrale per futura memoria la documentazione relativa al lavoro svolto. Le attività delle missioni di osservazione elettorale dell'UE sono descritte in relazioni intermedie, interne e sulle visite a posteriori. Queste relazioni però non contengono sufficienti dettagli sulle consultazioni avute con i portatori di interesse.

101. Nel 2012, uno studio commissionato dal Parlamento europeo suggeriva la necessità di una banca dati centrale che consentisse di seguire, a livello centrale, lo stato di attuazione delle raccomandazioni⁵⁷. Tuttavia, non esiste ancora un archivio centralizzato delle raccomandazioni delle missioni di osservazione elettorale dell'UE.

102. Il progetto Osservazione elettorale e sostegno alla democrazia (EODS) dispone di un sito Internet con vasto archivio che, costituendo un'alternativa alla memoria istituzionale interna, può limitare l'impatto della mobilità del personale. Gli esperti del progetto si occupano della formazione dei nuclei centrali e degli altri osservatori per creare una capacità UE per l'osservazione delle elezioni e definire una metodologia.

103. Dato che non esiste un archivio centralizzato delle raccomandazioni delle missioni di osservazione elettorale dell'UE, gli esperti del nucleo centrale che preparano nuove raccomandazioni su argomenti simili non hanno facilmente accesso alle raccomandazioni classificate per paese e/o per tema. Lo stesso vale per i colleghi di altre istituzioni dell'UE che hanno un particolare interesse in un paese.

104. Ad esempio, l'Organizzazione degli Stati americani (OAS) ha creato una banca dati di questo tipo per archiviare le raccomandazioni. Gli utenti della banca dati possono effettuare ricerche per paese, anno e area tematica. Ci sono otto aree tematiche: giustizia elettorale, media, finanziamento della politica, organizzazione elettorale, genere, gruppi sottorappresentati, tecnologia elettorale e sistemi politici e giuridici.

⁵⁷ Parlamento europeo, *“Study – Following up on recommendations of EU election observation missions”*, 2012, pagg. 17-18.

Non esiste una sistematica valutazione dei progressi nell'attuazione delle raccomandazioni

105. La Corte ha anche valutato se il SEAE valutasse e documentasse regolarmente lo stato di attuazione delle raccomandazioni delle missioni di osservazione elettorale dell'UE.

106. Nel 2014, il servizio di audit interno della Commissione ha indicato la necessità di disporre di un sistema centralizzato robusto per il seguito dato alle raccomandazioni. Ha suggerito inoltre che le delegazioni dell'UE informino il SEAE e il Servizio degli strumenti di politica estera sulle modalità con cui i paesi ospitanti reagiscono alle raccomandazioni delle missioni di osservazione elettorale dell'UE⁵⁸.






107. La relazione della missione esplorativa costituisce attualmente l'unica sede in cui viene sistematicamente richiesta una valutazione dello stato di attuazione. Per tutte le relazioni di missioni esplorative, il SEAE fornisce un modello con una griglia strutturata per la valutazione dello stato di attuazione di tutte le raccomandazioni formulate in precedenza dalle missioni di osservazione elettorale dell'UE per quel dato paese. Tuttavia, come spiegato al **paragrafo 5**, va detto che la principale finalità delle relazioni delle missioni esplorative non è valutare lo stato di attuazione delle raccomandazioni formulate in passato. Esse servono da base per decidere se inviare o meno una missione di osservazione elettorale dell'UE.

108. Nei tre paesi presi in esame per il presente audit (Ghana 2016, Giordania 2016 e Nigeria 2015), la griglia della relazione della missione esplorativa non era stata riempita. Le relazioni contenevano invece un paragrafo con una descrizione generale dello stato di attuazione. Per lo Sri Lanka, la griglia era stata riempita, ma non era stata svolta una analisi esaustiva. Di conseguenza, le relazioni per tutti i quattro paesi non erano complete e presentavano una sintesi invece di una valutazione completa dello stato di attuazione. La Corte conclude pertanto che le missioni esplorative hanno perso l'opportunità di valutare lo stato di attuazione delle raccomandazioni formulate in precedenza. Anche se lo stato di attuazione non è stato valutato nelle relazioni delle missioni esplorative, la Corte ha trovato esempi di queste valutazioni in altri documenti. La missione di follow up elettorale 2014 in Nigeria, ad esempio, ha svolto questo tipo di analisi.

⁵⁸ Servizio di audit interno, *EOMs audit management letter*, 10.4.2014, pag. 6.

109. In Giordania, il progetto di assistenza elettorale finanziato dell'UE e attuato dall'UNDP può fungere da utile esempio di come svolgere questo tipo di valutazioni. Quattro relazioni sono state redatte tra marzo 2016 e gennaio 2017 per valutare lo stato di attuazione di ciascuna raccomandazione della missione di osservazione elettorale dell'UE del 2013. Utilizzando i colori del semaforo per valutare lo stato di attuazione (cfr. **grafico 3**), questo "progetto di tracciamento" fornisce alla delegazione dell'UE ad Amman e al SEAE a Bruxelles un quadro d'insieme tempestivo e dettagliato dei progressi compiuti. Secondo l'UNDP, il progetto utilizza una metodologia flessibile e quindi può essere potenzialmente riprodotto in altri paesi. Il progetto ha anche analizzato le raccomandazioni del 2016, allo scopo di agevolarne l'attuazione prima delle elezioni locali dell'agosto 2017.

Figura 3 – Classificazione dei progressi compiuti nell'attuazione delle raccomandazioni della missione di osservazione elettorale dell'UE del 2013 in Giordania

 Progressi positivi	<i>Sono stati compiuti progressi concreti.</i> L'oggetto della raccomandazione è stato affrontato completamente per via normativa o mediante piena attuazione della stessa
 Progressi limitati	<i>Sono stati compiuti limitati progressi.</i> L'oggetto della raccomandazione è stato parzialmente affrontato per via normativa o la raccomandazione è stata parzialmente attuata, ma sono necessari ulteriori interventi per risolvere del tutto la questione.
 Nessun progresso	<i>Non sono stati compiuti progressi.</i> L'oggetto della raccomandazione non è stato affrontato per via normativa o mediante attuazione della stessa; potrebbero essere realizzati progressi se fossero adottati ulteriori interventi.
 Progressi negativi	<i>Vi è stata una evoluzione negativa.</i> Il problema oggetto della raccomandazione è peggiorato a seguito dell'introduzione di nuove norme o dell'attuazione della raccomandazione.
 Non pertinente	<i>La raccomandazione non è più pertinente</i> L'oggetto della raccomandazione era collegato a questioni non più pertinenti al quadro elettorale

Fonte: Progetto finanziato dall'UE e attuato dall'UNDP: "Sostegno al ciclo elettorale in Giordania".

110. Anche se vi sono iniziative per valutare lo stato di attuazione, non esiste una procedura continua per svolgere sistematicamente tale analisi dopo ogni missione di osservazione elettorale dell'UE. Il SEAE ha spiegato che le delegazioni dell'UE non dispongono

generalmente di personale sufficiente e talvolta mancano delle conoscenze approfondite necessarie per valutare la riforma del sistema elettorale in un paese.

111. Lo stato di attuazione è occasionalmente valutato nei progetti di assistenza finanziati dal Fondo europeo di sviluppo o dallo Strumento europeo di vicinato, ma non tutti i paesi che ospitano missioni di osservazione elettorale dell'UE beneficiano di assistenza elettorale.

112. Nel giugno 2017, la direzione generale NEAR ha approvato un progetto, nell'ambito dello strumento di assistenza preadesione⁵⁹, per valutare il livello di attuazione delle raccomandazioni (principalmente quelle delle missioni di osservazione elettorale dell'Ufficio per le istituzioni democratiche e i diritti umani (ODIHR)⁶⁰) nei paesi candidati e potenziali candidati nei Balcani occidentali.

113. Per misurare la performance delle missioni di osservazione elettorale dell'UE in generale, la Commissione utilizza indicatori definiti dal programma indicativo pluriennale⁶¹. Si tratta di indicatori di realizzazione (*output*), come il numero di osservatori che hanno ricevuto formazione. Tuttavia, non vi sono indicatori di risultato chiari per le missioni di osservazione elettorale dell'UE che consentano alla Commissione di valutarne la performance. Una recente valutazione dell'EIDHR ha rilevato inoltre la qualità non uniforme degli indicatori di risultato a livello di strumento⁶².

⁵⁹ *Support to the follow-up of electoral recommendations in the Western Balkans, ref: IPA 2016/039-858.12/MC/Elections.*

⁶⁰ Le uniche eccezioni state le missioni di osservazione elettorale dell'UE in Kosovo nel 2013 e nel 2014.

⁶¹ *EIDHR Multiannual indicative programme 2014-17, Allegato I, pag. 30.*

⁶² *External Evaluation of the European Instrument for Democracy and Human Rights, (2014-metà 2017), Relazione finale, giugno 2017, Volume 1 – Relazione principale, pag. 42.*

Sono stati condotti recentemente esercizi di valutazione delle migliori pratiche, ma il processo di analisi degli insegnamenti tratti dalle esperienze passate non riguarda sistematicamente il follow up

114. Nel giugno 2017, il SEAE ha pubblicato un lavoro dal titolo *“Beyond Election Day”* (Oltre la giornata elettorale). Si tratta della prima rassegna completa degli strumenti esistenti per seguire lo stato delle raccomandazioni delle missioni di osservazione elettorale dell’UE. Il documento non solo spiega in modo approfondito gli strumenti di cui l’UE dispone, ma fornisce anche numerosi esempi delle pratiche migliori attuate in contesti diversi e mostra diversi modi per promuovere le attività di follow up. Il documento costituisce una fonte di informazioni per i soggetti incaricati del follow up delle raccomandazioni delle missioni di osservazione elettorale dell’UE, come ad esempio le delegazioni dell’UE.

115. Un esercizio di analisi degli insegnamenti tratti viene condotto dopo ogni missione di osservazione elettorale dell’UE. Tale esercizio, gestito dal Servizio degli strumenti di politica estera, viene attuato sistematicamente e riguarda tutti gli aspetti relativi alla logistica e alla sicurezza della missione. Inoltre, dopo ogni missione di osservazione elettorale dell’UE, viene organizzato dagli uffici centrali del SEAE un debriefing con il nucleo centrale per discutere del contenuto e le raccomandazioni della relazione finale della missione di osservazione elettorale dell’UE. Queste riunioni possono trattare questioni di carattere metodologico, ma hanno luogo prima che venga finalizzata la relazione e non sono documentate per futura memoria.

116. Seminari di analisi degli insegnamenti tratti su aspetti metodologici sono organizzati regolarmente dal SEAE con l’EODS; il più recente si è tenuto nell’aprile 2017.

117. Nell’aprile 2016, il SEAE ha richiesto alle delegazioni che avevano ospitato missioni di osservazione elettorale dell’UE di fornire informazioni sulle azioni da loro attuate per sostenere il follow up delle raccomandazioni. Tale esercizio, se standardizzato e svolto regolarmente, può potenzialmente costituire il punto di partenza per condividere gli insegnamenti tratti dalle attività di follow up precedentemente svolte tra le delegazioni UE. Tuttavia, anche se queste relazioni sono state utili ed hanno contribuito a fornire un quadro

d'insieme della situazione in un dato momento, il livello di dettaglio delle informazioni fornite non era uniforme.

CONCLUSIONI E RACCOMANDAZIONI

118. La Corte conclude che il SEAE e la Commissione hanno compiuto sforzi ragionevoli per sostenere l'attuazione delle raccomandazioni delle missioni di osservazione elettorale dell'UE utilizzando gli strumenti a loro disposizione. Ciononostante, potrebbero essere introdotti alcuni aggiustamenti al fine di rafforzare ulteriormente questo sostegno. La Corte formula quindi una serie di raccomandazioni rivolte al SEAE.

Le raccomandazioni delle missioni di osservazione elettorale dell'UE sono migliorate negli ultimi anni, ma occorre una maggiore consultazione in loco

119. Le relazioni finali e la presentazione delle raccomandazioni sono migliorate negli ultimi anni, dopo l'introduzione delle linee guida redazionali del SEAE. In futuro, ciò renderà più agevoli i confronti nel tempo. Tuttavia, le linee guida non vengono applicate in alcune aree. Le relazioni, inoltre, non sono uniformi per quanto riguarda l'orizzonte temporale per l'attuazione delle raccomandazioni. In aggiunta, il nucleo centrale non è tenuto a documentare i criteri in base ai quali ha definito l'ordine delle priorità (cfr. **paragrafi 41-55**).

120. I nuclei centrali hanno ampiamente discusso le questioni relative alle raccomandazioni con i portatori di interessi nei paesi ospitanti prima del giorno delle elezioni, ma non hanno documentato l'esito di tali incontri né trasmesso i loro appunti ai servizi centrali del SEAE. Le missioni di osservazione elettorale dell'UE prese in esame ai fini del presente audit hanno consultato il SEAE e, nella maggior parte di casi, le delegazioni UE, ma non i portatori di interesse nei paesi ospitanti in merito al progetto di raccomandazioni (cfr. **paragrafi 56-62**).

121. In ogni paese si sono tenute tavole rotonde con la maggior parte dei portatori di interesse dopo la presentazione delle relazioni finali. Tuttavia, tali incontri sono stati programmati immediatamente dopo la conferenza stampa, troppo presto per consentire a questi portatori di interesse di acquisire conoscenza del contenuto della relazione finale e delle relative raccomandazioni. Inoltre, per l'organizzazione delle visite a posteriori vi sono solo linee guida limitate (cfr. **paragrafi 63-66**).

Si è fatto ricorso al dialogo politico e all'assistenza elettorale quali strumenti per sostenere l'attuazione delle raccomandazioni, ma le missioni di follow up elettorale non sono state inviate ogniqualvolta possibile

122. Le delegazioni dell'UE hanno sollevato le questioni indicate nelle raccomandazioni delle missioni di osservazione elettorale dell'UE nel corso di dibattiti politici con le autorità dei paesi ospitanti. Tuttavia, il dialogo politico può essere ulteriormente rafforzato, dal momento che gli auditor della Corte hanno riscontrato la volontà di discutere della possibile attuazione delle raccomandazioni delle missioni di osservazione elettorale dell'UE nei parlamenti dei paesi ospitanti (cfr. **paragrafi 71-83**).

123. La Nigeria è stata l'unico paese del campione che ha istituito una missione di follow up elettorale, iniziativa giudicata tempestiva ed utile dalla delegazione dell'UE. Negli altri paesi presi in esame ai fini del presente audit, la grande maggioranza dei portatori di interesse nazionali intervistati ha accolto favorevolmente la possibilità di ricevere una missione di follow up elettorale nel periodo che intercorre tra due elezioni, per svolgere un'opera di sensibilizzazione sulle raccomandazioni attraverso incontri ad alta visibilità. Tali missioni non comportano costi rilevanti, ma potrebbero risultare estremamente positive per il follow up se organizzate più frequentemente (cfr. **paragrafi 84-88**).

124. La Corte ha rilevato molti casi in cui era possibile stabilire un collegamento tra assistenza elettorale e raccomandazioni delle missioni di osservazione elettorale dell'UE, e in cui la commissione aveva tenuto conto delle raccomandazioni durante la concezione dei programmi. Ciò ha accresciuto la complementarità tra le attività di osservazione delle elezioni e quelle di assistenza elettorale (cfr. **paragrafi 89-97**).

A livello centrale, non esiste un quadro d'insieme delle raccomandazioni formulate e dello stato di attuazione in cui si trovano

125. Data l'indipendenza delle missioni di osservazione elettorale dell'UE e la mobilità del personale delle delegazioni dell'UE e del SEAE, vi è la necessità di preservare la memoria istituzionale con altri mezzi. Non esiste un archivio centralizzato per archiviare le raccomandazioni e renderle facilmente accessibili agli esperti del nucleo centrale o al personale dell'UE (cfr. **paragrafi 99-104**).

126. Anche se la Corte ha riscontrato buoni esempi di procedure per seguire lo stato di attuazione delle raccomandazioni, non esistono procedure sistematiche per valutare con regolarità e conservare i dettagli su tale stato (cfr. **paragrafi 105-113**).

127. Il SEAE ha recentemente svolto un vasto lavoro di catalogazione degli strumenti esistenti e di raccolta delle migliori pratiche per il follow up delle raccomandazioni, ma non esiste un processo sistematico di analisi degli insegnamenti tratti relativo a tale follow up (cfr. **paragrafi 114-117**).

Raccomandazione 1 – Redazione di linee guida

Il SEAE dovrebbe:

- provvedere, attraverso il controllo sistematico del formato della relazione finale prima della pubblicazione, affinché le missioni di osservazione elettorale dell'UE si attengano alle linee guida e al modello redazionali;
- aggiornare le linee guida redazionali per richiedere alle missioni di osservazione elettorale dell'UE di documentare le ragioni che presiedono all'ordine di priorità stabilito e di discutere con le parti in causa riguardo all'orizzonte temporale (breve, medio o lungo periodo) per l'attuazione delle raccomandazioni.

Termine: fine 2018.

Raccomandazione 2 – Consultazione con i portatori di interesse

Il SEAE dovrebbe:

- fare sistematicamente in modo che il nucleo centrale dell'équipe consulti i portatori di interesse nel paese ospitante in merito alle raccomandazioni prima di portare a termine la relazione;
- richiedere che l'esito delle consultazioni tra le missioni di osservazione elettorale dell'UE ed i portatori d'interesse venga documentato e archiviato a livello centrale.

Termine: metà 2018.

Raccomandazione 3 – Visite a posteriori e tavole rotonde

Il SEAE dovrebbe:

- chiarire i ruoli e le responsabilità per l'organizzazione delle visite a posteriori;
- far sì che la tavola rotonda con i portatori d'interesse sia programmata almeno quattro giorni lavorativi dopo la divulgazione della relazione, per lasciare ai partecipanti tempo sufficiente per familiarizzare con la relazione stessa e le raccomandazioni ivi contenute prima della riunione.

Termine: metà 2018.

Raccomandazione 4 – Perfezionare gli strumenti

Il SEAE dovrebbe:

- far riferimento, nei memorandum di intesa, al fatto che le missioni di osservazione elettorale dell'UE future presenteranno raccomandazioni e sottolinearne l'importanza;
- quando possibile, organizzare, in un momento appropriato tra un'elezione e l'altra, missioni di follow up elettorale in tutti i paesi che hanno ospitato una missione di osservazione elettorale dell'UE, purché le condizioni politiche o di sicurezza nel paese ospitante lo consentano.

Termine: inizio 2019.

Raccomandazione 5 – Monitoraggio e risultati

Il SEAE dovrebbe:

- istituire un archivio centralizzato delle raccomandazioni delle missioni di osservazione elettorale dell'UE;
- rilevare periodicamente i progressi compiuti nell'attuare le raccomandazioni delle missioni di osservazione elettorale dell'UE.
- nel contesto del coordinamento UE, chiedere alle delegazioni UE di relazionare regolarmente in merito alle attività svolte nel paese ospitante per sostenere l'attuazione delle raccomandazioni. Tali relazioni dovrebbero fornire al processo di follow up esperienze da cui trarre insegnamento.

Termine: inizio 2019.

La presente relazione è stata adottata dalla Sezione III, presieduta da Karel PINXTEN, Membro della Corte dei conti europea, a Lussemburgo, nella riunione del 16 novembre 2017.

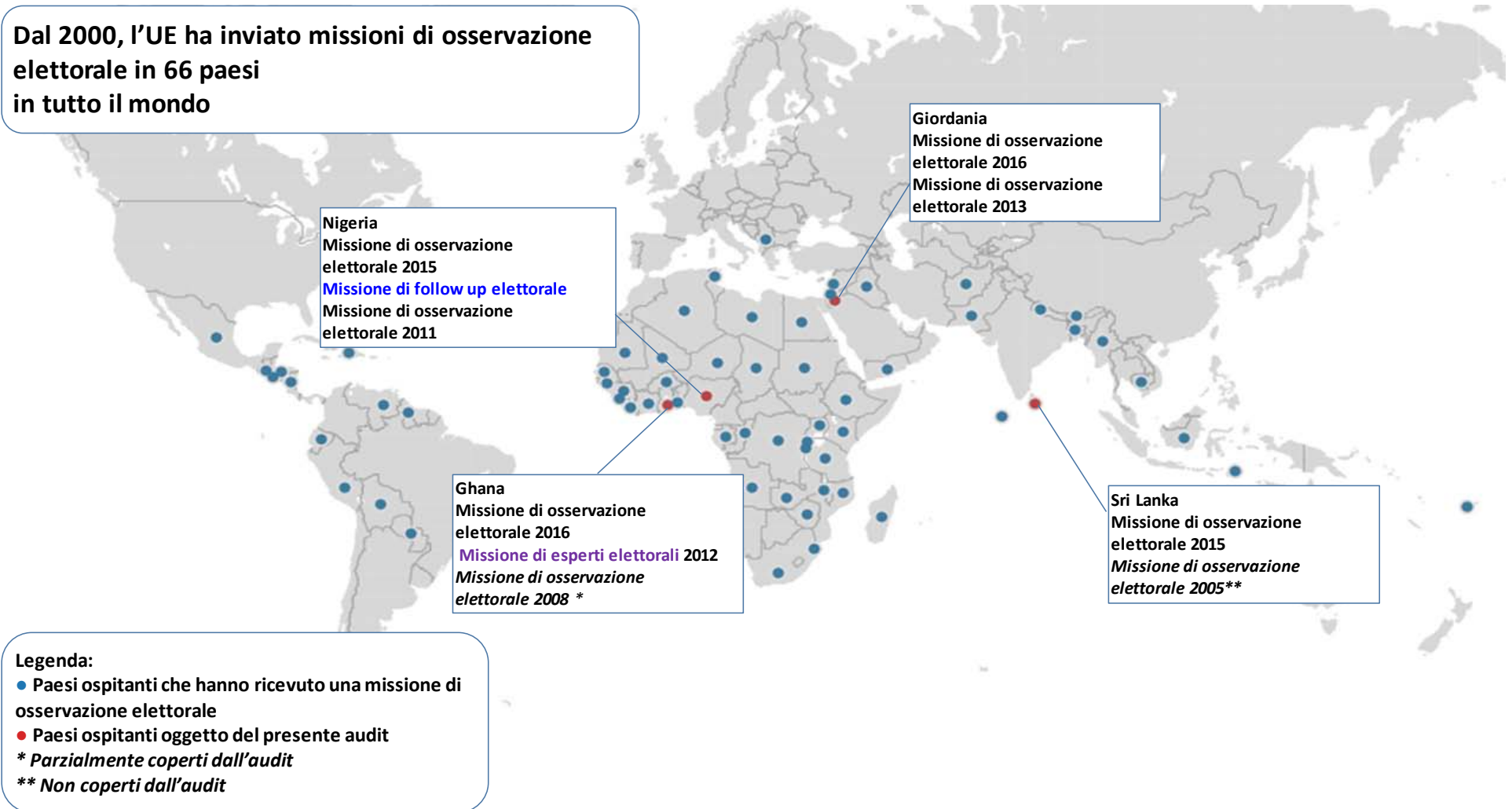
Per la Corte dei conti europea

Klaus-Heiner LEHNE

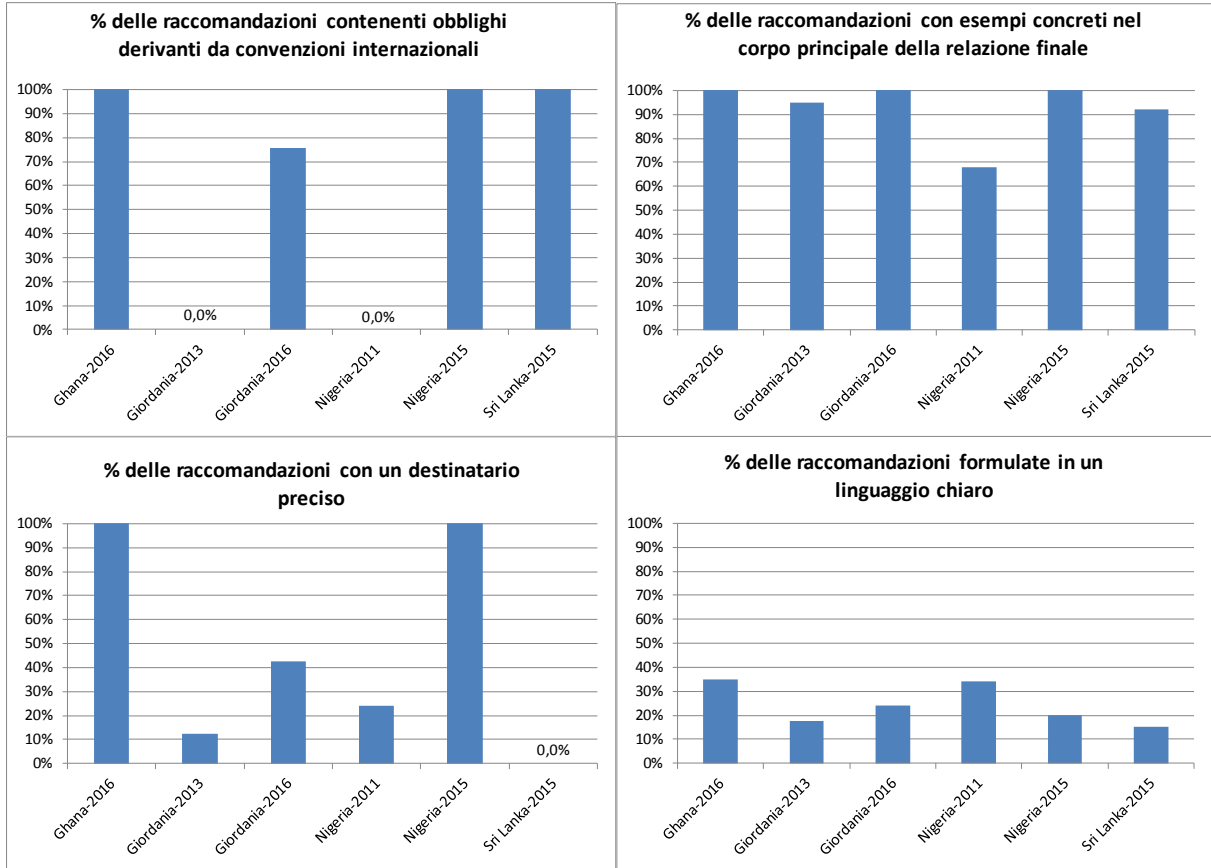
Presidente

Mappa delle missioni di osservazione elettorale dell'UE

Dal 2000, l'UE ha inviato missioni di osservazione elettorale in 66 paesi in tutto il mondo



Fonte: Corte dei conti europea, sulla base del Manuale.

ALLEGATO II**Grafici sulla valutazione delle raccomandazioni**

ALLEGATO III**Panoramica dei progetti di assistenza elettorale in Ghana, Giordania, Nigeria e Sri Lanka**

Paese	Progetto	Strumento di finanziamento	Assegnazione di risorse dell'UE (euro)	Periodo di attuazione	Totale per paese (arrotondato all'euro)
Ghana					
	Assistenza elettorale volta a sostenere l'indipendenza delle istituzioni governative coinvolte nel processo elettorale	FES ⁶³	11 500 000	2010-2018	
	Assistenza elettorale volta a sostenere l'indipendenza delle istituzioni governative coinvolte nel processo elettorale (2015)	FES	5 000 000	2015-2022	
	Programma per rafforzare la trasparenza, la rendicontabilità e la reattività (STAR Ghana)	FES	3 100 000	2011-2020	
	Programma per rafforzare la trasparenza, la rendicontabilità e la reattività –Star Ghana II	FES	2 800 000	2016-2020	
	Sostegno alla Commissione nazionale per l'educazione civica 2014-2016	IcSP7 ⁶⁴	100 000	2014-2018	
	Creare e consolidare le capacità nazionali per la prevenzione dei conflitti	IcSP7	370 000	2015-2019	
	Sostegno alla maggiore partecipazione femminile alle elezioni	EIDHR	2 400 000	2010-2014	
	Sostegno ad elezioni credibili, pace e coesione nazionale	EIDHR	300 000	2010-2014	
	Promuovere l'integrità elettorale in Ghana – 2016 e oltre	EIDHR	290 000	2016-2020	
Totale Ghana:					25 860 000

⁶³ Fondo europeo di sviluppo (FES).

⁶⁴ Strumento inteso a contribuire alla stabilità e alla pace (IcSP)

Giordania					
	Sostegno al partenariato, alle riforme e alla crescita inclusiva (SPRING)	ENPI ⁶⁵	5 000 000	2012-2017	
	Sostegno al ciclo elettorale in Giordania	ENPI	2 000 000	2012-2017	
	Sostegno alla governance democratica	ENPI	10 000 000	2011-2019	
	Maggiore sostegno alla governance democratica in Giordania	ENI ⁶⁶	15 000 000	2017-2021	
	Osservazione elettorale interna nelle elezioni parlamentari del 2016 in Giordania	EIDHR	300 000	2016 (2,5 mesi)	
Totale Giordania:					32 300 000
Nigeria					
	Partenariato CE-UNDP, sostegno al ciclo elettorale, Fase II	FES	16 000 000	2009-2011	
	Sostegno al ciclo elettorale in Nigeria 2012-2015	FES	20 000 000	2012-2015	
	Sostegno supplementare al ciclo elettorale in Nigeria	FES	15 000 000	2014-2015	
	Riduzione della violenza durante le elezioni	IcSP7	1 000 000	2014-2015	
	Scheda di azione "Sostegno dell'UE alla governance democratica in Nigeria" (UE-SDGN), sostegno al ciclo elettorale in corso, comprese le elezioni generali del 2019	FES	26 500 000	2016-2020	
Totale Nigeria:					79 000 000
Sri Lanka					
	Sostegno agli osservatori locali	IcSP7	1 200 000	2015-2017	
Totale Sri Lanka:					1 200 000

⁶⁵ Strumento europeo di vicinato e partenariato (ENPI, utilizzato nel periodo 2007-2014).

⁶⁶ Strumento europeo di vicinato (ENI).

RISPOSTE DEL SEAE/DEI SERVIZI DELLA COMMISSIONE ALLA RELAZIONE SPECIALE DELLA CORTE DEI CONTI EUROPA

"MISSIONI DI OSSERVAZIONE ELETTORALE - COMPIUTI SFORZI PER DARE SEGUITO ALLE RACCOMANDAZIONI MA OCCORRE MONITORARE MEGLIO"

RISPOSTE DEL SEAE/DEI SERVIZI DELLA COMMISSIONE ALLA RELAZIONE SPECIALE DELLA CORTE DEI CONTI EUROPEA

"MISSIONI DI OSSERVAZIONE ELETTORALE - COMPIUTI SFORZI PER DARE SEGUITO ALLE RACCOMANDAZIONI MA OCCORRE MONITORARE MEGLIO"

SINTESI

VI.

In merito al secondo punto elenco: i portatori di interesse saranno sistematicamente consultati in merito al contenuto generale delle raccomandazioni (non in merito alla stesura specifica delle raccomandazioni, onde non incidere sull'indipendenza della relazione).

In merito al quarto punto elenco: il SEAE e i servizi della Commissione sono impegnati a rafforzare il follow up alle raccomandazioni delle missioni di osservazione elettorale dell'UE attraverso una combinazione di strumenti fra cui si annoverano fra l'altro le missioni di follow up elettorale, l'assistenza elettorale e il dialogo politico.

In merito al quinto punto elenco: la Commissione intende fornire i mezzi finanziari per istituire un archivio centralizzato delle raccomandazioni delle missioni di osservazione elettorale dell'UE.

OSSERVAZIONI

66. Gli orientamenti sulle missioni di osservazione elettorale dell'UE saranno modificati al fine di includervi maggiori informazioni sulle visite a posteriori. La tempistica di tali visite dipenderà sempre tuttavia dalla situazione politica del paese e dalla disponibilità dell'osservatore capo.

Riquadro 1 - Esempi di raccomandazioni delle missioni elettorali dell'UE connesse all'assistenza elettorale

Un altro buon esempio di assistenza coordinata è il caso della Giordania, in cui le raccomandazioni ricevono un follow up in un ampio quadro di riferimento attraverso un programma globale di *governance* democratica dotato di 17,6 milioni di EUR, dal titolo "Enhanced Support to Democratic Governance in Jordan" che presenta un approccio integrato al sostegno alla democrazia al fine di contribuire in modo più coeso ad attuare l'ampia gamma di raccomandazioni delle missioni elettorali dell'UE formulate nel 2013 e nel 2016, che vanno oltre i meri aspetti tecnici connessi alle elezioni.

114. Nell'intento di migliorare le modalità di lavoro e la qualità dei risultati ottenuti, la Commissione ha elaborato un manuale sugli indicatori di risultato. Su questa base la Commissione svilupperà indicatori di risultato specifici per le osservazioni elettorali che dovranno tuttavia essere valutati nel contesto delle intrinseche difficoltà di misurazione dell'incidenza dell'osservazione elettorale e dell'assenza di lavori accademici affidabili in questo settore.

CONCLUSIONI E RACCOMANDAZIONI

Raccomandazione 1 – Redazione di linee guida

- Il SEAE accetta questa raccomandazione.
- Il SEAE accetta questa raccomandazione sottolineando nel contempo che le ragioni che presiedono all'ordine di priorità alle raccomandazioni saranno documentate dalla missione di osservazione elettorale dell'UE e l'orizzonte temporale sarà discusso con i portatori di interesse nell'ambito delle discussioni sull'attuazione delle raccomandazioni.

Raccomandazione 2 – Consultazione con i portatori di interesse

- Il SEAE accetta questa raccomandazione sottolineando nel contempo che i portatori di interessi saranno sistematicamente consultati in merito al contenuto generale delle raccomandazioni (non in merito alla redazione specifica delle raccomandazioni, onde non incidere sull'indipendenza della relazione).
- Il SEAE accetta questa raccomandazione. Tale questione sarà menzionata durante i briefing al nucleo centrale prima dell'invio al fine di garantire che la missione di osservazione elettorale documenti gli eventuali punti salienti che emergono dalle consultazioni con i portatori di interesse.

Raccomandazione 3 – Visite a posteriori e tavole rotonde

- Il SEAE accetta questa raccomandazione. Gli orientamenti sulle missioni di osservazione elettorale dell'UE saranno modificati al fine di includervi maggiori informazioni sulle visite a posteriori.
- Il SEAE accetta questa raccomandazione.

Raccomandazione 4 – Perfezionare gli strumenti

- Il SEAE accetta questa raccomandazione.
- Il SEAE accetta questa raccomandazione. Il SEAE e i servizi della Commissione sono impegnati a rafforzare il follow up alle raccomandazioni delle missioni di osservazione elettorale dell'UE attraverso una combinazione di strumenti fra cui si annoverano tra l'altro le missioni di follow up elettorale, l'assistenza elettorale e il dialogo politico.

Raccomandazione 5 – Monitoraggio e risultati

- Il SEAE e i servizi della Commissione accettano questa raccomandazione. I servizi della Commissione intendono fornire i mezzi finanziari per istituire un archivio centralizzato per conservare le raccomandazioni sulle missioni di osservazione elettorale dell'UE.
- Il SEAE accetta questa raccomandazione.
- Il SEAE accetta questa raccomandazione.

Evento	Data
Adozione del piano di indagine (APM) / Inizio dell'audit	24.1.2017
Trasmissione ufficiale del progetto di relazione al Servizio europeo per l'azione esterna	28.9.2017
Adozione della relazione finale dopo la procedura in contraddittorio	16.11.2017
Risposte ufficiali del Servizio europeo per l'azione esterna pervenute in tutte le lingue	15.12.2017

L'UE svolge attività di osservazione elettorale in tutto il mondo, come mezzo per promuovere la democrazia, i diritti umani e lo Stato di diritto. Circa due mesi dopo il giorno delle elezioni, il personale che fa parte della missione dell'UE rivolge alcune raccomandazioni al paese ospitante, al fine di migliorare il quadro elettorale. La Corte ha esaminato il sostegno fornito per l'attuazione di tali raccomandazioni in quattro paesi: Ghana, Giordania, Nigeria e Sri Lanka. La Corte ha rilevato che il Servizio europeo per l'azione esterna e la Commissione avevano compiuto sforzi ragionevoli per sostenere l'attuazione delle raccomandazioni utilizzando gli strumenti a loro disposizione. Ciononostante, occorre una maggiore consultazione in loco e vanno inviate più spesso missioni di follow up. Infine, non esiste né una visione d'insieme delle raccomandazioni a livello centrale né una valutazione sistematica del loro stato di attuazione. La Corte formula una serie di raccomandazioni per migliorare ulteriormente tali aspetti.

40
1977-2017



CORTE
DEI CONTI
EUROPEA



Ufficio delle pubblicazioni

CORTE DEI CONTI EUROPEA
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxembourg
LUXEMBOURG

Tel. +352 4398-1

Modulo di contatto: eca.europa.eu/it/Pages/ContactForm.aspx
Sito Internet: eca.europa.eu
Twitter: @EUAuditors

© Unione europea, 2017.

Per qualsiasi utilizzo o riproduzione di fotografie o di altro materiale i cui diritti d'autore non appartengano all'Unione europea, occorre chiedere l'autorizzazione direttamente al titolare di tali diritti.