

UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI PADOVA

DIPARTIMENTO DI SCIENZE POLITICHE,
GIURIDICHE E STUDI INTERNAZIONALI

Corso di laurea *Magistrale* in
Istituzioni e politiche dei diritti umani e della pace



**L'ATTIVITÀ DI OSSERVAZIONE ELETTORALE E IL
MONITORAGGIO DELLA FASE PRE-ELETTORALE:
IL CASO DELLE ELEZIONI PRESIDENZIALI NELLA
REPUBBLICA DI ARMENIA**

Relatore: Prof. Marco Mascia

Laureanda: Claudia Caputi
matricola N. 1064011

A. A. 2014/2015

Ես ոչ անտուն եմ, ոչ էլ տարագիր
Ունեմ հանգրվան, ունեմ օթևան
Ազատ Հայրենիք, երջանիկ երկիր
Երջանիկ, երջանիկ երկիր

*(Yes voch antum em, voch el taragir
Unem hangrvan, unem otevan
Azat Hayreniq, yerjanik yerkir
Yerjanik, yerjanik yerkir)*

*I am not a homeless and not exiled
I have a station, I have an inn
free Homeland, blissful land
blissful, blissful land.*

Katchandour Tankian (feat. S. Tankian), Bari Arakeel

INDICE

PREMESSA.....	1
CAPITOLO 1 L'ATTIVITÀ DI MONITORAGGIO ELETTORALE	
1.1 Cos'è l'osservazione elettorale?	7
1.2 I principi e gli strumenti dell'osservazione elettorale.....	11
1.3 Le missioni di monitoraggio elettorale.....	15
1.3.1 <i>Needs Assessment Mission (NAM)</i>	19
1.3.2 <i>Le tipologie di missione</i>	21
1.4 La struttura di una missione elettorale standard.....	24
1.4.1 <i>Il Core Team</i>	25
1.4.2 <i>I Long-Term Observers (LTOs)</i>	27
1.4.3 <i>Gli Short-Term Observers (STOs)</i>	30
1.4.4 <i>Lo staff nazionale</i>	31
1.5 Il codice di condotta degli osservatori elettorali.....	32
1.6 Lo svolgimento di una missione elettorale standard.....	34
CAPITOLO 2 FASE PRE-ELETTORALE: CARATTERISTICHE E CRITICITÀ	
2.1 Il sistema legale e la legge elettorale.....	42
2.1.1 <i>Il diritto di reclamo e appello</i>	44
2.2 L'amministrazione elettorale	44
2.2.1 <i>La registrazione dei candidati e dei partiti politici</i>	46
2.2.2 <i>La registrazione degli elettori</i>	48
2.2.3 <i>Criticità</i>	49
2.3 La campagna elettorale.....	51
2.3.1 <i>Social network e rete internet: i nuovi strumenti della politica</i>	53
2.4 I media.....	56
CAPITOLO 3 LA REPUBBLICA DI ARMENIA	
3.1 Il crollo dell'Unione Sovietica fra dubbi e opportunità.....	59
3.2 Il nodo irrisolto del Nagorno-Karabakh.....	63
3.3 La nascita della democrazia.....	72
3.3.1 <i>La Presidenza di Levon Ter-Petrosyan, 1991-1998</i>	73
3.3.2 <i>La Presidenza di Robert Kocharian, 1998-2008</i>	77
3.3.3 <i>La Presidenza di Serzh Sargsyan, 2008- in corso</i>	80
3.4 I limiti allo sviluppo della democrazia.....	83

CAPITOLO 4 L'OSSERVAZIONE ELETTORALE E IL MONITORAGGIO DELLA FASE PRE-ELETTORALE NELLA REPUBBLICA DI ARMENIA

4.1 La figura del Presidente della Repubblica.....	87
4.1.1 <i>Il sistema dei partiti nell'Armenia post-sovietica</i>	91
4.2 Le elezioni presidenziali e le missioni di monitoraggio OSCE/ODIHR.....	93
4.3 Elezioni presidenziali 2008: un fallimento per la democrazia.....	96
4.4 Elezioni presidenziali 2013: l'ennesima occasione mancata?	100
4.5 Presidenziali a confronto: il monitoraggio in fase pre-elettorale.....	105
4.5.1 <i>L'amministrazione elettorale e il sistema legale</i>	105
4.5.2 <i>La campagna elettorale</i>	109
4.5.3 <i>I media</i>	113
4.6 Raccomandazioni OSCE/ODIHR: fallimenti, progressi e prospettive.....	116
CONCLUSIONI.....	121
BIBLIOGRAFIA.....	125
SITOGRAFIA.....	129
RINGRAZIAMENTI.....	131

PREMESSA

L'attività di osservazione elettorale costituisce un ramo indipendente della più ampia attività di monitoraggio dei diritti umani e consiste nell'azione di controllo svolta prima, durante e dopo le elezioni da osservatori imparziali e indipendenti. Pur avendo avuto origine a metà del XIX secolo, tale attività si è intensificata fra la fine degli anni Ottanta e l'inizio degli anni Novanta del XX secolo. A cavallo fra i due decenni, sulle ceneri dell'Unione Sovietica e della Jugoslavia, sono sorte numerose nuove realtà statali. In particolare, la dissoluzione dell'URSS ha rappresentato un momento storico, poiché il vecchio paradigma bipolare non ha più potuto rispecchiare né guidare le relazioni fra Est e Ovest. Se, da un lato, ciò costituiva un'occasione unica e difficilmente ripetibile per favorire la cooperazione, la collaborazione e il rispetto reciproco fra gli Stati e i popoli sotto l'egida delle Nazioni Unite; dall'altro, si poneva per i nuovi Stati il problema della cosiddetta transizione democratica. Senza la struttura socialista a fare da cornice, infatti, le neo o rinate entità statali indipendenti avrebbero dovuto riformare profondamente le proprie istituzioni e l'intero impianto economico, legale-amministrativo, giudiziario e sociale al fine di essere considerate Paesi democratici. È in tale fase di passaggio che l'attività di monitoraggio dei diritti umani e, più specificatamente, l'osservazione elettorale, trovano lo spazio necessario per affermare la propria legittimità e sviluppare una propria metodologia. Fra tutti i soggetti che svolgono attività di monitoraggio delle elezioni, una menzione speciale meritano l'*Organizzazione per la Sicurezza e la Cooperazione in Europa* (OSCE) e l'*Ufficio per le Istituzioni Democratiche e i Diritti Umani* (ODIHR) che negli anni hanno maturato una grande esperienza sul campo e sviluppato una metodologia in seguito adottata da chiunque svolga monitoraggio elettorale. In quanto branca specifica, l'osservazione del procedimento elettorale costituisce una sorta di lente d'ingrandimento attraverso cui misurare il livello di democrazia e rispetto dei diritti umani in un dato Paese.

Una democrazia sana e realmente funzionante non può prescindere da libere elezioni perché la volontà del popolo, liberamente e correttamente espressa mediante elezioni periodiche e oneste, costituisce la base dell'autorità e della legittimità di ogni governo, come affermato al paragrafo 6 del *Documento di Copenaghen* del 1990. A partire dall'*Election Observation Handbook - 6th edition* redatto dall'OSCE/ODIHR nel 2010 e dai principali documenti internazionali in materia, come il già citato *Documento di Copenaghen*, il primo capitolo si propone di individuare gli aspetti principali del monitoraggio elettorale, analizzandone la storia, lo sviluppo e le caratteristiche, e di descrivere l'organizzazione, i soggetti coinvolti e le modalità di svolgimento di una missione elettorale standard. La metodologia OSCE/ODIHR suddivide l'azione di monitoraggio in tre fasi: pre-elettorale, giorno del voto e post-elettorale. Sebbene il giorno delle elezioni rappresenti il momento di maggior impatto mediatico, difficilmente gli elettori potranno compiere liberamente la propria scelta se lo Stato non abbia determinato sul piano formale e implementato su quello sostanziale un impianto legale, amministrativo e comunicativo che rispetti quanto previsto dagli standard internazionali ed OSCE in materia elettorale. Il monitoraggio della fase pre-elettorale, pertanto, permette di comprendere se le regole del gioco democratico siano state determinate in maniera corretta, poiché qualunque lacuna o la mancata implementazione della normativa si rifletterà sulle successive fasi e, di conseguenza, sull'intero processo elettorale. Nel secondo capitolo, quindi, si è dato spazio all'analisi degli elementi caratterizzanti la fase più lunga e più articolata del procedimento elettorale, vale a dire l'apparato legale-amministrativo, la campagna elettorale e i media. L'amministrazione elettorale, in particolare, rappresenta l'impalcatura su cui si regge l'intero procedimento elettorale ed è chiaro che un'amministrazione inefficiente o priva degli strumenti necessari per implementare la normativa nazionale, gli standard internazionali ed OSCE in materia metta a repentaglio l'affidabilità e l'integrità dell'intero processo elettorale. Non meno importanti, però, sono la campagna elettorale e il suo finanziamento, poiché la disparità di condizioni e il

comportamento sleale dei candidati, l'assenza di regole precise per finanziare la propaganda e la mancanza di sanzioni in caso di violazioni possono minare la correttezza e la trasparenza della campagna. I media, inoltre, svolgono un ruolo di primo piano all'interno di un Paese democratico, poiché essi dovrebbero stimolare lo spirito critico dei cittadini. Il pluralismo dei media e la libertà d'informazione ed espressione devono essere assicurati, affinché sia garantita la genuinità delle elezioni. Al tempo stesso, pari condizioni ed equità di trattamento devono essere riconosciuti a tutti i candidati in corsa allo scopo di permettere ai cittadini una scelta informata. Per una maggiore completezza d'analisi, si è deciso di far riferimento al caso specifico della Repubblica di Armenia. La ragione principale di tale scelta è individuabile nella tipicità e, al contempo, nella peculiarità della transizione democratica vissuta dal Paese. La più piccola delle tre Repubbliche transcaucasiche condivide con le altre Repubbliche ex-sovietiche un percorso post-indipendenza simile caratterizzato dall'incapacità di gestire il passaggio all'economia di mercato, avvenuto in modo sconsiderato e troppo repentino. Ciò ha determinato un allargamento spaventoso della forbice sociale, quale conseguenza dell'emergere di una classe di "oligarchi", che condiziona pesantemente la politica e l'economia delle nuove Repubbliche, favorendo clientelismo, corruzione e inefficienza del sistema. Muovendosi spesso al confine fra legalità e illegalità, essi hanno bloccato lo sviluppo della democrazia, facendo permanere questi Stati in una perenne condizione di transizione, dove qualunque intervento rilevante finisce per essere soffocato e dove i diritti umani e le libertà fondamentali finiscono per essere violati, negati o compressi. D'altra parte, l'Armenia si distingue dagli altri Paesi ex-sovietici perché il mancato sviluppo di una democrazia economicamente prospera è dipeso fortemente dalla conflittualità dei rapporti con i propri vicini. Nonostante il Paese si collochi al centro del Caucaso meridionale in una posizione del tutto privilegiata e la grande compattezza etnico-religiosa abbia evitato conflitti interni, la guerra con l'Azerbaijan per lo status del Nagorno-Karabakh e, soprattutto, la sua mancata risoluzione ha condizionato pesantemente le dinamiche del Paese. Sul piano

esterno la questione del Karabakh ha determinato la chiusura delle frontiere con la Turchia e con l'Azerbaijan, l'esclusione dai maggiori percorsi energetici e un'alleanza con la Russia del tutto sbilanciata in favore di Mosca. Sul piano interno, invece, si è favorito lo strapotere degli "oligarchi", limitato fortemente lo sviluppo economico del Paese ed è stato alimentato il patologico senso d'insicurezza della popolazione armena. Nel terzo capitolo, pertanto, soprattutto sulla base del testo di Gerard J. Libaridian, *Modern Armenia: People, Nation, State*, dell'opera di Aldo Ferrari e dei contributi di Stephan Aroutian per la parte politica e di David Grigorian per la parte economica, si è cercato di ricostruire il percorso dell'Armenia post-sovietica in relazione allo sviluppo d'istituzioni democratiche e al rispetto dello stato di diritto. Nonostante le dichiarazioni d'intenti e le modifiche formali alla normativa elettorale, infatti, le consultazioni nel Paese non si sono mai svolte nel rispetto degli standard internazionali ed OSCE in materia, portando ad un sempre crescente autoritarismo presidenziale. Nel corso di questi ultimi venticinque anni, le potenzialità democratiche del Paese sono rimaste frustrate a causa, soprattutto, dell'affermazione del cosiddetto clan del Karabakh, di cui l'attuale Presidente Serzh Sargsyan fa parte e il cui obiettivo sembra essere quello di mantenere in sospenso la controversia con l'Azerbaijan al fine di garantire gli interessi dei membri del clan. Oltretutto, la Repubblica è stata più volte sull'orlo della crisi istituzionale a causa dei gravissimi episodi di violenza verificatisi nel corso degli anni, fra cui le degenerazioni post-elettorali del 2008. Uno degli aspetti più peculiari del Paese è che, sul piano formale, l'Armenia avrebbe tutte le carte in regola per diventare una democrazia realmente funzionante, mentre sul piano sostanziale c'è ancora molta strada da fare a causa della mancata o della parziale implementazione della legislazione vigente, che si presenta grossomodo in linea con quanto richiesto a un Paese democratico. La conseguenza più grave di tale situazione è la totale assenza di fiducia da parte della popolazione nelle istituzioni. Il sentimento più diffuso fra i cittadini è di vivere in un Paese profondamente corrotto con un apparato burocratico-amministrativo inefficiente, del quale non possono determinare il futuro. Tutto ciò

è emerso chiaramente durante il monitoraggio degli appuntamenti elettorali, poiché le elezioni costituiscono uno specchio fedele della realtà circostante. Partendo dai *Final Report* OSCE/ODIHR delle missioni di osservazione elettorale organizzate in Armenia dopo l'indipendenza, dai *Country Report* di Human Rights Watch e da numerosi articoli, fra cui quelli di Marilisa Lorusso per l'Osservatorio Balcani e Caucaso, il quarto capitolo si propone di individuare le maggiori criticità riscontrate durante il monitoraggio delle elezioni nel Paese, facendo riferimento in modo più approfondito ai due appuntamenti elettorali più recenti. Le elezioni presidenziali del 2008 e del 2013, infatti, sono quelle che maggiormente mostrano le potenzialità della Repubblica e, al contempo, i limiti e i fallimenti degli ultimi anni. Più precisamente, visto il disastroso esito delle elezioni del 2008, il cui tragico bilancio è stato di dieci morti e oltre duecento feriti, le elezioni presidenziali 2013 avrebbero dovuto rappresentare un momento di svolta per il Paese ed essere il simbolo di una ritrovata intesa fra cittadini e politica, segnando l'inizio di un nuovo capitolo nella storia della Repubblica indipendente. Purtroppo, però, ancora una volta l'Armenia, nonostante i progressi, non è riuscita a superare il test elettorale e le maggiori criticità sono state riscontrate proprio nella fase pre-elettorale. L'analisi dell'azione di monitoraggio svolta nei confronti dell'amministrazione elettorale, dei media, della campagna e del suo finanziamento ha evidenziato quanto sia difficile contrastare, in assenza di una precisa volontà politica, l'endemicità di fenomeni quali corruzione, clientelismo, inefficienza, irresponsabilità e mancanza di trasparenza all'interno del sistema, la cui ampia diffusione e il profondo radicamento impediscono al Paese di sviluppare istituzioni sane e democraticamente elette.

CAPITOLO 1

L'ATTIVITÀ DI MONITORAGGIO ELETTORALE

Il processo di dissoluzione dell'Unione Sovietica, iniziato nel gennaio del 1990 e conclusosi nel dicembre del 1991, ha rappresentato un momento di svolta epocale, ponendo fine alla divisione del mondo in blocchi contrapposti. Per molti tale cambiamento avrebbe dovuto costituire l'inizio di una nuova era di collaborazione, cooperazione e rispetto reciproco fra i popoli e gli Stati, in cui le Nazioni Unite avrebbero potuto finalmente svolgere quel ruolo di guida e di garanzia per la pace e la sicurezza internazionale attribuitogli a San Francisco quasi cinquant'anni prima. Tuttavia, la Guerra Fredda con le sue rigide contrapposizioni aveva garantito un certo equilibrio, tanto che il venir meno di tale ordine ha avuto come conseguenza il riacutizzarsi di tensioni mai realmente sopite all'interno di singoli Stati, che in alcuni casi si sono disgregati (es. Jugoslavia), in altri sono falliti (es. Somalia) e in altri ancora hanno dato luogo a lunghe e violentissime guerre civili (es. Ruanda, Congo). Queste guerre sono fin da subito apparse molto diverse dai conflitti tradizionali, poiché in nome di fattori socio-culturali ed etnico-religiosi hanno avuto luogo genocidi, pulizia etnica e violazioni estese e sistematiche dei diritti umani. La comunità internazionale, quindi, nel tentativo di individuare delle strategie di pacificazione e porre fine all'uccisione di centinaia di migliaia di civili e alle violazioni da questi subite, ha intensificato l'attività di monitoraggio dei diritti umani, la quale dovrebbe rappresentare al tempo stesso un incentivo e un supporto per gli Stati per l'implementazione degli strumenti giuridici internazionali a tutela dei diritti umani.

1.1 Cos'è l'osservazione elettorale?

L'osservazione elettorale costituisce un ramo specifico della più ampia attività di monitoraggio dello stato dei diritti umani in un Paese, sviluppatasi come branca

autonoma a partire dalla metà degli anni Novanta, in quanto riconosciuta essenziale per la promozione, lo sviluppo e la tutela dello stato di diritto e della democrazia¹. Tuttavia, le origini di tale attività risalgono al 1857, quando i rappresentanti delle potenze europee furono inviati nei territori contestati della Valacchia e della Moldavia durante le elezioni che avrebbero dovuto sancire l'unione dei due Principati. A causa dei numerosi brogli, le potenze europee riuscirono a far annullare il primo risultato e a far ripetere le elezioni². Nel periodo successivo si registrarono vari casi di osservazione elettorale, ma dopo la Seconda Guerra Mondiale essi si concentrarono su territori non sovrani, affinché non vi fossero interferenze in questioni di giurisdizione interna. È solo con la fine della Guerra Fredda che si è cercato di agire più concretamente attraverso l'attuazione delle norme e dei principi stabiliti nei documenti internazionali. L'intensificarsi delle missioni di monitoraggio elettorale, la previsione di una metodologia specifica, la redazione di un codice di condotta per gli osservatori e l'estendersi dei soggetti coinvolti in tali attività sono stati propriamente il frutto di questo nuovo approccio. L'osservazione elettorale è considerata, infatti, il metodo più diretto ed efficace attraverso cui valutare il livello di democrazia e il rispetto dei diritti umani in un Paese (in questo caso, specificatamente, i diritti civili e politici), oltre a costituire uno strumento utilissimo per incoraggiare la trasparenza ed ispirare fiducia nell'intero procedimento elettorale, grazie alla presenza degli osservatori. Un ulteriore vantaggio, che ha contribuito allo sviluppo di tale attività, è costituito dalla possibilità di suggerire interventi per migliorare il processo elettorale e incrementare l'implementazione degli strumenti internazionali senza imporsi o violare la sovranità dello Stato ospitante, poiché assicurare il rispetto dei principi internazionali e dei diritti in capo ad ogni essere umano resta una responsabilità e un dovere degli Stati. Tale aspetto è particolarmente importante, poiché è fondamentale sottolineare che l'attività di

¹ OSCE Office for Democratic Institutions and Human Rights (ODIHR), *Election Observation Handbook - 6th edition*, 2010, p. 7.

² P. Ardizzone, *Formazione del Regno di Romania: la posizione italiana*, Digital Library Intratext, 2008, pp.161-167.

osservazione elettorale in alcun modo rappresenta un potere di polizia o un'attività giudiziaria, bensì costituisce un'attività civile, la cui funzione è quella di osservare e valutare il procedimento elettorale in corso in un Paese, dietro invito del governo ospitante³.

La mera convocazione di elezioni o la presenza di osservatori durante lo svolgimento delle votazioni, comunque, non costituisce sinonimo di democrazia, nondimeno il procedimento nel suo complesso può trarre beneficio dalla valutazione imparziale e indipendente degli osservatori internazionali, avendo questi la capacità di promuovere interventi volti al perseguimento di elezioni democratiche, garanzia di pace, sicurezza e stabilità. Nel manuale di osservazione elettorale dell'Unione Europea, a tal proposito, si legge

Un processo autentico e democratico può contribuire a garantire una pace e una stabilità sostenibile. Le elezioni facilitano ai gruppi l'opportunità di esprimere le proprie opinioni politiche all'interno della competizione con i propri oppositori senza ricorrere alla violenza e permettono il trasferimento del potere politico in maniera pacifica. A tal proposito, l'osservazione elettorale dell'UE può completare e rafforzare altre iniziative europee per la gestione della crisi e la costruzione della pace nei Paesi alleati⁴.

E ancora

[...] la Comunicazione ha identificato i principali obiettivi dell'osservazione elettorale dell'Unione Europea: rafforzare il rispetto per le libertà fondamentali e i diritti politici; realizzare una valutazione esaustiva dei processi elettorali in accordo con gli standard internazionali; aumentare la fiducia pubblica nei processi elettorali e democratici; contribuire, quando sia pertinente, alla prevenzione o alla risoluzione dei conflitti⁵.

³ *Ivi*, pp. 13-14.

⁴ Commissione Europea, *Manual de Observación Electoral de la Unión Europea – 2ª edición*, Bruxelles, 2008, p. 16.

⁵ *Ivi*, p. 18.

Le elezioni, pertanto, costituiscono il pilastro fondamentale di una democrazia realmente funzionante e, per tale ragione, nel corso degli ultimi 20 anni le missioni di monitoraggio elettorale sono divenute il cardine dell'attività svolta da numerosi attori internazionali e nazionali, governativi e non governativi, che si occupino di promozione dei diritti umani, della pace e della sicurezza internazionale. Oltre ai Parlamenti nazionali, a livello internazionale le organizzazioni più attive sono senz'altro l'Organizzazione per la Sicurezza e la Cooperazione in Europa (OSCE), l'Unione Europea (UE) e l'Organizzazione degli Stati Americani (OAS), ma non meno importante è il contributo di molte organizzazioni della società civile, come ad esempio il Carter Center o il National Democratic Institute. Quest'ultimo, in particolare, è stato uno dei promotori della *Dichiarazione dei principi per l'osservazione elettorale internazionale e il Codice di condotta degli osservatori elettorali internazionali*, ossia un elenco di principi stilati da 23 organizzazioni impegnate in missioni di monitoraggio delle elezioni. Tale Dichiarazione è stata redatta presso le Nazioni Unite e ad oggi è stata avallata da 46 organizzazioni non governative ed intergovernative. Nel documento si afferma che l'osservazione elettorale è

the systematic, comprehensive and accurate gathering of information concerning the laws, processes and institutions related to the conduct of elections and other factors concerning the overall electoral environment; the impartial and professional analysis of such information; and the drawing of conclusions about the character of electoral processes based on the highest standards for accuracy of information and impartiality of analysis. International election observation should, when possible, offer recommendations for improving the integrity and effectiveness of electoral and related processes, while not interfering in and thus hindering such processes. International election observation missions are: organized efforts of intergovernmental and international nongovernmental organizations and associations to conduct international election observation.

In sintesi, l'osservazione elettorale costituisce un'attività largamente accettata, la quale esprime l'interesse dell'intera comunità degli Stati nei confronti della realizzazione di elezioni democratiche⁶. Essa richiede una specifica metodologia e, soprattutto, collaborazione con le autorità nazionali, gli attori coinvolti nelle elezioni (partiti, candidati, media, ecc.), le istituzioni nazionali incaricate di supervisionare il processo elettorale e con le altre organizzazioni che si occupano di monitorare le procedure di voto⁷. Al paragrafo 6 del *Documento di Copenaghen* del 1990 si legge

(6) Gli Stati partecipanti dichiarano che la volontà del popolo, liberamente e correttamente espressa mediante elezioni periodiche e oneste, costituisce la base dell'autorità e della legittimità di ogni governo. Gli Stati partecipanti rispetteranno, di conseguenza, il diritto dei propri cittadini di partecipare al governo del proprio paese sia direttamente sia tramite rappresentanti da essi liberamente eletti mediante procedure elettorali corrette.

Le informazioni raccolte dagli osservatori elettorali e le loro conclusioni, dunque, pur non avendo in alcun modo il potere di annullare le elezioni, riconoscono la maggiore o minore credibilità del risultato elettorale e consentono di individuare quegli elementi di criticità sui quali i governi degli Stati dovrebbero migliorarsi, affinché la volontà del popolo sia effettivamente rispettata.

1.2 I principi e gli strumenti dell'osservazione elettorale

La possibilità di esprimere il proprio voto e di essere eletti sono stati internazionalmente riconosciuti come diritti umani e ciò costituisce la base legale dell'attività di monitoraggio elettorale. In particolare, esistono diversi strumenti di carattere internazionale o regionale che richiamano esplicitamente il diritto di elettorato attivo e passivo. L'articolo 21 comma 3 della *Dichiarazione Universale dei Diritti dell'Uomo* afferma che

⁶ AA.VV., *Declaration of Principles for International Election Observation*, New York, 2005, p. 2.

⁷ *Ivi*.

La volontà popolare è il fondamento dell'autorità del governo; tale volontà deve essere espressa attraverso periodiche e veritiere elezioni, effettuate a suffragio universale ed eguale, ed a voto segreto, o secondo una procedura equivalente di libera votazione.

Mentre nel *Patto Internazionale sui diritti civili e politici*, ai sensi dell'articolo 25 comma 1, si stabilisce che

Ogni cittadino ha il diritto, e deve avere la possibilità (...): a) di partecipare alla direzione degli affari pubblici, personalmente o attraverso rappresentanti liberamente scelti; b) di votare e di essere eletto, nel corso di elezioni veritiere, periodiche, effettuate a suffragio universale ed eguale, ed a voto segreto, che garantiscano la libera espressione della volontà degli elettori; c) di accedere, in condizioni generali di eguaglianza, ai pubblici impieghi del proprio paese.

Oltre a questi due documenti internazionali fondamentali, si aggiungano l'articolo 5 della *Convenzione sull'eliminazione di tutte le forme di discriminazione*, l'articolo 7 della *Convenzione sull'eliminazione di tutte le forme di discriminazione contro le donne* (CEDAW) e l'articolo 29 della *Convenzione sui diritti delle persone con disabilità*, nei quali si afferma il diritto di tutti i cittadini a partecipare alla vita politica e pubblica del proprio Paese, senza subire discriminazione di forma alcuna. In ambito regionale, invece, si ricordi – fra i numerosi altri strumenti esistenti – il *Protocollo addizionale n. 1 alla Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali* (CEDU), che all'articolo 3 afferma

Le Alte Parti contraenti si impegnano ad organizzare ad intervalli ragionevoli, libere elezioni a scrutinio segreto, in condizioni tali da assicurare la libera espressione dell'opinione del popolo sulla scelta del corpo legislativo.

Questi strumenti impegnano gli Stati ad assicurare il rispetto di alcuni principi fondamentali, così sintetizzati all'articolo 7 del *Documento di Copenaghen* del 1990:

- (i) Tenere libere elezioni ad intervalli ragionevoli;
- (ii) Permettere che tutti i seggi di almeno una camera legislativa siano eletti con voto popolare;
- (iii) Garantire il suffragio universale e uguale;
- (iv) Rispettare il diritto dei cittadini di ambire a cariche pubbliche;
- (v) Rispettare il diritto di costituire partiti politici;
- (vi) Assicurare che la campagna elettorale venga condotta liberamente senza intimidazioni, violenza o timore di ritorsioni;
- (vii) Assicurare l'accesso ai media senza discriminazioni;
- (viii) Assicurare la segretezza del voto, il conteggio regolare e la pubblicità dei risultati in un tempo ragionevole;
- (ix) Assicurare che i candidati che abbiano ottenuto voti sufficienti possano insediarsi e rimanere in carica fino al termine previsto dalla legge⁸.

A partire da questi nove principi è stato possibile ricavare ciò che gli Stati hanno la responsabilità di assicurare, rappresentando tali impegni gli standard internazionali in materia elettorale. Prima di tutto, le elezioni devono essere periodiche, vale a dire i governi devono indire consultazioni elettorali ad intervalli regolari di tempo e tali intervalli non devono essere irragionevolmente lunghi. Non è previsto un tempo minimo, ma il massimo dovrebbe essere di sette anni per il potere esecutivo e di 5 per quello legislativo, secondo quanto stabilito dalla Commissione Venezia⁹. Tali consultazioni devono essere genuine, ovvero deve essere garantito il rispetto delle libertà fondamentali, il pluralismo politico, l'attendibilità e la trasparenza del procedimento elettorale, la possibilità di compiere una scelta informata e una generale fiducia da parte dell'elettorato nei confronti del processo in corso. Pertanto, qualora si verificano violazioni dei diritti e delle libertà fondamentali oppure non vi sia una credibile competizione

⁸AA.VV., *Documento della riunione di Copenaghen della Conferenza sulla dimensione umana della CSCE*, in Pace, diritti dell'uomo, diritti dei popoli, anno IV, numero 1, Casa Editrice Cedam, Padova, 1990, pp. 161-162.

⁹ Venice Commission, *Code of Good Practice in Electoral Matters: Guidelines and Explanatory Reports*, Venezia, 2002, p. 24.

politica e la formazione dei partiti politici subisca delle restrizioni ingiustificate o ancora non vi sia una reale possibilità di ricambio politico, evidentemente non si è in presenza di elezioni genuine. Un ulteriore impegno in capo agli Stati è quello di assicurare elezioni libere, nel corso delle quali siano assicurate la libertà di informazione per i media, di espressione, di associazione, di manifestazione e movimento, oltre a non esserci restrizioni irragionevoli per i candidati. Inoltre, le elezioni, affinché possano dirsi libere, devono svolgersi senza intimidazioni, violenze o timore di ritorsioni, assicurando agli osservatori nazionali ed internazionali la possibilità di assistere a tutte le fasi del processo elettorale. È fondamentale che gli Stati garantiscano l'imparzialità delle elezioni, assicurando le stesse condizioni a tutti i partecipanti e rispettando i principi universali e le norme nazionali relative al procedimento elettorale. La parità di accesso ai media, di opportunità e trattamento per tutti i candidati e i partiti devono essere sempre rispettate, così come deve essere prevista una regolamentazione non discriminatoria della campagna elettorale e deve essere assicurata la chiara separazione fra lo Stato e i partiti politici. Infine, perché si possa parlare di elezioni imparziali, è necessario garantire l'imparzialità dell'amministrazione elettorale e assicurare l'insediamento alle cariche dei candidati che abbiano ottenuto i voti necessari¹⁰. Gli Stati devono, inoltre, garantire un suffragio elettorale che sia universale, uguale e segreto. Ciò significa, in primo luogo, che il diritto di voto, attivo e passivo, deve essere garantito a tutti i cittadini, al di là delle ragionevoli eccezioni, sebbene ogni eventuale restrizione ai diritti civili e politici debba essere determinata e chiarita dalla legge¹¹. In secondo luogo, la procedura di registrazione deve essere effettiva, imparziale e non discriminatoria, mentre l'accesso ai seggi elettorali deve essere garantito a tutti i votanti, inclusi disabili, sfollati e cittadini residenti all'estero, per i quali devono essere previste misure adeguate. In terzo luogo, il voto di ciascun elettore deve avere lo stesso

¹⁰ OSCE/ODIHR, *Op. cit.*, p. 22.

¹¹ Ai sensi dell'articolo 48 della Costituzione italiana, ad esempio, si afferma: *“Sono elettori tutti i cittadini, uomini e donne, che hanno raggiunto la maggiore età. (...)Il diritto di voto non può essere limitato se non per incapacità civile o per effetto di sentenza penale irrevocabile o nei casi di indegnità morale indicati dalla legge”*.

valore¹². L'elettore deve poter esprimere la propria preferenza singolarmente nella cabina, a meno che non si tratti di casi particolari disciplinati per legge, come nel caso di disabili, analfabeti o persone che richiedano una qualche forma di assistenza, dunque sono vietati il voto pubblico, di gruppo e familiare. La scheda votata, inoltre, non deve essere né vista prima dell'apertura delle operazioni di conteggio, né resa riconoscibile, in modo tale che non possa essere riconducibile ad uno specifico elettore. La grandezza dei seggi deve essere sufficientemente grande da non compromettere la segretezza del voto e, nel caso di detenuti o militari, devono essere presi tutti gli accorgimenti necessari a garantire che le loro preferenze siano espresse senza coercizione e che restino segrete. L'ultimo standard è costituito dall'onestà del conteggio, la quale viene assicurata mediante l'imparzialità, l'accuratezza e l'efficienza con cui vengono effettuate le operazioni di conteggio e di tabulazione. Il voto è valido solo se è possibile evincere in modo chiaro la volontà dell'elettore e tutti gli aspetti del conteggio e della tabulazione devono essere trasparenti, visibili e verificabili. Infine, è necessario che i risultati elettorali siano pubblicati in tempi ragionevoli¹³.

1.3 Le missioni di monitoraggio elettorale

Quando si parla di osservazione elettorale, non si può non far riferimento all'*Organizzazione per la Sicurezza e la Cooperazione in Europa* (OSCE) in virtù dell'esperienza maturata in questo settore. Tale organizzazione è divenuta nel corso degli anni il punto di riferimento per qualunque istituzione od organismo che voglia svolgere attività di monitoraggio elettorale. Nel 1973, grazie ai primi accenni di distensione nei rapporti fra Est e Ovest, fu aperta ad Helsinki la *Conferenza sulla Sicurezza e la Cooperazione in Europa* (CSCE), alla quale parteciparono praticamente tutti i Paesi d'Europa, gli Stati Uniti e l'Unione Sovietica. Tale Conferenza divenne un'occasione importantissima di dialogo fra i

¹² In caso di sistemi elettorali proporzionali, il numero di rappresentanti per ogni collegio deve essere proporzionale all'ampiezza dell'elettorato, mentre nei sistemi maggioritari la popolazione dei collegi deve essere più o meno uguale, affinché sia garantito il voto uguale.

¹³ OSCE/ODIHR, *Op. cit.*, p. 23.

due blocchi, assicurando il coinvolgimento di molte altre nazioni insieme alle due superpotenze mondiali. Dopo una serie di incontri e discussioni svoltesi fra la capitale finlandese e Ginevra, il 1° agosto del 1975 fu firmato l'Atto finale di Helsinki, nel quale si potevano leggere gli impegni assunti dagli Stati e concernenti la dimensione politico-militare, economico-ambientale e quella dei diritti umani. Inoltre, il documento stabiliva anche una serie di principi ai quali gli Stati avrebbero dovuto attenersi nel rapportarsi reciprocamente l'uno con l'altro e nel rapportarsi con i propri cittadini¹⁴. Di fronte all'imminente collasso dell'Unione Sovietica e alla fine della Guerra Fredda, la Conferenza è stata chiamata a svolgere un ruolo di primo piano al fine di guidare il cambiamento storico che stava coinvolgendo l'intera Europa. La *Carta di Parigi*, firmata nel 1990 da quasi tutti gli Stati che avevano già preso parte agli accordi di Helsinki, prevedeva incontri annuali fra i Ministri degli Esteri degli Stati membri ed istituiva un Segretariato, un *Ufficio per le pubbliche elezioni* e un *Centro per la prevenzione dei conflitti*, dotando in questo modo la Conferenza di istituzioni permanenti con maggiori capacità operative¹⁵. Vista la regolarità con cui la Conferenza si riuniva, durante il Vertice di Budapest nel 1994 fu deciso di trasformarla in un'organizzazione permanente, denominata Organizzazione per la Sicurezza e la Cooperazione in Europa (OSCE). Nel 1999, in seguito al Vertice tenutosi a Istanbul, l'OSCE ha adottato la *Carta per la Sicurezza Europea*. Tale organizzazione è oggi composta da 57 Stati distribuiti fra Europa, Nord America e Asia ed è il più grande organismo regionale ad occuparsi di sicurezza, pace e democrazia. Tutti gli Stati membri hanno pari dignità all'interno dell'organizzazione e adottano per consenso decisioni politicamente vincolanti¹⁶. L'approccio alla sicurezza adottato in seno all'OSCE è globale: l'organizzazione, infatti, non si limita alla sola dimensione politico-militare, ma si estende anche a quella economico-ambientale e alla dimensione umana. L'OSCE, pertanto, ha

¹⁴ OSCE, *Uno sguardo all'OSCE*, Vienna, p. 8.

¹⁵ OSCE, *Carta di Parigi per una nuova Europa*, Parigi, 1990, p. 11.

¹⁶ È importante sottolineare che le decisioni non sono giuridicamente vincolanti per gli Stati membri, pertanto non sono previste sanzioni. Cfr. OSCE, *Che cos'è l'OSCE?*, Vienna, 2013, p. 2.

deciso di adottare un approccio onnicomprensivo ed integrato, ritenendo che solo in questo modo sia possibile garantire una sicurezza duratura. In particolare, l'organizzazione fornisce agli Stati membri l'assistenza necessaria a rafforzare le istituzioni democratiche, a promuovere il rispetto dei diritti umani e delle libertà fondamentali, a garantire lo stato di diritto ed organizzare elezioni libere e democratiche¹⁷. Inoltre, dato che le sfide cui gli Stati oggi devono far fronte hanno carattere trasversale, l'OSCE favorisce la cooperazione e la collaborazione fra gli attori statali, le organizzazioni internazionali e regionali, le organizzazioni non governative e della società civile, favorendo la nascita di partenariati strategici nel Mediterraneo, in Asia e con l'Australia¹⁸.

Si può notare, quindi, che fin dalle sue prime mosse al termine della Guerra Fredda, l'OSCE ha sostenuto l'assoluta necessità per gli Stati membri di dotarsi di istituzioni democratiche solide, promuovendo la legalità e lo stato di diritto. Nel 1990, pertanto, è stato creato l'*Ufficio per le Pubbliche Elezioni* con sede a Varsavia per favorire i contatti e lo scambio di informazioni circa i procedimenti elettorali negli Stati aderenti. Come si legge nella *Carta di Parigi*

Il governo democratico si basa sulla volontà del popolo, espressa regolarmente attraverso elezioni libere e corrette. Fondamento della democrazia è il rispetto della persona umana e dello stato di diritto. La democrazia è la migliore salvaguardia della libertà di espressione, della tolleranza di tutti i gruppi della società, e dell'uguaglianza di opportunità per ogni persona. La democrazia, con il suo carattere rappresentativo e pluralistico, comporta responsabilità nei confronti dell'elettorato, l'obbligo delle autorità pubbliche di osservare la legge e la giustizia amministrata imparzialmente. Nessuno deve essere al di sopra della legge.

Durante il processo di riorganizzazione dell'OSCE, l'Ufficio è stato trasformato in *Ufficio per le Istituzioni Democratiche e i Diritti Umani* (ODIHR), diventando la principale istituzione di riferimento per la sicurezza umana. In particolare, nel

¹⁷ *Ivi*, p. 1.

¹⁸ *Ivi*, pp. 1-2.

Documento di Helsinki del 1992 è stato stabilito il mandato generale dell'ODIHR, che può essere suddiviso in cinque macro-aree: democratizzazione, diritti umani e libertà fondamentali, tolleranza e non discriminazione, rom e sinti ed, infine, elezioni¹⁹. Per quanto concerne nello specifico il mandato relativo all'osservazione elettorale, esso è riscontrabile in diversi documenti, i quali hanno progressivamente accresciuto il ruolo svolto dall'ODIHR. Nel *Documento di Copenaghen* del 1990, ad esempio, al paragrafo 8 si legge

(8) Gli Stati partecipanti ritengono che la presenza di osservatori, sia stranieri sia nazionali, può migliorare il processo elettorale per gli Stati nei quali si tengono elezioni. Pertanto essi inviteranno osservatori provenienti da altri Stati partecipanti alla CSCE e le istituzioni e organizzazioni private appropriate che lo desiderino ad osservare lo svolgimento delle loro procedure elettorali nazionali nella misura consentita dalla legge. Essi inoltre si sforzeranno di agevolare un analogo accesso nel caso di procedimenti elettorali svolti ad un livello inferiore a quello nazionale. Tali osservatori si impegneranno a non interferire nelle operazioni elettorali.

Successivamente, il *Documento di Budapest* del 1994 ha stabilito più specificatamente il mandato elettorale dell'ODIHR, affermando che

(12) L'ODIHR svolgerà un ruolo più ampio nel monitoraggio delle elezioni prima, durante e dopo le votazioni. In tale contesto, l'ODIHR dovrebbe valutare le condizioni necessarie per un'attività libera e indipendente dei mezzi di informazione. Gli Stati partecipanti chiedono che venga migliorato il coordinamento fra le diverse organizzazioni di monitoraggio delle elezioni, e incaricano l'ODIHR di consultarsi con tutte le organizzazioni competenti al fine di sviluppare una struttura di coordinamento in tale campo. Al fine di snellire i preparativi e le procedure per il monitoraggio delle elezioni, l'ODIHR preparerà un manuale per osservatori delle elezioni e terrà un calendario aggiornato delle elezioni imminenti.

¹⁹ OSCE, *Documento di Helsinki. Le sfide del cambiamento*, 1992, pp. 60-62.

L'articolo 25 del *Documento di Istanbul* nel riaffermare l'importanza dell'assistenza fornita dall'ODIHR impegna gli Stati membri ad invitare anche gli osservatori ODIHR ad assistere al procedimento elettorale e ad implementarne le raccomandazioni, tenendo in considerazione le sue valutazioni²⁰. Infine, il 5 dicembre 2006 il Consiglio dei Ministri OSCE ha adottato la *decisione n. 19* con lo scopo di rafforzare le proprie strutture, impegnando anche l'ODIHR a migliorare le proprie attività elettorali, rafforzando l'osservazione, i programmi di assistenza e la collaborazione con gli organismi che si occupano di monitoraggio delle elezioni²¹. Nel corso degli ultimi venticinque anni l'organizzazione ha potenziato i propri mezzi ed ha sviluppato una specifica metodologia, oggi adottata da tutti i soggetti che si occupano di osservazione elettorale. Tale metodo è stato pubblicato per la prima volta nel 1996 con il titolo di *Electoral Observation Handbook* e viene periodicamente aggiornato in modo tale che l'organizzazione possa affrontare nel miglior modo possibile le sfide che continuamente si trova ad affrontare²². Nei paragrafi successivi, pertanto, nel descrivere le tipologie e la struttura delle missioni si farà riferimento proprio alle missioni OSCE/ODIHR.

1.3.1 *Needs Assessment Mission (NAM)*

Preliminare all'avvio di una qualunque tipologia di missione di osservazione elettorale è la cosiddetta *Needs Assessment Mission (NAM)*, la quale si occupa essenzialmente di valutare il budget a disposizione, la necessità, la fattibilità e la sicurezza di una eventuale missione. Il mero invito da parte del Paese ospitante ad inviare osservatori provenienti da altri Stati membri per conto dell'OSCE/ODIHR non comporta automaticamente l'inizio dell'attività di monitoraggio elettorale. Affinché una missione parta, pertanto, è necessario che sussistano determinate

²⁰ OSCE, *Documento di Istanbul*, 1999, p. 7.

²¹ Consiglio dei Ministri OSCE, *Decisione n. 19/06 rafforzamento dell'efficienza dell'OSCE*, Bruxelles, 2006, pp. 3-5.

²² Attualmente l'*Handbook* è aggiornato alla sesta edizione, a dimostrazione non solo dello sviluppo di una specifica metodologia, ma anche del consolidamento di tale metodo nel corso del tempo grazie all'esperienza maturata in seno all'OSCE.

condizioni che garantiscano un'osservazione "effettiva, credibile e professionale"²³. Tali condizioni minime comprendono, innanzitutto, la garanzia che l'ODIHR possa stabilire liberamente quali attività correlate al monitoraggio elettorale porre in essere sulla base delle esigenze riscontrate e il numero degli osservatori da dislocare sul campo (stabiliti secondo l'estensione territoriale dello Stato ospitante e delle necessità individuate). Gli osservatori, inoltre, devono poter essere accreditati secondo una procedura semplice e non discriminatoria, dopodiché devono poter permanere sul territorio dello Stato per un tempo sufficientemente lungo da permettergli di osservare tutte le fasi del processo elettorale. Nel momento in cui gli osservatori si trovino ad operare sul campo essi devono poter avere accesso a tutte le informazioni necessarie dalle autorità di ogni livello e in tempi ragionevoli, oltre a poter incontrare le autorità, sia statali che locali, del potere esecutivo, legislativo e giudiziario, i candidati, i membri dei partiti politici, i rappresentanti dei media, della società civile e chiunque ritengano coinvolto nel processo elettorale. Lo Stato ospitante deve garantire agli osservatori la libertà di viaggiare per tutto il Paese e di accedere ai seggi, alle commissioni elettorali ed ai centri di tabulazione e conteggio senza alcuna restrizione o limitazione. È fondamentale, infine, che agli osservatori sia assicurata la possibilità di lavorare in un ambiente sicuro e senza rischi, potendo anche rilasciare, se previsto e a determinate condizioni, pubbliche dichiarazioni²⁴.

La valutazione dell'esistenza di tali requisiti minimi è affidata alla NAM, la quale è condotta da membri del Dipartimento Elettorale dell'ODIHR, eventualmente accompagnati da altri esperti, che si recano nel Paese ospitante diversi mesi prima delle elezioni e vi permangono alcuni giorni, durante i quali essi incontrano membri dell'amministrazione elettorale, del governo, rappresentanti dei media, della società civile e dei partiti politici, membri di organizzazioni internazionali e rappresentanze diplomatiche degli altri Paesi OSCE. La NAM produce un rapporto nel quale raccomanda quali attività correlate all'osservazione elettorale

²³ OSCE/ODIHR, *Op. cit.*, p. 25.

²⁴ *Ivi*, p. 26.

porre in essere, prendendo in considerazione, innanzitutto, i bisogni dello Stato ospitante e il valore aggiunto costituito dall'avvio di una missione OSCE e, al contempo, il budget a disposizione al fine di massimizzare l'utilità fornita dalla presenza di osservatori. Il rapporto, inoltre, in base ad una serie di fattori, fra cui il tipo di missione, la geografia del territorio, le dimensioni dell'elettorato, il numero dei seggi e dei distretti elettorali, stabilisce la quantità di osservatori di breve e lungo periodo da impiegare nella missione.

Possono esservi casi, perciò, in cui la NAM ritenga inopportuno avviare una missione di osservazione elettorale. Una missione, infatti, non parte qualora sia stato già precedentemente accertato che lo Stato abbia svolto elezioni (almeno quattro) in linea con i parametri OSCE; quando è evidente che non vi siano le condizioni generali e un sistema legale tali da assicurare lo svolgimento di elezioni libere e democratiche; quando non siano state implementate le precedenti raccomandazioni da parte dell'OSCE oppure quando manchino le condizioni di sicurezza per garantire l'incolumità della missione o le condizioni minime per un'efficace osservazione²⁵.

1.3.2 Le tipologie di missione

Come si è detto in precedenza, gli Stati membri dell'OSCE sono 57, i cui territori si espandono su tre continenti: Europa, Asia centrale e Nord-America. Il differente sviluppo della democrazia in questi Paesi ha reso necessaria la diversificazione delle attività svolte dall'Organizzazione nell'ottica di rispondere al meglio alle esigenze di ciascuno Stato e garantire un effettivo miglioramento del procedimento elettorale. Solo in questo modo è possibile, infatti, sfruttare al massimo il potenziale costituito dalla presenza degli osservatori OSCE/ODIHR sul campo²⁶. È per questa ragione, quindi, che sono state pensate e sviluppate diverse tipologie di missione, che si distinguono in missioni di valutazione, di esperti di supporto, di limitata e di completa osservazione elettorale.

²⁵ *Ivi*, p. 27.

²⁶ *Ivi*, p. 29.

Partendo dal presupposto che non esistano elezioni perfette e che il procedimento elettorale possa sempre essere migliorato, l'OSCE/ODIHR ha previsto delle attività di monitoraggio anche nei Paesi in cui il pluralismo politico e il rispetto delle libertà fondamentali sono generalmente garantiti, così come la partecipazione attiva della società civile, la presenza di istituzioni effettivamente democratiche, la libertà e l'indipendenza dei media. Anche laddove si respiri un clima di totale fiducia nel processo elettorale e l'imparzialità e la trasparenza dell'amministrazione elettorale siano effettive, infatti, possono essere individuati degli aspetti suscettibili di miglioramento, ad esempio in relazione al sistema legale, all'atteggiamento dei media, al rispetto dei diritti delle minoranze, al finanziamento della campagna o all'utilizzo di nuove tecnologie per esprimere il voto. Questa tipologia prende il nome di *Election Assessment Mission* (EAM), ovvero missione di valutazione elettorale, e consiste nell'invio di una dozzina di analisti, fra cui figurano il capo-missione, il vice capo-missione e gli analisti legale, elettorale e politico, il cui compito non è quello di osservare l'intero processo elettorale, bensì solo gli aspetti più critici individuati in precedenza dalla NAM. Generalmente, gli osservatori visitano il Paese e, se necessario, alcune regioni per circa due settimane (incluso il giorno delle elezioni), durante le quali raccolgono informazioni e valutano la fase preparatoria, la conduzione della campagna elettorale ed, eventualmente, possono anche far visita ad alcuni seggi nel giorno stesso delle elezioni. Poiché l'azione degli osservatori è strettamente legata alle questioni individuate dalla NAM nel rapporto finale, reso pubblico circa due mesi dopo le elezioni, le raccomandazioni riguardano esclusivamente tali aspetti²⁷.

In alcuni casi, quando la metodologia di osservazione utilizzata dall'OSCE non possa trovare applicazione o non sia prevista osservazione, come ad esempio nel caso delle elezioni per il Parlamento Europeo o di quelle presidenziali e provinciali in Afghanistan, l'ODIHR può decidere di inviare un *Expert Support*

²⁷ *Ivi*, p. 31.

Team, ovvero un gruppo di esperti dispiegati per un periodo di tempo molto più breve rispetto alle tradizionali missioni, il quale fornisce supporto tecnico sul campo, normalmente senza rilasciare pubbliche dichiarazioni e redigere rapporti finali²⁸.

I casi, invece, in cui la NAM può ritenere utile avviare una *Limited Election Observation Mission* (LEOM), ossia una missione di limitata osservazione elettorale, sono essenzialmente due: quando, pur avendo giudicato improbabile l'eventualità che si verificano gravi ed estese violazioni presso i seggi elettorali nel giorno delle elezioni, essa ritenga vantaggioso per l'intero processo elettorale l'osservazione del procedimento nel lungo periodo e qnd, in assenza di pluralismo politico e in mancanza di una reale competizione politica, pur essendo inutile l'invio di osservatori di breve periodo, la NAM ritenga che il processo possa comunque beneficiare della presenza di osservatori di lungo periodo per l'implementazione delle raccomandazioni OSCE. In questa tipologia di missione il *core team* di analisti è dispiegato nella capitale del Paese e gli osservatori di lungo periodo vengono, invece, distribuiti in coppia nelle diverse regioni, mentre non sono previsti osservatori di breve periodo. Ciò nonostante, affinché gli osservatori possano svolgere la propria attività nel modo più efficace possibile, la durata della missione è simile, come si vedrà più avanti, a quella di una missione completa, così come la sua organizzazione e gestione²⁹.

Laddove la NAM registri, infine, una serie di criticità e, al tempo stesso, margini di miglioramento nel procedimento elettorale già durante la fase elettorale, grazie alla presenza di osservatori internazionali, essa può decidere di avviare una *Election Observation Mission* (EOM), ovvero una missione di completa osservazione elettorale, che oltre al *core team* prevede il dispiegamento su larga scala di osservatori di breve e lungo periodo, ritenendo che ciò possa giovare all'intero processo e incrementare la fiducia dei soggetti coinvolti. Questa

²⁸ *Ivi*, p. 32.

²⁹ *Ivi*, p. 30.

tipologia di missione è la più complessa fra le attività svolte dall'OSCE e prevede l'osservazione globale del processo elettorale in tutte le sue fasi, valutandone la conformità agli standard internazionali ed OSCE in materia e alla legislazione nazionale. Normalmente, una EOM prevede il dislocamento sul territorio fra le otto e le sei settimane prima del giorno delle elezioni, durante le quali sono prodotti degli *interim reports* in cui sono riportate tutte le considerazioni e le osservazioni del personale della missione relativamente alla cosiddetta fase pre-elettorale. Successivamente, al termine della votazione e del conteggio, viene rilasciata una dichiarazione preliminare seguita da rapporto finale onnicomprensivo (circa due mesi dopo la conclusione dell'intero procedimento elettorale), al cui interno sono rilasciate delle raccomandazioni concrete, la cui implementazione da parte dello Stato ospitante contribuirà a migliorare il processo elettorale nel suo complesso³⁰.

1.4 La struttura di una missione elettorale standard

Come si è detto, la NAM determina, fra le altre cose, il numero del personale impiegato all'interno della futura missione. Tale numero dipende dal tipo di missione che si intende svolgere, ma anche da fattori come l'estensione geografica del Paese ospitante, la dimensione dell'elettorato, il numero dei seggi e dei distretti elettorali. Normalmente, una missione standard di completa osservazione elettorale prevede la presenza di un *core team*, costituito da personale a contratto direttamente con l'OSCE, di *long term observers* (LTOs) e di *short term observers* (STOs), i quali sono, invece, scelti dallo Stato di provenienza e messi a disposizione dell'OSCE/ODIHR in maniera temporanea³¹.

³⁰ *Ivi*, pp. 29-30.

³¹ Personale assunto mediante *secondment*, vale a dire un sistema mediante il quale lo Stato mette a disposizione dell'organizzazione internazionale del personale, anche non dipendente, e ne sostiene i relativi costi.

1.4.1 Il Core Team

Il centro nevralgico della missione, a prescindere dalla tipologia adottata, è costituito dal *core team*, il quale stabilisce i propri uffici nella capitale del Paese ospitante fra le sei e le otto settimane prima del giorno delle elezioni. A seconda della grandezza della missione e delle caratteristiche specifiche del Paese in questione, il *core team* è composto da 10-15 esperti internazionali, che si distinguono in componente *analitica* e componente *operativa*³². A guidare il gruppo di esperti vi è il Capo-missione, coadiuvato da uno o più vice, che rappresenta il responsabile politico e il punto di riferimento dell'intera missione. Egli si occupa, in primo luogo, di stabilire e mantenere i rapporti con le autorità politiche e amministrative del Paese ospitante, con i media, con i candidati, i partiti e le organizzazioni della società civile e, in secondo luogo, supervisiona l'intero operato del *core team*, dei LTOs e degli STO. Il Capo-missione, inoltre, prepara i vari rapporti interni e redige il rapporto finale al termine della missione. Il vice, invece, oltre ad assistere il Capo-missione nelle sue attività – sostituendolo, quando necessario – rappresenta il responsabile tecnico della missione: egli, infatti, è a capo dello Staff e supervisiona tutti gli aspetti operativi dell'attività degli osservatori di breve e lungo periodo³³. La componente *analitica* della missione, invece, è costituita da una serie di analisti, diversi per funzione e attività svolta. L'*analista elettorale*, ad esempio, si occupa di osservare se il comportamento dell'amministrazione elettorale sia in linea o meno con i principi universali, gli standard OSCE e la legislazione nazionale, valutandone l'efficacia, la trasparenza, l'imparzialità e l'indipendenza dal potere esecutivo. Egli monitora, inoltre, le registrazioni, la normativa e le procedure elettorali, la predisposizione delle schede utilizzate durante le votazioni e, in generale, tutto ciò che è correlato all'amministrazione elettorale. L'*analista legale*, invece, è colui che valuta se i regolamenti e la legislazione elettorale nazionale siano conformi ai principi e agli standard OSCE in materia e se tali norme vengano applicate in modo imparziale e

³² OSCE/ODIHR, *Op. cit.*, p. 37.

³³ *Ivi*, p. 38.

trasparente, oltre a seguire tutte le contestazioni, i ricorsi e i casi giudiziari legati alle elezioni. A fare da collegamento fra la missione, i candidati e i partiti politici c'è l'*analista politico*, che mantiene i contatti con i soggetti coinvolti, monitora e valuta la campagna elettorale e il suo finanziamento. L'*analista statistico*, invece, si occupa della predisposizione dei questionari da far compilare agli STOs e alla loro analisi, mentre l'*analista dei mezzi di comunicazione* coordina un sottogruppo le cui mansioni sono valutare complessivamente la legislazione sui mezzi di comunicazione, assicurarsi che tutti i partiti e i candidati abbiano avuto pari possibilità di accesso ai media e che i votanti abbiano ricevuto da questi un'adeguata informazione. A questi esperti, se necessario, possono aggiungersi l'*analista di genere*, l'*analista per le minoranze*, l'*analista per il voto elettronico* e l'*analista per la registrazione degli elettori*. La componente *analitica* della missione è integrata da altri due importanti funzionari: il *coordinatore degli osservatori di lungo periodo*, il quale rappresenta il principale punto di contatto fra il *core team* e gli osservatori, dei quali predispone il dispiegamento sul territorio e supervisiona il lavoro, e il *funzionario di collegamento con i parlamentari*, il cui ruolo è mantenere i rapporti con le varie delegazioni che osservano le elezioni³⁴. Infine, la componente *operativa* del *core team* è costituita, innanzitutto, dal *logista*, che si occupa di tutti gli aspetti inerenti ad uffici, alberghi, mezzi di trasporto, personale nazionale e via dicendo, e poi dal *responsabile finanziario*, il quale gestisce il budget a disposizione e dispone i pagamenti. Entrambi arrivano nel Paese qualche giorno prima del resto del *core team* e sono gli ultimi a lasciare il territorio ospitante insieme al *responsabile della sicurezza*, che assicura la sicurezza e l'incolumità di tutti i membri della missione mediante la previsione di un piano generale e di eventuali piani d'emergenza (inclusa l'evacuazione del personale della missione), oltre a mantenere i contatti con le massime autorità del Paese ospitante e le forze di polizia³⁵.

³⁴ *Ivi*, pp. 39-42.

³⁵ *Ivi*, p. 43.

1.4.2 I Long Term Observers (LTOs)

Una missione di osservazione elettorale non ha il potere di invalidare il risultato elettorale nemmeno quando vi siano state violazioni gravi e sistematiche, perché l'attività di monitoraggio resta un'attività civile, senza conseguenze sul piano giuridico. Tuttavia, poiché una valutazione negativa ha, in ogni caso, il potere di screditare il risultato finale delle elezioni (nell'ottica di promuovere interventi volti a migliorare l'intero processo elettorale), lo scopo principale della missione è quello di valutare la conformità delle elezioni con i principi e i parametri internazionali ed OSCE in materia e con la legislazione nazionale. Il compito degli osservatori di lungo periodo, quindi, è quello di seguire sul campo l'andamento delle elezioni, garantendo così una prospettiva regionale per una valutazione complessiva del procedimento elettorale, una volta integrati tutti i punti di osservazione dei LTOs distribuiti sul territorio³⁶. Benché essi non rappresentino il proprio Paese durante l'attività di monitoraggio, gli osservatori di lungo periodo, come si è detto, sono selezionati dai singoli Stati membri ed è su questi che ricade la responsabilità di individuare soggetti qualificati e provvedere ad essi. I LTOs raggiungono la missione una settimana dopo l'arrivo del *core team* e rimangono sul territorio fino ad una settimana dopo le elezioni. Il loro numero dipende dalla grandezza territoriale dello Stato ospitante ed essi vengono dislocati sempre in coppia e per diversa nazionalità. Una volta giunti nel Paese ospitante, i LTOs passano uno o due giorni nella capitale presso il quartier generale della missione per poi essere assegnati ad una determinata *area di responsabilità* (AoR). In questa prima fase, gli osservatori entrano in contatto con i membri del *core team*, con gli altri LTOs e con il proprio partner, oltre a familiarizzare con il contesto in cui andranno ad operare. È fondamentale che i LTOs siano adeguatamente preparati non solo in relazione alla propria AoR, ma anche rispetto al contesto generale del Paese (ad esempio, la situazione sociopolitica, la condizione femminile e delle minoranze, il sistema legale, il

³⁶ OSCE/ODIHR, *Handbook for Long-Term Election Observers – Beyond Election-day Observation*, Varsavia, 2007, p. 7.

sistema elettorale, ecc.). Essi, inoltre, devono essere istruiti circa le responsabilità che gli sono attribuite, le misure di sicurezza e, ovviamente, il piano generale della missione³⁷. Le responsabilità che ricadono in capo agli osservatori di lungo periodo sono sintetizzate nel manuale OSCE/ODIHR per i LTOs

Osservare, valutare e riferire circa l'efficacia e l'imparzialità dell'amministrazione elettorale durante il periodo pre-elettorale, nel giorno delle elezioni e nei giorni successivi a quest'ultime; osservare, valutare e riferire circa la situazione politica pre-elettorale e relativamente a tutti gli aspetti della campagna elettorale, incluso il rispetto per i diritti civili e politici e l'assenza di intimidazioni; osservare, valutare e riferire circa la gestione dei ricorsi e degli appelli; osservare, valutare e riferire circa altri aspetti correlati alle elezioni, come la partecipazione delle donne, l'inclusione delle minoranze nazionali e l'accesso al voto per le persone con disabilità; preparare un piano di dislocamento degli STOs assegnati alla propria AoR; impartire disposizioni logistiche per il dispiegamento degli STOs nella propria AoR; provvedere all'attività di *briefing* e *debriefing* per gli STOs; avere cura e gestire in maniera efficiente le risorse materiali, personali e finanziarie, in accordo con le procedure e i regolamenti ODIHR³⁸.

Fra le diverse attività svolte dai LTOs sono due, in particolare, quelle che giocano un ruolo fondamentale nel garantire il successo della missione: la capacità di stabilire contatti con i locali e l'attività di *reporting*. Per quanto riguarda la prima, affinché gli osservatori possano svolgere un'azione efficace, è assolutamente indispensabile che riescano a stabilire dei rapporti proficui con i soggetti direttamente coinvolti nel procedimento elettorale (autorità locali regionali, candidati politici, partiti, media, ONG, organizzazioni rappresentative delle donne o delle minoranze) e con quei gruppi o quegli individui che possano offrire un punto di vista utile a migliorare la comprensione globale del processo (esperti

³⁷ *Ivi* p. 2.

³⁸ *Ivi*, pp. 1-2.

locali, analisti sociali e politici, rappresentanti sindacali, rappresentanti degli studenti e dei professori universitari, figure pubbliche di primo piano, rappresentanti di organizzazioni internazionali o per i diritti umani presenti nella regione)³⁹. L'attività di *reporting* è anch'essa di primaria importanza e, per questo, deve essere particolarmente accurata, poiché qualunque inesattezza rischia di impedire una realistica comprensione del procedimento in corso e di screditare l'attività complessiva della missione. Esistono diverse tipologie di rapporto: i rapporti *settimanali*, ad esempio, servono per sintetizzare l'attività svolta e le criticità individuate al fine di estrapolare le informazioni necessarie per i rapporti pubblici della missione, mentre i cosiddetti *flash reports* riportano eventi o sviluppi considerati particolarmente rilevanti o straordinari, che devono essere immediatamente comunicati al quartier generale; i *case files*, invece, raccolgono casi specifici di lamentele o ricorsi, che possono tracciare una pista e mettere in luce gli aspetti più problematici all'interno del procedimento elettorale. Nei rapporti *finali* i LTOs, infine, descrivono nel complesso l'attività svolta presso la loro area di responsabilità e riportano le rilevazioni effettuate sul campo, fornendo materiale utile alla redazione del rapporto conclusivo presentato al termine della missione⁴⁰. In generale, quindi, l'attività di *reporting* serve a rendere conto al Capo-missione della propria attività e dei riscontri fatti sul campo. Tali riscontri possono rappresentare delle eccezioni oppure riflettere un trend su scala nazionale. È importante, pertanto, che i fatti riportati vengano sempre verificati e che non siano resi pubblici⁴¹.

Gli osservatori di lungo periodo, inoltre, condividono con il *core team* la responsabilità di coordinare l'attività degli osservatori di breve periodo assegnati alla loro AoR. Essi sono responsabili dell'attività di osservazione e valutazione degli STOs, della loro attività di *reporting*, della loro sistemazione, della predisposizione dello staff nazionale necessario, della loro sicurezza ed incolumità. Una volta ripartiti gli STOs, gli osservatori di lungo periodo

³⁹ *Ivi*, p. 7.

⁴⁰ *Ivi*, pp. 20-21.

⁴¹ *Ivi*, p. 19.

permangono sul territorio ancora qualche giorno, contribuendo a concludere ufficialmente la missione. La loro presenza in quest'ultima fase è richiesta per concludere le procedure burocratico-amministrative e, soprattutto, per approfondire questioni ritenute particolarmente delicate dal *core team* e dal coordinatore dei LTOs. Inoltre, spetta ai LTOs congedarsi dagli interlocutori-chiave del processo elettorale mediante visite di cortesia alle autorità politiche (regionali e locali) e a tutti coloro che, in un modo o nell'altro, abbiano partecipato alla missione. A volte, queste visite costituiscono l'occasione per individuare in maniera informale possibili interventi per migliorare il procedimento elettorale nel suo complesso, rispettando comunque il principio di non ingerenza⁴².

1.4.3 *Gli Short Term Observers (STOs)*

Gli osservatori di breve periodo sono gli ultimi ad arrivare sul territorio dello Stato ospitante circa quattro giorni prima delle elezioni e i primi a ripartire un paio di giorni dopo il voto. Sebbene essi svolgano sul campo l'attività meno prolungata nel tempo, l'osservazione e l'azione di *reporting* svolte dagli STOs sono particolarmente significative, perciò è fondamentale che il *Coordinatore degli osservatori di lungo periodo* e i LTOs pianifichino in maniera accurata e precisa la loro distribuzione sul territorio, pur mantenendo una certa flessibilità per adattarsi ad eventuali esigenze sorte sul campo. Altrettanto indispensabile è che gli STOs siano adeguatamente informati rispetto al contesto nazionale e regionale in cui dovranno operare⁴³. Gli osservatori di lungo periodo nello stabilire il dispiegamento sul territorio degli STOs devono tener conto di variabili di carattere *tecnico*, come la presenza di centri urbani, la distanza e il tempo necessario per spostarsi da un seggio all'altro, il bilanciamento fra urbano e rurale oppure la presenza di seggi elettorali speciali (prigioni, basi militari, ospedali, ecc.), e di variabili di carattere *socio-politico*, vale a dire la presenza di aree in cui

⁴² *Ivi*, p. 35.

⁴³ *Ivi*, p. 23.

si siano registrate maggiori tensioni e vi sia un più alto rischio di violazioni oppure di aree in cui è più forte la presenza di minoranze o ancora di zone in cui vi siano maggiori rischi per la sicurezza o più difficoltà nel raggiungere i seggi⁴⁴. Prima di essere dispiegati in coppia e per differente nazionalità presso le AoR assegnategli, gli STOs permangono un paio di giorni nella capitale del Paese ospitante, dove essi vengono informati del contesto politico e dell'andamento del processo elettorale fino a quel momento. Inoltre, gli vengono fornite istruzioni circa le loro specifiche responsabilità, la metodologia da utilizzare durante l'osservazione del giorno delle elezioni, il codice di condotta da rispettare durante lo svolgimento della loro azione ed, infine, circa le modalità di compilazione dei questionari⁴⁵. Il giorno delle elezioni ciascuna coppia di osservatori visita fra i 10 e i 15 seggi elettorali per circa 30 minuti ciascuno, sebbene in alcuni casi il numero di seggi da visitare sia maggiore. Normalmente, sono gli osservatori a decidere l'ordine in cui visitare le diverse stazioni elettorale per una maggior trasparenza e, grazie all'effetto sorpresa, ridurre la possibilità di nascondere eventuali brogli o pratiche scorrette. Durante le loro visite, essi sono chiamati ad osservare l'organizzazione e l'apertura dei seggi, la procedura di voto, la chiusura dei seggi, le procedure di conteggio dei voti e di tabulazione dei risultati⁴⁶. Al termine delle votazioni e prima di ripartire gli STOs inviano i questionari compilati e svolgono attività di *debriefing* e di *reporting* presso le rispettive aree di responsabilità in collaborazione con i propri LTOs di riferimento e al coordinatore dei LTOs.

1.4.4 *Lo staff nazionale*

Qualunque tipologia di missione, oltre al personale internazionale, coinvolge anche un discreto numero di individui provenienti dal Paese ospitante, i quali costituiscono il cosiddetto *staff nazionale*. I membri di supporto variano a seconda delle esigenze, benché normalmente ogni membro del *core team* sia coadiuvato da

⁴⁴ *Ivi*, p. 25.

⁴⁵ *Ivi*, p. 24.

⁴⁶ *Ivi*, pp. 25-26.

almeno un assistente nazionale e gli osservatori, sia di breve che di lungo periodo, abbiano un interprete e un autista nazionale. Tale staff è costituito, appunto, da interpreti, autisti, personale amministrativo ed esperti in specifici settori d'interesse per la missione con l'obbligo di rispettare il codice di condotta OSCE/ODIHR, pur non essendo accreditati come osservatori⁴⁷.

1.5 Il codice di condotta degli osservatori elettorali

Come più volte si è ripetuto, l'attività di monitoraggio non ha nulla a che vedere con azioni giudiziarie o di polizia, pertanto il compito dell'osservatore è essenzialmente quello di *osservare* e *riportare*. Egli non può interferire con il procedimento in corso nemmeno qualora si trovi di fronte ad una violazione, benché questa possa essere portata all'attenzione delle autorità preposte. Per tale ragione, tutti i soggetti facenti parte della missione (dagli osservatori di breve e lungo periodo al *core team*, dalle delegazioni nazionali ai gruppi di esperti) devono sottoscrivere un Codice di Condotta⁴⁸. Assicurarsi che tutti i membri della missione rispettino tali norme significa enfatizzare l'indipendenza e l'imparzialità di un'attività oggi riconosciuta ed accettata a livello internazionale per i benefici che essa apporta al procedimento elettorale⁴⁹. È evidente che il mancato rispetto di tali norme lederebbe all'integrità e alla credibilità della missione stessa. Il Capomissione, dopo aver condotto un'inchiesta interna, può decidere di ritirare l'accreditamento dell'osservatore o addirittura, nei casi più gravi, di allontanarlo dalla missione stessa⁵⁰. In allegato alla *Dichiarazione dei Principi per l'Osservazione Elettorale Internazionale* adottata in seno alle Nazioni Unite nel 2005, è stato presentato il *Codice di Condotta per gli Osservatori Elettorali Internazionali*, che rappresenta il punto di riferimento per qualunque organizzazione internazionale intergovernativa o non governativa che svolga

⁴⁷ OSCE/ODIHR, *Op. cit.*, pp. 47-48.

⁴⁸ *Ivi*, p. 33.

⁴⁹ AA.VV., *Declaration of Principles...*, p. 1.

⁵⁰ *Ivi*, p. 3.

monitoraggio elettorale. Il codice di condotta OSCE/ODIHR, in linea con quello redatto dalle Nazioni Unite, prevede che gli osservatori

- (i) mantengano la massima imparzialità nell'esperire i propri doveri e non esprimano pubblicamente o mostrino alcuna preferenza o biasimo nei confronti delle autorità nazionali, dei partiti o dei candidati, oppure in riferimento a questioni oggetto di discussione nel procedimento elettorale;
- (ii) svolgano i propri compiti in maniera non intrusiva e senza interferire nel processo elettorale; possono rivolgere domande ai funzionari e portare alla loro attenzione irregolarità, senza dare istruzioni o contestare loro decisioni;
- (iii) rimangano in servizio durante tutto il giorno delle elezioni, inclusa l'osservazione delle operazioni di conteggio e, se richiesto, di tabulazione;
- (iv) basino le proprie conclusioni sulla diretta osservazione o su chiari e convincenti fatti o prove;
- (v) non rilascino alcun commento ai media sul procedimento elettorale in corso; qualsiasi commento deve limitarsi ad informazioni generali sulla missione e sul ruolo svolto dagli osservatori;
- (vi) non corrano rischi inutili o non dovuti; la propria sicurezza personale è prioritaria rispetto a tutte le altre considerazioni;
- (vii) rispondano a qualunque richiesta di identificazione delle autorità locali;
- (viii) debbano rispettare tutte le leggi nazionali e i regolamenti;
- (ix) mantengano sempre il più alto livello di discrezione e professionalità;
- (x) partecipino a tutte le riunioni previste e aderiscano al piano di dislocamento e a tutte le altre istruzioni date dal personale della missione⁵¹.

⁵¹ OSCE/OSCE, *Op. cit.*, p. 33-34.

I membri delle missioni OSCE/ODIHR, oltre a doversi attenere strettamente a quanto previsto dal Codice di Condotta, sono anche tenuti a rispettare la *Guida OSCE sulle politiche contro le molestie, le molestie sessuali e la discriminazione sul lavoro*, la quale prevede che tutti i membri della missione siano trattati equamente e con rispetto senza distinzione di sesso, razza, religione o credo, nazionalità, età, origine etnica o sociale, orientamento sessuale, status personale o sociale⁵².

1.6 Lo svolgimento di una missione elettorale standard

Quando si pensa alle elezioni, si pensa al giorno del voto o, tuttalpiù, alla campagna elettorale quantunque, invece, il procedimento elettorale sia molto più complesso. Il periodo pre-elettorale – che qui si descrive molto sinteticamente, poiché verrà approfondito in maniera più specifica nel secondo capitolo – prevede, innanzitutto, l’osservazione e la valutazione del sistema e della legislazione elettorale del Paese ospitante; dopodiché, si procede con l’analisi dell’amministrazione elettorale e del suo comportamento (osservazione delle commissioni elettorali, risorse materiali e personali a disposizione, procedure di registrazione dei candidati e dei partiti, procedure di registrazione degli elettori, predisposizione delle schede elettorali e informazione agli elettori), con il monitoraggio della legislazione sui media e l’atteggiamento dei mezzi di comunicazione rispetto ai candidati e ai partiti. Infine, durante questa fase, viene osservata e valutata la campagna elettorale sia per quanto concerne la campagna politica dei candidati che le risorse utilizzate, soprattutto laddove siano previste forme di finanziamento pubblico ai partiti. I rilevamenti e le valutazioni vengono raccolte nei vari rapporti pubblici provvisori redatti periodicamente prima del giorno delle elezioni la cui osservazione è una responsabilità condivisa fra *core team*, LTOs e STOs⁵³. Tuttavia, le attività principali e di primaria importanza, vale a dire la visita e la valutazione delle procedure di voto, conteggio e

⁵² Per approfondire cfr. OSCE, *Professional Working Environment – Guide on the OSCE Policy against Harassment, Sexual Harassment and Discrimination* – 2nd edition, Varsavia, 2010.

⁵³ OSCE/OSCE, *Op. cit.*, p. 49.

tabulazione presso i seggi elettorali e la compilazione dei questionari per l'analisi statistica, sono svolte dagli osservatori di breve periodo⁵⁴. Questa fase intermedia è piuttosto delicata, poiché rappresenta il momento in cui l'elettorato sceglie i propri rappresentanti mediante il voto. A seconda delle zone e del Paese ospitante in questione, il giorno delle elezioni può svolgersi in maniera pacifica senza che si registrino problemi significativi oppure, al contrario, è possibile che si verifichino gravi episodi ed incidenti. In quest'ultimo caso, gli osservatori devono immediatamente lasciare l'area e darne comunicazione ai LTOs, i quali a loro volta avviseranno i propri superiori⁵⁵. In generale, lo scopo ultimo dell'osservazione del giorno delle elezioni è quello di verificare che le procedure di voto, conteggio e tabulazione dei risultati siano condotte in maniera corretta e in linea con la legislazione elettorale nazionale, i parametri OSCE e con gli altri principi internazionali in materia⁵⁶. Normalmente, gli osservatori arrivano ai seggi circa un'ora prima dell'inizio delle votazioni per verificare le procedure di apertura delle schede elettorali, la familiarità degli ufficiali e degli scrutinatori con le procedure, la predisposizione delle cabine di voto e così via. È importante che, una volta raggiunti i seggi, gli osservatori si identifichino e, dietro richiesta, presentino il proprio accreditamento, spiegando brevemente la ragione della visita. Qualora gli ufficiali si oppongano alla loro presenza, gli STOs devono spiegare che essi sono stati invitati dal loro governo ad osservare il procedimento elettorale. Nel caso in cui ciò si riveli insufficiente e gli ufficiali neghino l'accesso al seggio, gli STOs devono annotare tale circostanza in modo dettagliato in un rapporto ed avvertire immediatamente i propri superiori⁵⁷. Il primo aspetto da valutare riguarda il clima generale fuori e intorno al seggio, in particolare se si registrino tensioni o disordini all'arrivo degli osservatori, mentre in un secondo momento ci si concentrerà sulle procedure di voto, prestando una maggiore attenzione a quei casi in cui si richiedano procedure speciali di votazione per

⁵⁴ *Ivi*, p. 69.

⁵⁵ *Ivi*, p. 71.

⁵⁶ *Ibid.*

⁵⁷ *Ivi*, pp. 71-72.

coloro che non possano recarsi direttamente al seggio⁵⁸. L'ultimo elemento riguarda il conteggio dei voti e la loro tabulazione: agli osservatori è richiesto, infatti, di controllare che i voti vengano conteggiati in maniera accurata ed onesta, riflettendo in questo modo la reale scelta dei cittadini⁵⁹. In ogni stazione gli osservatori sono chiamati a compilare, senza che questo li distraiga dall'osservazione, dei questionari che devono contenere informazioni dettagliate su quanto osservato nel seggio e fornire il materiale necessario per un'analisi statistica circa il livello di implementazione degli standard in materia elettorale. Tali questionari hanno generalmente un formato prestabilito e uguale per tutti, il quale può essere, però, modificato ed adattato in relazione alle specifiche modalità di voto adottate in un determinato Paese⁶⁰. In aggiunta ai questionari, gli osservatori devono preparare dei commenti e raccogliere le proprie annotazioni (che saranno poi discusse oralmente nella fase di *debriefing*) oppure, laddove vi siano stati incidenti o si ritenga che debbano essere messe in luce determinate osservazioni, gli STOs si occupano di redigere un rapporto scritto separato dal resto⁶¹. Le problematiche che possono insorgere nella fase di apertura, votazione e chiusura dei seggi elettorali non devono necessariamente sfociare in disordini o episodi di violenza: esse possono, infatti, sussistere, ad esempio, nella presenza ai seggi o l'interferenza di persone non autorizzate oppure l'introduzione di dispositivi vietati nelle cabine elettorali, il voto familiare (o di gruppo), il voto multiplo, la presenza di schede già segnate, l'assenza del materiale necessario al voto, la mancata registrazione degli elettori, la diffusione di materiale elettorale ed episodi di propaganda nel periodo di silenzio elettorale, o ancora procedure sbagliate, ritardi, interferenze con il lavoro delle commissioni elettorali o nei confronti degli osservati⁶². Durante la fase di conteggio, invece, si possono riscontrare l'aggiunta, la sottrazione o tentativi di invalidamento delle schede elettorali, confusione e disonestà durante la conta dei voti, oppure la presenza di

⁵⁸ *Ivi*, p. 75.

⁵⁹ *Ivi*, p. 80.

⁶⁰ *Ivi*, p. 69.

⁶¹ *Ivi*, p. 70.

⁶² *Ivi*, p. 77.

personale non autorizzato o la mancanza di un numero adeguato di supervisori o ancora l'incompletezza dei protocolli, ritardi o difficoltà nel trasporto del materiale ai centri di tabulazione⁶³. Il pomeriggio successivo alle elezioni, solitamente, viene organizzata una conferenza stampa in cui il Capo-missione, senza dilungarsi in un'analisi troppo dettagliata, riporta i primi rilevamenti e le prime osservazioni circa il sistema legale, il comportamento dell'amministrazione elettorale, l'andamento della campagna politica e l'atteggiamento dei media, la partecipazione delle donne e delle minoranze, oltre a commentare il giorno delle elezioni e i processi di votazione, conteggio e tabulazione. Questo rapporto è detto *preliminare* poiché riporta solo considerazioni di carattere generale mentre il procedimento è ancora in corso⁶⁴. Durante la terza ed ultima fase, quella post-elettorale, è richiesto a tutti i membri della missione di mantenere alto il livello di attenzione e vigilanza, nonostante le fasi più critiche si siano già concluse. Quest'ultima fase è affidata agli osservatori di lungo periodo e al *core team*, i quali devono occuparsi di monitorare la pubblicazione dei risultati, le procedure di ricorso ed appello, l'effettivo insediamento dei vincitori e, in generale, l'ambiente e il clima post-elettorale. Quanto al primo aspetto, è necessario ricordare che in molti Paesi è previsto un secondo turno di votazioni, qualora nessun candidato abbia ottenuto i voti necessari, e in tal caso la missione deve preparare un piano di contingenza, il quale permetta l'osservazione del secondo turno⁶⁵. La pubblicazione dei voti deve, ad ogni modo, avvenire in modo chiaro e in tempi ragionevoli. I problemi maggiori che possono sorgere in tale fase riguardano eventuali ritardi non giustificati nella pubblicazione dei risultati, la presenza di discrepanze fra quanto emerso il giorno delle elezioni e i risultati finali, irregolarità o impedimenti nell'insediamento dei candidati, la potenziale interruzione anticipata dei mandati e, più in generale, lo scoppio di incidenti, violazioni dei diritti umani, violenza, intimidazioni, arresti o detenzioni nel periodo immediatamente successivo al giorno delle elezioni ed, infine, casi di

⁶³ *Ivi*, p. 81.

⁶⁴ *Ivi*, p. 85.

⁶⁵ *Ivi*, p. 88.

appello e ricorso⁶⁶. Questi ultimi sono fra gli aspetti da tenere maggiormente in considerazione perché la possibilità di presentare reclami per contestare i risultati elettorali o per lamentare la violazione di un proprio diritto o abusi da parte delle autorità rappresenta un significativo passo in avanti nel processo di sviluppo di una democrazia. Di norma, è il sistema legale stesso a prevedere un termine ultimo entro il quale presentare i ricorsi. Nell'ipotesi in cui casi significativi siano ancora pendenti, la missione può richiedere che alcuni esperti rimangano anche al termine della missione per osservare i processi per valutare l'eventuale complessità o vaghezza delle procedure, la previsione di un termine troppo breve entro cui presentare ricorso, il rifiuto da parte degli organismi giudiziari o amministrativi di occuparsi dei casi presentati, il prolungamento ingiustificato dei processi, il rifiuto di procedere ad un nuovo conteggio oppure la mancata implementazione delle decisioni dei giudici⁶⁷. Dopo le visite di congedo e prima di ripartire, i LTOs si riuniscono nella capitale del Paese ospitante per l'ultimo incontro con i membri del *core team* per confrontare le proprie idee e suggerire raccomandazioni. I membri del *core team* restano sul territorio ancora un paio di settimane e, mentre il logista e il responsabile finanziario si occupano delle ultime questioni burocratico-amministrative, il resto degli esperti incontra le autorità nazionali, regionali e locali e gli altri attori-chiave coinvolti per discutere circa le misure da intraprendere per apportare un effettivo miglioramento del procedimento elettorale e accomiarsi⁶⁸. Il rapporto finale, pubblicato circa due mesi dopo le elezioni, costituisce la valutazione conclusiva e onnicomprensiva del processo elettorale. Esso comprende una prima parte in cui vi è una descrizione del contesto politico generale, del sistema legale, del comportamento dell'amministrazione elettorale, delle procedure di voto e registrazione degli elettori e dei candidati, dell'andamento della campagna elettorale, della legislazione e dell'atteggiamento dei media, della partecipazione delle donne e delle minoranze, del ruolo della società civile e della presenza di osservatori

⁶⁶ *Ivi*, pp. 88-89.

⁶⁷ *Ibid.*

⁶⁸ *Ivi*, pp. 91-92.

nazionali, delle procedure di conteggio, tabulazione e appello. Nella seconda parte vengono riportate irregolarità ed eventuali incidenti, specificando se si sia trattato di casi isolati o se si tratti, invece, di violazioni sistematiche, che abbiano messo in discussione la credibilità e l'integrità dell'intero procedimento elettorale⁶⁹. La terza ed ultima parte, infine, contiene dei suggerimenti concreti per una futura efficace attività di *follow-up*, individuando interventi che possano realisticamente trovare attuazione e produrre un effettivo miglioramento del processo elettorale.

⁶⁹ *Ivi*, p. 95.

CAPITOLO 2

FASE PRE-ELETTORALE: CARATTERISTICHE E CRITICITÀ

Dal punto di vista mediatico il giorno delle votazioni costituisce il momento di maggiore impatto all'interno del procedimento elettorale. Tuttavia, è l'impianto legale, amministrativo e comunicativo a costituire il vero pilastro dell'intero processo. È chiaro che in assenza di una legislazione adeguata, ad esempio, per la registrazione dei candidati, dei partiti e degli elettori oppure in caso di trattamento discriminatorio da parte dei media nei confronti di un partito o di un candidato, la scelta finale degli elettori risulterà fortemente condizionata. Il monitoraggio della fase che precede il giorno delle elezioni, pertanto, rappresenta un'attività di primaria importanza e di grande delicatezza, dalla quale possono scaturire raccomandazioni la cui implementazione da parte del governo del Paese ospitante può effettivamente comportare un miglioramento sostanziale del processo elettorale. Per questo è necessario che l'invito da parte del Paese ospitante arrivi sufficientemente in anticipo in maniera tale che gli osservatori abbiano abbastanza tempo per monitorare non solo il giorno del voto, ma anche la fase che lo precede, vista la sua importanza.

L'osservazione elettorale in questa fase viene svolta dal *core team* e dagli osservatori di lungo periodo, che prendono contatto con le autorità locali e con tutti coloro i quali siano coinvolti all'interno del procedimento elettorale. Una volta pianificate le attività da svolgere, che si basano sul calendario elettorale seguito dal Paese ospitante, ed aver provveduto alle questioni logistiche, di sicurezza e reclutamento del personale nazionale, il *core team* si occupa di istruire gli osservatori elettorali. Per svolgere al meglio il loro compito, infatti, essi devono avere un quadro generale del Paese e delle sue criticità. Uno degli aspetti di maggiore importanza concerne la creazione di un dialogo costruttivo con le autorità locali per favorire la trasparenza del loro operato e promuovere un loro

intervento tempestivo per gli aspetti migliorabili prima del giorno delle elezioni vere e proprie. Come accennato nel capitolo precedente, le operazioni di monitoraggio in questa fase riguardano la valutazione del sistema legale e della legislazione nazionale vigente in materia elettorale, l'amministrazione elettorale; lo svolgimento e il finanziamento della campagna elettorale ed, infine, la legislazione nazionale sui media e il loro comportamento.

2.1 Il sistema legale e la legge elettorale

Prima che la missione parta, nel caso in cui non esista una precedente revisione del sistema legale e della legge elettorale in vigore nel Paese, l'ODIHR provvederà ad un'analisi preliminare per valutare la conformità del sistema in questione con gli standard OSCE e la normativa internazionale in materia. Con il contributo della Commissione europea per la democrazia attraverso il diritto⁷⁰, l'analista legale può individuare una serie di difetti o di limiti all'interno della legislazione elettorale. Tali limitazioni dovranno essere annotate e affrontate in maniera più dettagliata all'interno del rapporto finale, nel quale dovranno essere allegare delle specifiche raccomandazioni volte a promuovere un certo numero di interventi al fine di modificare il sistema legale così da renderlo conforme agli standard internazionali⁷¹.

Nel considerare l'aspetto legislativo, gli osservatori devono preoccuparsi di verificare se e in che modo la normativa sia stata adottata. Prima di tutto, essa dovrebbe essere il frutto di un'intesa il più ampia possibile così da potenziare la fiducia di tutti gli attori coinvolti all'interno del procedimento elettorale (dai partiti ai candidati agli elettori). È fondamentale che qualunque cambiamento si

⁷⁰ La Commissione europea per la democrazia attraverso il diritto, conosciuta come *Commissione Venezia*, è l'organismo consultivo del Consiglio d'Europa sulle questioni costituzionali. Istituita nel 1990 e composta da esperti indipendenti, essa fornisce assistenza e consulenza agli Stati in merito a questioni costituzionali. Per approfondire cfr. P. de Perini, *Scheda: La Commissione europea per la democrazia attraverso il diritto* in *Dossier, Il Consiglio d'Europa e i diritti umani*, Centro Diritti Umani di Padova, 2013. <http://unipd-centrodirittiumani.it/it/sche-de/Commissione-europea-per-la-democrazia-attraverso-il-diritto-Venice-Commission/102>.

⁷¹ OSCE/ODIHR, *Election Observation Handbook - 6th edition*, 2010, pp. 49-50.

decida di apportare al sistema legale, eccetto in caso di circostanze eccezionali, avvenga sufficientemente in anticipo da permettere ai concorrenti di adeguarsi alle nuove regole del gioco ed è auspicabile che le modifiche siano condivise dalle diverse rappresentanze politiche. Cambiamenti drastici o repentini possono, infatti, creare confusione e incertezza, oltre a rischiare l'esclusione di alcuni soggetti⁷². Quando si parla di sistema legale, inoltre, non si deve tenere in considerazione solo la legislazione elettorale in senso stretto, ma anche quell'insieme di previsioni e norme che possono avere una correlazione con le elezioni, come la normativa costituzionale, le leggi a protezione dei diritti umani e contro la discriminazione oppure la normativa in campo civile e penale. In ogni caso, sebbene l'impianto normativo sia essenziale, la sua implementazione rappresenta un passaggio altrettanto necessario, affinché l'intero procedimento elettorale possa funzionare. Qualora la legislazione elettorale non trovi piena e imparziale applicazione, anche laddove rispetti sul piano formale gli standard internazionali, essa metterà in dubbio la credibilità di tutto il processo elettorale. In tal senso, la volontà delle autorità politiche di applicare le previsioni normative è essenziale perché il processo elettorale possa dirsi trasparente, imparziale e verificabile⁷³. La maggior criticità riscontrabile in quest'ambito, dunque, è l'esistenza di un diffuso clima di sfiducia nei confronti del procedimento elettorale, causata da una legislazione non conforme agli standard internazionali e irrispettosa dei diritti umani e delle libertà fondamentali. Tale legislazione, infatti, potrebbe essere mal interpretata o potrebbero esserci previsioni sussidiarie in contrasto con la legge generale, oppure potrebbe verificarsi un'applicazione sommaria e fallimentare della normativa. Il rischio maggiore in questi casi è che l'implementazione della legislazione possa essere parziale, non trasparente o incoerente⁷⁴.

⁷² *Ivi*, p. 50.

⁷³ *Ibid.*

⁷⁴ *Ivi*, p. 51.

2.1.1 *Il diritto di reclamo e appello*

La qualità del processo elettorale non si valuta solo per il numero di ricorsi presentati di fronte ai tribunali e agli organi preposti a tale funzione, benché un elevato numero di reclami e appelli possa rappresentare un parametro utile allo scopo di valutare la democraticità di un Paese. Al tempo stesso, l'assenza di un sistema di ricorso adatto, l'impossibilità di appellarsi ad un tribunale contro una decisione amministrativa o contro una violazione dei propri diritti, così come l'irragionevole lunghezza delle procedure di ricorso e la mancanza di sistemi che possano efficacemente porre rimedio ad eventuale violazioni costituiscono altrettante ragioni per le quali la l'attendibilità delle elezioni possa essere messa in discussione⁷⁵. Il riconoscimento del diritto di presentare ricorso di fronte ad organi elettorali o tribunali preposti a tale funzione è di fondamentale importanza. Per tale ragione, le procedure di ricorso e appello dovrebbero essere il più possibile chiare, comprensibili e individuali, oltre a definire l'esatta gerarchia da rispettare e il ruolo di ciascun livello delle commissioni elettorali e dei tribunali. I ricorsi e gli appelli devono, inoltre, essere presi seriamente in considerazione ed esaminati in tempi ragionevoli prima delle elezioni. Ciascun individuo ha diritto a ricevere risposta e a veder garantita l'indipendenza del potere giudiziario da quello esecutivo al fine di assicurare l'imparzialità degli organi chiamati ad esprimersi su ricorsi ed appelli⁷⁶.

2.2 L'amministrazione elettorale

Gli standard internazionali in materia di elezioni non impongono una definizione unica di amministrazione elettorale, lasciando agli Stati la libertà di decidere con quali modalità organizzarsi. Esistono, pertanto, diverse tipologie di istituzioni e figure chiamate ad amministrare il processo elettorale a livello nazionale e locale. Normalmente, tutti i Paesi prevedono l'esistenza di una commissione elettorale centrale di livello nazionale, che abbia il compito di assicurare trasparenza,

⁷⁵ *Ibid.*

⁷⁶ *Ivi*, pp. 51-52.

efficienza e imparzialità⁷⁷. Tale organismo centrale può essere istituito in maniera permanente oppure essere temporaneo. I membri della commissione devono assicurare la rappresentanza dei diversi interessi politici in gioco e, laddove siano nominati dai partiti, essi devono assolutamente astenersi dal partecipare alla campagna elettorale e agire in maniera indipendente e professionale⁷⁸. Nelle procedure di preparazione e condotta delle operazioni di voto possono essere coinvolti anche numerosi ufficiali locali, regionali e governativi, generalmente impiegati nella preparazione dei registri elettorali, nella distribuzione delle schede e del materiale connesso alle procedure di voto. L'amministrazione elettorale deve provvedere, inoltre, a garantire le risorse necessarie ad assicurare l'efficienza dell'intero processo elettorale. Ciò significa che devono essere stanziati sufficienti fondi per le strutture, l'equipaggiamento dei seggi elettorali (cabine, schede ed urne elettorali, registri, mezzi tecnici, ecc.) e il pagamento di coloro che lavorano all'interno delle commissioni elettorali. Inoltre, l'amministrazione elettorale deve garantire la sicurezza e l'inviolabilità dei seggi e del materiale elettorale. In questo caso, gli osservatori devono monitorare il luogo e le modalità con cui le schede elettorali siano state stampate ed accertare dove, come e quanto tempo prima esse siano state distribuite, possibilmente coinvolgendo in tali operazioni anche i partiti partecipanti alla competizione elettorale. Nello stabilire i diversi aspetti legati alle votazioni, l'amministrazione elettorale deve tener presente che procedure troppo complesse o schede elettorali poco chiare mettono a rischio l'effettività dell'intero processo elettorale, poiché l'elettore ne risulterebbe confuso e le procedure di conteggio e tabulazione rallentate, aumentando così il numero di voti non validi. Inoltre, l'amministrazione elettorale deve fornire in modo chiaro e corretto tutte le informazioni necessarie, affinché i votanti possano effettivamente partecipare al procedimento elettorale⁷⁹. In particolare, un ragionevole sforzo deve essere diretto nei confronti di quelle fasce di popolazione il cui livello di partecipazione è, normalmente, più basso (donne, giovani e minoranze). L'attività di monitoraggio

⁷⁷ *Ivi*, p. 52.

⁷⁸ *Ibid.*

⁷⁹ *Ivi*, p. 54.

in relazione a categorie particolarmente vulnerabili si occupa di valutare, prima di tutto, l'assenza (parziale o totale) di rappresentanti di tali gruppi all'interno dell'amministrazione elettorale e nelle maggiori istituzioni politiche. Inoltre, deve essere valutata la presenza di ostacoli di ordine legale, sociale o culturale che possano ridurre l'apporto in termini di partecipazione (ad esempio, è proibito il cosiddetto voto familiare). Qualunque trattamento discriminatorio nelle procedure di registrazione, nell'accesso ai media o nella conduzione delle campagne elettorali deve essere registrato e portato alla luce, così come la riproduzione di stereotipi negativi o l'utilizzo di un linguaggio violento, razzista o sessista⁸⁰. In presenza di un contesto multilinguistico, infine, sarebbe opportuno prevedere delle schede elettorali scritte nelle lingue maggiormente utilizzate nel Paese⁸¹.

2.2.1 *La registrazione dei candidati e dei partiti politici*

Il *Documento di Copenaghen* del 1990 afferma che *gli Stati partecipanti rispetteranno il diritto dei propri cittadini di partecipare al governo del Paese sia direttamente sia tramite rappresentanti da essi liberamente eletti mediante procedure elettorali corrette*, pertanto il diritto di candidarsi e concorrere alla conquista di un pubblico ufficio costituisce un elemento chiave della democrazia. Qualunque irragionevole restrizione a tale diritto rappresenta una violazione dei diritti civili e politici riconosciuti in capo agli individui. Direttamente correlato a tale diritto, vi è il riconoscimento di tre libertà fondamentali: associazione, riunione ed espressione, che costituiscono l'essenza stessa delle elezioni. A tal proposito, il Documento nel riconoscere l'importanza del pluralismo nelle organizzazioni politiche al paragrafo 9 commi 1, 2 e 3 afferma che ogni persona ha diritto alla libertà di espressione, riunione pacifica ed associazione e qualunque restrizione deve essere prevista dalla legge e conforme alle norme internazionali. Ciò significa, pertanto, che esistono anche dei casi per i quali la restrizione di tali

⁸⁰ *Ivi*, pp. 65-67.

⁸¹ *Ivi*, pp. 54-56.

libertà è legittima⁸². Una ragionevole restrizione alla libertà di associazione, ad esempio, potrebbe essere la richiesta di un numero minimo di potenziali elettori che non sia, però, così alto da rendere impossibile la partecipazione di un partito. Nel caso di impiegati pubblici, militari, giudici o altre figure professionali di questo tipo la richiesta di rassegnare le dimissioni precedente incarico rappresenta una restrizione legittima allo scopo di garantire l'assenza di conflitti di interesse⁸³. Altre tipologie di restrizioni, come una cauzione eccessiva, l'obbligo di una rappresentanza regionale o un elevato numero di firme richieste per procedere alla registrazione, costituiscono irragionevoli limitazioni al diritto di elettorato passivo. Qualunque restrizione dovuta a motivi razziali, di genere, religiosi, politici, nazionali o sociali, etnici, di proprietà, nascita o qualunque altro status personale determina una violazione degli standard OSCE e delle norme internazionali in materia elettorale⁸⁴. Gli osservatori nel valutare le procedure di registrazione dovranno, quindi, prestare particolare attenzione all'eventuale esistenza di politiche restrittive o discriminatorie e all'implementazione imparziale e/o selettiva della legge. Essi, inoltre, sono chiamati a valutare l'esistenza di un effettivo pluralismo politico che presenti agli elettori un ventaglio di scelte alternative⁸⁵. Le procedure di registrazione devono essere chiaramente determinate dalla legge, che deve consentire ai candidati di autonomarsi senza dover necessariamente rappresentare un partito. I partiti e i candidati devono, inoltre, avere la possibilità di correggere, entro i termini stabiliti, i propri documenti di registrazione. Qualora essi incorrano nel rifiuto di essere registrati oppure subiscano una violazione delle libertà di espressione, riunione e associazione, sia i partiti che i candidati possono fare ricorso ed essi hanno diritto ad essere ascoltati da un tribunale indipendente e imparziale in un arco di tempo ragionevole prima delle elezioni.

⁸² Ad esempio, nel caso di una persona con sentenza passata in giudicato per un crimine grave oppure la richiesta di risiedere nello Stato per un certo periodo di tempo prima di poter competere per un pubblico ufficio o ancora la previsione di un'età minima per poter concorrere.

⁸³ *Ivi*, pp. 56-57.

⁸⁴ *Ibid.*

⁸⁵ *Ivi*, p. 58.

2.2.2 *La registrazione degli elettori*

Pur non essendo questa la sede adatta, è opportuno ricordare che il cammino verso il riconoscimento del diritto di voto attivo senza che vi fosse alcuna restrizione basata su censo, ceto, razza, genere, religione, affiliazione politica o alfabetizzazione è stato lungo e non privo di ostacoli. Basti pensare, solo per fare un esempio, che in Italia le donne votarono per la prima volta nel 1946 in occasione del referendum con cui la popolazione italiana fu chiamata a scegliere fra repubblica e monarchia. Oggi, dunque, non possono essere poste restrizioni all'elettorato attivo, fatta eccezione per i limiti riconducibili ad età, residenza e cittadinanza oppure ad una compressione dei diritti civili e politici in conseguenza di una sentenza giudiziaria per crimini particolarmente gravi o perché non in possesso della necessaria capacità mentale⁸⁶. Il diritto di voto, oltre a costituire un diritto umano fondamentale, è essenziale all'interno del procedimento elettorale. In qualità di colonna portante della democrazia, esso deve essere garantito mediante la previsione di un registro degli elettori estremamente accurato e costantemente aggiornato. Tale registro può essere previsto a livello nazionale, regionale o locale⁸⁷. Tuttavia, uno degli elementi più controversi concerne proprio la previsione di un registro nazionale (meglio se computerizzato): alcuni Paesi, infatti, non solo non sono in grado di provvedere ad un sistema informatizzato, ma spesso non riescono a garantire nemmeno un registro su scala nazionale, decentralizzando il sistema di registrazione dei votanti. Ciò si verifica anche nei sistemi politici federali, dove sono le autorità regionali o locali ad occuparsi dei rispettivi registri. Laddove vi siano più registri e le procedure di registrazione siano rese più complicate dall'assenza di tecnologie avanzate, il rischio è quello di incorrere in duplicazioni, omissioni, errori e mancate registrazioni così da mettere a rischio l'integrità del procedimento elettorale. Le modalità e i luoghi presso cui registrarsi devono, inoltre, essere accessibili ai votanti senza prevedere alcun costo. Le liste, peraltro, devono essere rese pubbliche in anticipo rispetto al giorno

⁸⁶ *Ivi*, p. 58.

⁸⁷ *Ivi*, pp. 58-60.

delle votazioni, in modo tale che qualunque errore possa essere corretto e gli eventuali reclami essere accolti⁸⁸. Poiché esistono diverse procedure di registrazione degli elettori, gli standard internazionali ed OSCE non obbligano gli Stati ad adottarne uno in particolare. Tuttavia, è richiesto che il sistema adottato permetta una registrazione trasparente, accurata, inclusiva e totale degli aventi diritto al voto. In generale, è possibile distinguere fra un sistema di registrazione attiva, nel quale gli individui in possesso dei requisiti minimi richiesti provvedano individualmente e in completa autonomia a registrarsi come votanti, e un sistema di registrazione passiva, che prevede la compilazione automatica degli elettori sulla base di altri registri (ad esempio, relativi a cittadinanza e residenza). In alcuni casi, poiché può capitare che alcuni elettori non siano stati opportunamente registrati, diversi Paesi prevedono la possibilità di registrarsi direttamente al seggio elettorale il giorno delle elezioni, purché sia possibile provare la propria idoneità⁸⁹. Il pericolo maggiore è di incorrere in episodi di registrazione multipla o al contrario di mancata registrazione, perciò è fondamentale che i registri siano compilati nella maniera più meticolosa e scrupolosa possibile e costantemente aggiornati⁹⁰. Nei casi di migrazione interna o verso l'estero e in quelli di sfollamento dovuti ad eventi eccezionali il diritto di voto dovrebbe comunque essere garantito attraverso la previsione di misure specifiche⁹¹.

2.2.3 Criticità

L'amministrazione elettorale è chiamata a svolgere numerose attività nel corso del procedimento elettorale. Per questo eventuali violazioni o errori hanno un peso notevole sull'intero processo. Per quanto concerne, ad esempio, le commissioni elettorali e gli altri organi preposti ad amministrare le elezioni, le criticità

⁸⁸ *Ivi*, pp. 58-59.

⁸⁹ *Ivi*, p. 59.

⁹⁰ Ogni anno, infatti, devono essere registrati coloro che abbiano raggiunto l'età minima richiesta per votare e, al contempo, de-registrati i defunti. Inoltre, possono verificarsi cambiamenti nel nome degli elettori (in caso di divorzio o matrimonio, ad esempio), nella residenza o nella cittadinanza. Tali cambiamenti devono essere monitorati per garantire la completezza e la corretta dei registri.

⁹¹ *Ibid.*

maggiori possono essere distinte in termini di indipendenza, imparzialità, professionalità e coordinazione. Gli osservatori, dunque, sono chiamati a valutare la presenza di indebite pressioni politiche sulle commissioni elettorali, giacché qualsiasi tentativo di condizionamento pone seriamente in discussione l'indipendenza di tali organi. Al tempo stesso, però, gli osservatori dovranno assicurarsi che le commissioni implementino in maniera corretta, imparziale e trasparente le leggi in vigore nel Paese. È importante, inoltre, che si prenda nota dell'eventuale assenza di collegialità all'interno del processo decisionale dell'amministrazione elettorale⁹². Coloro che svolgono attività di monitoraggio elettorale devono anche preoccuparsi della preparazione, della formazione e della professionalità degli amministratori elettorali, degli impiegati e di tutti coloro che svolgono un ruolo attivo in questa fase. Non solo nell'ottica di applicare le procedure nel modo corretto, ma anche per assicurare la sicurezza del materiale elettorale ad essi affidato⁹³. Gli osservatori, inoltre, devono valutare la capacità di coordinamento fra i diversi organismi che compongono l'amministrazione elettorale, soprattutto laddove si verificano cambiamenti dell'ultimo minuto. L'ultimo blocco di elementi critici è costituito dalla mancanza e/o dal ritardo nella distribuzione dei fondi previsti per l'acquisto del materiale elettorale, che a sua volta può riflettersi sull'inadeguatezza del materiale a disposizione. Come in una sorta di reazione a catena, l'assenza di un equipaggiamento adeguato può mettere a serio rischio la segretezza del voto e, potenzialmente, ledere la sicurezza degli elettori⁹⁴. Sempre in quest'ambito, particolarmente complicata può essere la dimensione logistica dei seggi elettorali, tale da rendere impossibile l'accesso ad alcune categorie di persone, mentre la mancanza di personale adeguatamente formato e l'assenza di procedure chiare e scritte possono mettere a repentaglio il corretto svolgimento delle votazioni.

⁹² *Ivi*, p. 53.

⁹³ *Ivi*, pp. 53-55.

⁹⁴ *Ivi*, p. 54.

2.3 La campagna elettorale

La campagna elettorale, fra i diversi aspetti che caratterizzano la fase pre-elettorale, è certamente quello di maggior impatto. I candidati e i partiti, infatti, investono ingenti risorse, materiali ed umane, al fine di condurre una campagna elettorale che gli consenta di presentare i propri programmi, rafforzare l'impegno nei confronti dei propri elettori e conquistare gli indecisi. Tuttavia, quest'attività deve svolgersi nel rispetto degli altri candidati e attraverso mezzi leciti. Se, da un lato, pertanto, è necessario assicurare che tutti i candidati possano svolgere la propria campagna elettorale; dall'altro, devono essere regolamentate in maniera piuttosto puntuale le modalità con cui essa debba avvenire e l'impiego delle risorse a disposizione a tal fine. Per quanto riguarda, dunque, il primo aspetto, agli Stati è richiesto che i candidati possano svolgere la propria campagna politica in un clima libero da violenze, intimidazioni ed irragionevoli o arbitrarie restrizioni alle attività di propaganda. In qualunque momento, infatti, la legge e le forze di pubblica sicurezza devono assicurare il rispetto delle libertà di espressione, riunione, associazione e movimento, necessarie a condurre la campagna elettorale in maniera imparziale e sicura⁹⁵. In particolare, la responsabilità delle autorità politiche e di sicurezza è duplice: da una parte, riguarda la garanzia per i candidati, i partiti e tutti coloro che siano coinvolti di poter svolgere tutte le attività correlate alla campagna stessa in un ambiente sicuro e garantito e, dall'altra, comporta l'astensione dal porre in essere azioni intimidatorie o violente nei confronti di tali soggetti con il fine di limitarne la libertà e di influenzarne l'azione. Qualunque forma di coercizione da parte delle autorità, in particolare laddove questa sia rivolta a specifiche categorie di persone quali studenti, attivisti, leader locali o impiegati del pubblico settore, deve essere considerata una violazione delle libertà fondamentali riconosciute agli individui. La detenzione arbitraria di candidati e/o attivisti, il rifiuto dell'autorizzazione o l'interruzione delle attività di propaganda (ad esempio, nel caso di pubblici comizi o

⁹⁵ *Ivi*, p. 60.

manifestazioni), azioni di intimidazione, pressione o persecuzione, sforzi sistematici per rimuovere i cartelli elettorali o ancora l'esclusione di alcune categorie vulnerabili dalle attività di campagna elettorale costituiscono aspetti essenziali che gli osservatori sono chiamati a valutare durante la loro azione di monitoraggio⁹⁶. Per quanto concerne le risorse a disposizione dei candidati e dei partiti, si deve distinguere fra il finanziamento della campagna elettorale in generale e la previsione di una qualche forma di finanziamento pubblico per lo svolgimento di tale attività. In entrambi i casi, le modalità con cui i partiti e i candidati entrino in possesso ed utilizzino le risorse economiche a loro disposizione dovrebbero essere regolate per legge e prevedere tanto una pianificazione iniziale quanto una rendicontazione finale relativa alle spese sostenute e al loro impiego così da promuovere la trasparenza dell'intero processo⁹⁷. In particolare, nel prevedere risorse pubbliche e amministrative a disposizione dei candidati e dei partiti, i governi devono fare in modo che tutti gli attori coinvolti possano accedervi equamente senza che vi siano abusi o favoritismi. Inoltre, qualora vengano messi a disposizione impiegati pubblici o amministratori civili, il loro ruolo dovrebbe essere chiaramente definito dalla legge⁹⁸. Qualunque limitazione al finanziamento della campagna elettorale, in ogni caso, non dovrebbe essere così stringente da impedire ad alcuni candidati o partiti di provvedere al pagamento dei costi-base relativi all'attività di propaganda e dovrebbe essere giustificata dalla necessità di assicurare che la scelta degli elettori non sia determinata dalla sproporzione dei mezzi a disposizione dei candidati. È ragionevole pensare, pertanto, che gli Stati limitino il finanziamento della campagna elettorale mediante fondi stranieri, corporazioni, gruppi pubblici e privati o fonti sconosciute⁹⁹. Un ruolo fondamentale, inoltre, è giocato dal fattore "tempo": affinché una campagna elettorale possa dirsi significativa, infatti, i candidati e i partiti devono avere sufficiente tempo a disposizione per organizzare

⁹⁶ *Ivi*, pp. 60-61.

⁹⁷ *Ivi*, p. 61.

⁹⁸ *Ivi*, p. 62.

⁹⁹ *Ivi*, p. 61.

le proprie attività di propaganda, stampare e distribuire il materiale elettorale ed illustrare il proprio programma. Ciò presuppone non solo una ragionevole durata della campagna, ma anche equità nel tempo concesso ai candidati¹⁰⁰. L'attività di monitoraggio svolta dagli osservatori deve valutare adeguatamente, quindi, la legislazione relativa alla campagna elettorale, la presenza o meno di fondi pubblici, la trasparenza dell'attività di propaganda e verificare la netta separazione fra i partiti e lo Stato. Perché ciò sia possibile gli osservatori devono focalizzarsi sul contesto politico generale del Paese e sulle questioni più significative relative alle elezioni. In particolare, agli osservatori è richiesto di incontrare tutti i soggetti coinvolti all'interno del procedimento elettorale per comprendere i temi dominanti la campagna elettorale, interrogando in merito altre fonti (media, specialisti, accademici, osservatori nazionali ed organizzazioni non governative). Infine, a partire dall'osservazione delle attività di propaganda svolte, dal materiale elettorale distribuito e dagli incontri con gli elettori, gli osservatori devono valutare l'entità della partecipazione politica della popolazione e comprendere le ragioni di un eventuale scarso coinvolgimento o interesse, soprattutto laddove riguardi i gruppi più vulnerabili¹⁰¹.

2.3.1 Social network e rete internet: i nuovi strumenti della politica

Lo sviluppo di nuovi media e nuove tecnologie cui si è assistito nel corso degli ultimi anni ha profondamente modificato la comunicazione politica ed ha avuto un notevole impatto sulle modalità con cui le campagne elettorali vengono organizzate. Se in passato, infatti, esse si basavano essenzialmente sulla visibilità offerta da pochi canali televisivi (in trasmissioni opportunamente preposte a tale scopo) e dalle maggiori testate giornalistiche, oggi non solo si è assistito ad un aumento esponenziale dei canali TV (alcuni dei quali concentrati 24 ore su 24 sulla campagna) e alla nascita di giornali on-line che permettono un aggiornamento continuo ed immediato, ma si sono ampiamente diffusi altri

¹⁰⁰ *Ivi*, p. 62.

¹⁰¹ *Ivi*, p. 61.

strumenti quali blog, pagine Web personali o di partito, *social network* (come Facebook e Twitter solo per fare gli esempi più significativi), piattaforme multimediali (come Youtube) e via dicendo, che hanno condizionato notevolmente le ultime campagne elettorali e, più in generale, la comunicazione politica¹⁰². Fra i fautori del ruolo positivo svolto da tali nuovi strumenti si è diffusa ampiamente l'idea che attraverso di essi sia possibile superare la disaffezione dei cittadini nei confronti della politica registratasi in molti Paesi negli ultimi decenni. I *social network* e la rete internet, infatti, sono stati spesso presentati come lo strumento attraverso cui comunicare direttamente con l'elettorato. Se, da una parte, si è verificato un ampliamento sostanziale dell'offerta informativa a disposizione degli elettori, dall'altra, vi è stata un'espansione del diritto alla libertà di espressione che permette ai cittadini di esprimere direttamente la propria idea e le proprie esigenze¹⁰³. Internet, pertanto, è utilizzato dai candidati politici e dai partiti per fare dichiarazioni, esporre il proprio programma, interagire con l'elettorato nell'ottica di raccogliere proposte e suggerimenti, ma contemporaneamente gli elettori utilizzano la rete per confrontare le diverse offerte politiche, per aggiornarsi circa l'andamento della campagna oppure fare attivismo, sia esprimendo le proprie idee e il proprio orientamento che invitando altri a votare per il candidato preferito¹⁰⁴. Proprio in ragione di questo maggiore spazio a disposizione dei cittadini per esprimersi, coloro che guardano con sospetto a tali strumenti sostengono che la consultazione continua e su qualunque tema (anche argomenti per i quali manchi la necessaria competenza) possa generare dinamiche populiste e plebiscitarie, oltre a delegittimare il ruolo della politica, minandone la professionalità¹⁰⁵. Le potenzialità democratiche della rete sono indubbie: interattività, comunicazione verticale ed orizzontale, assenza di intermediari, maggiore velocità, riduzione delle distanze fisiche e geografiche, ecc. In particolare, i fattori che maggiormente

¹⁰² A. Smith, *The Internet's role in Campaign 2008*, Pew Internet & American Life Project, Washington, 2009, p. 46.

¹⁰³ S. Bentivegna, *La politica in rete*, Meltemi, Roma, 1999, p. 12.

¹⁰⁴ A. Smith, *Op. cit.*, p. 20.

¹⁰⁵ S. Bentivegna, *Op. cit.*, p. 13.

condizionano i candidati e i partiti nella decisione di ricorrere al Web sono l'economicità, la controllabilità e la flessibilità. La rete, infatti, è decisamente più economica di uno spot elettorale. Inoltre, consultando direttamente gli elettori, l'agenda politica è più facilmente controllabile, sia in termini di programma elettorale sia in termini di contenuti, non essendoci l'intermediazione dei giornalisti. Grazie alla rapidità con cui permette lo scambio di informazioni ed opinioni, la rete permette di modellare in corsa il programma, potendo così modificare le proprie strategie elettorali¹⁰⁶. Tuttavia, l'utilizzo della rete e dei *social network* comporta anche dei rischi particolarmente seri che non devono essere sottovalutati. Tali elementi critici possono essere suddivisi in tre categorie: disinformazione, violazione della *privacy* e *phishing*¹⁰⁷. Per quanto concerne il primo aspetto, notizie non corrispondenti alla realtà, non verificabili e *fake* (profili falsi) non solo inficiano la scelta consapevole ed informata dell'elettore, ma violano ogni regola di *fair play* elettorale, visto che ogni candidato ha diritto a condurre la propria campagna, purché ciò avvenga nel rispetto degli altri candidati e con mezzi legittimi. In merito al secondo aspetto, invece, gli elettori che fanno uso del web corrono diversi rischi in merito alla segretezza del proprio orientamento politico. Innanzitutto, sulla base della cronologia delle ricerche effettuate dagli utenti, essi possono ricevere pubblicità non desiderata o essere rimandati a siti che promuovano altri candidati o partiti. La *privacy* degli utenti, inoltre, rischia di essere gravemente violata attraverso la pirateria informatica, che può portare, ad esempio, al furto di dati sensibili, la cui restituzione potrebbe essere vincolata alla decisione di votare per un certo candidato, oppure mettere a repentaglio l'incolumità stessa degli individui. L'ultimo elemento critico concerne il cosiddetto *phishing*, ossia la truffa operata ai danni dell'utente-elettore attraverso cui egli fornisce dati personali o codici di accesso. In particolare, l'obiettivo di tale attività potrebbe essere quello di truffare l'elettore mediante la richiesta di donazioni on-line per finanziare la campagna elettorale di un certo

¹⁰⁶ S. Bentivegna, *Op. cit.*, pp. 78-82.

¹⁰⁷ O. Friedrichs, *Cyber-crime and the Electoral system*, in M. Jakobsson e Z. Ramzan (a cura di), *Crimewar: Understanding New Attacks and Defences*, Addison Wesley, 2008, p. 2.

candidato o partito. Oltretutto, queste operazioni possono essere poste in essere contemporaneamente, pertanto l'assenza di controlli e di misure efficaci che possano contrastare tali azioni criminali rischia di compromettere seriamente la genuinità e la correttezza delle campagne elettorali.

2.4 I media

Strettamente correlati alla campagna elettorale, i media sono capaci di influenzare profondamente l'opinione pubblica e contribuiscono a formare la scelta degli elettori. Per tale ragione, ad essi va dedicata particolare attenzione durante l'attività di osservazione elettorale. Il monitoraggio deve concernere tanto la legislazione sui media in vigore nel Paese quanto il contesto generale in cui essi operano. Come si è più volte ripetuto, il monitoraggio delle elezioni permette di comprendere meglio il livello di democrazia di un Paese: l'osservazione della libertà e del comportamento dei media durante la campagna elettorale, nello specifico, costituisce uno degli elementi che meglio assicurano tale valutazione. Rappresentando le elezioni una sorta di lente d'ingrandimento sulla democraticità di una nazione, l'osservazione dei media costituisce un'occasione privilegiata per valutare, sul piano formale, l'esistenza di leggi adeguate e, sul piano sostanziale, l'effettiva implementazione della legislazione in vigore a garanzia di un effettivo clima di libertà e di pluralismo. Innanzitutto, un procedimento elettorale realmente genuino deve garantire la libertà e l'indipendenza dei media. Nessuna interferenza, intimidazione o censura da parte delle autorità (compresi i proprietari dei media stessi) è ammessa e sia gli organi di stampa che i giornalisti devono veder garantito il loro diritto a raccogliere e diffondere liberamente le notizie¹⁰⁸. Al tempo stesso, però, l'apparato mediatico nel suo complesso deve assicurare che tutti i gruppi politici, i partiti e i candidati che abbiano intenzione di partecipare al procedimento elettorale possano effettivamente avere accesso ai media (tanto alle trasmissioni televisive quanto ai giornali) in maniera non discriminatoria. Tale imparzialità è importante perché si riflette direttamente sulla possibilità che gli

¹⁰⁸ OSCE/ODIHR, *Op. cit.*, p. 62.

elettori il giorno delle votazioni compiano una scelta consapevole ed informata. Inoltre, non è sufficiente che un giornale o un programma televisivo ospitino rappresentanti politici e candidati, è necessario che ciò avvenga all'interno di un quadro più ampio di pluralismo dell'informazione. L'esistenza di numerosi mezzi di informazione, infatti, sia a livello regionale che nazionale, costituisce generalmente la garanzia di un ambiente pluralistico ed eterogeneo così da offrire di diversi punti di vista. Tuttavia, laddove la proprietà dei media si concentri in poche mani, l'esistenza di numerosi giornali o programmi non è necessariamente sinonimo di pluralismo. In generale, mentre i media privati, pur essendo sottoposti ad una specifica legislazione (specialmente se usufruiscono di risorse pubbliche), hanno una minor responsabilità nel rispettare il principio di imparzialità, i media pubblici o di proprietà dello Stato hanno, invece, lo specifico compito di garantire un'informazione equilibrata e neutrale circa le elezioni, i partiti, i candidati e gli interessi in gioco all'interno della competizione¹⁰⁹. Ultimamente, grazie all'espansione dei mezzi di comunicazione e al ruolo sempre crescente dei *social network* e delle fonti on-line, le informazioni a disposizione degli elettori sono aumentate esponenzialmente, perciò gli osservatori devono valutare la reale possibilità che i votanti possano comunicare e accedere ad internet liberamente e senza alcun tipo di censura. Gli osservatori devono, in generale, occuparsi di valutare se l'informazione fornita dai media, soprattutto in caso di telegiornali e talk show condotti in prima serata, sia sufficiente, equilibrata e imparziale¹¹⁰. All'interno della legislazione elettorale si colloca, inoltre, una normativa specifica relativa alla condotta dei media durante la campagna elettorale. Tale legislazione, da un lato, impone ai mezzi di informazione di dare visibilità e di trattare egualmente tutti i concorrenti e, dall'altro, può prevedere una serie di ragionevoli limitazioni. Tali restrizioni, ad esempio, riguardano il divieto di effettuare sondaggi d'opinione a partire da una settimana prima delle elezioni oppure l'imposizione del silenzio elettorale il giorno precedente le votazioni.

¹⁰⁹ *Ivi*, p. 63.

¹¹⁰ *Ibid.*

Generalmente, esistono degli organi nazionali incaricati di monitorare il comportamento dei media durante la campagna elettorale e, normalmente, sono costituiti in modo tale da garantire una valutazione indipendente e trasparente. Tali organi, nella maggior parte dei casi, hanno la capacità di porre in essere delle azioni che pongano fine ad eventuali violazioni mediante sanzioni proporzionate alla norma violata¹¹¹. Di solito, gli organi preposti al monitoraggio dei media prevedono la possibilità di presentare ricorsi ed appelli, che devono essere trattati immediatamente in modo tale da poter intervenire e rimediare in modo tempestivo. Proprio perché i media svolgono un ruolo così importante all'interno del processo elettorale, le missioni di monitoraggio elettorale hanno previsto un analista competente in mezzi di comunicazione, il quale si trova ad applicare una particolare metodologia in vista di una valutazione complessiva della campagna elettorale e del comportamento dei media durante quest'ultima. L'analisi svolta è, al tempo stesso, di tipo *quantitativo*, poiché avviene attraverso il monitoraggio dei maggiori organi di stampa e la misurazione del tempo e dello spazio che i canali televisivi concedono a ciascun partito e candidato, e di tipo *qualitativo* mediante la valutazione della positività, negatività o neutralità con cui i concorrenti vengono presentati, della qualità dell'informazione fornita e del tipo di atteggiamento assunto per comunicare determinate tematiche¹¹².

¹¹¹ *Ivi*, pp. 63-64.

¹¹² *Ivi*, p. 64.

CAPITOLO 3

LA REPUBBLICA DI ARMENIA

La dissoluzione dell'URSS, pur avendo permesso a molti Stati di ritrovare la propria indipendenza, non è stata priva di conseguenze. Innanzitutto, a causa del riemergere di forti sentimenti nazionalisti all'interno delle Repubbliche sono esplosi conflitti, come in Nagorno-Karabakh, ancora oggi in cerca di una soluzione pacifica e definitiva. Inoltre, nella maggior parte di questi Paesi la *transizione democratica* non è stata completata e ciò ha determinato la parziale implementazione degli strumenti giuridici posti a tutela dei diritti umani e delle libertà fondamentali, originandosi in tal modo sistemi di dubbia democraticità. Tali sistemi non possono definirsi regimi autoritari *tout court*; ma lo sviluppo democratico è frenato da una corruzione dilagante e dalle frequenti violazioni dello stato di diritto. Nel 2005 Vladimir Putin ha definito la disgregazione dell'Unione Sovietica *la più grande catastrofe geopolitica del secolo*¹¹³. Senza dubbio, l'universo sovietico grazie alla sua azione totalizzante costituiva una garanzia per le Repubbliche, che si sono trovate di fronte ad un vuoto ideologico, politico ed economico da colmare. Questo elemento costituisce il denominatore comune degli Stati post-sovietici, ma è ancor più vero per la RSS di Armenia. L'Unione Sovietica, infatti, era una garanzia per la sicurezza degli armeni e di uno Stato rinato dopo secoli di dominazione, seppure all'interno di una compagine federale¹¹⁴.

3.1 Il crollo dell'Unione Sovietica fra dubbi e opportunità

Per comprendere le incertezze armene e il perdurare di alcune dinamiche nella più piccola delle tre Repubbliche del Caucaso meridionale, è necessario fare un passo

¹¹³ Cfr. *Putin: "collapse of the Soviet Union was a major geopolitical disaster of the century"* (Eng 2005). Youtube video. Posted by World News. 12 gennaio 2014. <https://www.youtube.com/watch?v=nTvswU5Eco>

¹¹⁴ G. J. Libaridian, *Modern Armenia: People, Nation, State*, Transaction Publishers, New Brunswick, New Jersey, 2004, p. 200.

indietro. Pur non essendo questa la sede per approfondire la storia armena, va ricordato che l'Armenia moderna si estende su un territorio vasto poco meno di 30 mila chilometri quadrati, vale a dire circa un ventesimo di quello che costituiva il territorio della cosiddetta *Armenia storica* nel periodo di massima espansione. Da sempre oggetto delle mire espansionistiche dei propri vicini, il territorio armeno è stato motivo di contesa fra persiani, parti, romani, bizantini, arabi, ottomani e russi dai tempi antichi fino all'età contemporanea. Generalmente, l'Armenia costituiva una sorta di suddito-alleato, poiché ciò che caratterizzava le relazioni fra i vari regni armeni e i conquistatori era il mantenimento di una qualche forma di autonomia politica e religiosa in cambio del pagamento di tributi e, in alcuni casi, mettendo a disposizione risorse militari¹¹⁵. La storia armena, pertanto, è stata caratterizzata da un'alternanza fra indipendenza e fasi di totale o parziale assoggettamento. Tuttavia, nel I secolo a. C. durante il regno di Tigrane il Grande (95-55 a. C.) l'Armenia raggiunse la sua massima espansione territoriale, ossia dal Mar Nero al Mar Caspio fino al Mar Mediterraneo¹¹⁶. Nel 63 d. C., però, fu sancito il protettorato di Roma sul regno degli Arsacidi, durante il quale si verificarono i due eventi che hanno permesso agli armeni di distinguersi all'interno degli imperi di cui hanno successivamente fatto parte. Nel 301 d. C. l'Armenia diventò il primo regno convertito al Cristianesimo e nel 405 d. C. Mesrop Maštoc' inventò l'alfabeto nazionale. Questi due elementi costruirono l'identità armena e gli permisero di non scomparire, mantenendo nei secoli i propri caratteri pur passando da un dominatore all'altro. Tali dominazioni provocarono un forte flusso migratorio verso occidente, spostando il baricentro armeno ad ovest con la creazione di un nuovo regno in Cilicia, conosciuto come *Piccola Armenia*¹¹⁷. A partire dal 1375, però, dopo essere stati sconfitti dai Mamelucchi egiziani, gli armeni non conosceranno più una realtà statale autonoma ed indipendente, se non al termine della Grande Guerra¹¹⁸. Agli inizi

¹¹⁵ G. Uluhogian, *Gli Armeni*, Il Mulino, Bologna, 2009, pp. 21-23

¹¹⁶ *Ibid.*

¹¹⁷ *Ivi*, p. 38.

¹¹⁸ *Ivi*, p. 41.

del XV secolo i domini ottomani verso oriente erano ancora piuttosto limitati, ma la conquista di Costantinopoli nel 1453 cambiò la storia armena, mentre le guerre turco-persiane separarono in via definitiva i destini degli armeni in Transcaucasia e in Anatolia orientale¹¹⁹. La popolazione armena, passata da un dominio all'altro e soggetta a pesanti imposizioni fiscali, diede origine al cosiddetto *messianismo armeno*, vale a dire l'aspettativa di liberarsi del dominio musulmano grazie all'intervento occidentale. In nome della comune appartenenza alla cristianità, gli armeni si rivolsero dapprima alle grandi potenze cattoliche europee perché ne sostenessero la lotta di liberazione e, in un secondo momento, mossero il loro sguardo verso la Russia. Il destino dell'Armenia da quel momento in poi è stato profondamente condizionato da tale legame con Mosca¹²⁰. Poiché Pietro il Grande (1682-1725) non volle scontrarsi direttamente con gli ottomani, fu necessario attendere l'ascesa al trono di Caterina II (1762-1796) perché la Russia iniziasse a provare un reale interesse per la Transcaucasia. Dopo varie delusioni, le speranze armene si riaccessero nel 1800, quando le aspirazioni indipendentiste non furono in alcun modo ostacolate, ma nel 1828 l'Armenia fu incorporata all'Impero russo¹²¹. In realtà, se dal punto di vista strettamente politico, gli armeni rimasero delusi dal comportamento russo, per coloro che entrarono a far parte dell'Impero zarista le condizioni economiche e sociali migliorarono sensibilmente: la Russia costituì, quindi, la salvezza degli armeni transcaucasici, alimentando la speranza di quelli ottomani che soffrivano, soprattutto, l'oneroso sistema tributario della Sublime Porta. Dal punto di vista identitario, infatti, gli armeni conservarono i propri caratteri, non essendo stati costretti a convertirsi all'Islam, né sottoposti alla legge islamica. In quanto popoli del Libro, tanto i cristiani quanto gli ebrei avevano diritto a costituire una *millet*, vale a dire una comunità religiosa riconosciuta dal potere centrale ottomano, la cui giurisdizione per tutti gli affari interni e civili spettava alla massima autorità riconosciuta da tale comunità, godendo di una

¹¹⁹ *Ivi*, p. 47.

¹²⁰ A. Ferrari, *La salvezza viene da Occidente. Il messianismo apocalittico nella cultura armena*, in "Studi sull'Oriente cristiano", 6/1, 2002, pp. 59-76.

¹²¹ A. Ferrari, *In cerca di un regno*, cit., pp. 207-234.

libertà sconosciuta alle minoranze religiose in Europa nello stesso periodo¹²². L'*Ermeni millet*, guidata dal *Catholicos* di Costantinopoli, fu istituita nel 1461 e si differenziò dalle *millet* ortodossa ed ebraica per la grande compattezza etnica. Dal punto di vista economico e della sicurezza, tuttavia, gli armeni ottomani furono sottoposti ad un sistema fiscale esoso e arbitrario, subendo continuamente razzie e saccheggi da parte delle tribù nomadi curde. A causa della confisca delle terre, della sempre maggiore fiscalità e della crescente insicurezza, l'élite intellettuale armena iniziò a radicalizzare la propria protesta. Abdülhamid II, che temeva di perdere una parte fondamentale del territorio ottomano, individuò nella comunità armena la minoranza nazionale più pericolosa perché etnicamente più compatta e propensa a richiedere la protezione e l'intervento delle potenze europee. Fra il 1894 e il 1896 centinaia di villaggi armeni furono incendiati e si contarono circa 200 mila morti, mentre gli orfani furono inseriti forzatamente in famiglie musulmane e le chiese distrutte o convertite in moschee¹²³. Il genocidio del 1915-1916 e il crollo dell'Impero zarista, pertanto, disorientarono totalmente la popolazione armena, la cui presenza fu quasi totalmente eliminata in Anatolia orientale e che, al tempo stesso, non aveva più il riferimento russo nel Caucaso. Si diffuse fra gli armeni un forte sentimento di paura, quasi di paranoia, nei confronti dei propri vicini, che impedì alla popolazione di vivere in maniera positiva la ritrovata (e così tanto agognata) indipendenza nel maggio del 1918¹²⁴. Nel 1920, dopo la nascita delle RSS di Azerbaijan (28 aprile) e di Georgia (21 marzo), l'Armata Rossa riconquistò Erevan e il 21 aprile fu proclamata con grande

¹²² Il sistema delle *millet* rappresenta l'applicazione dell'istituto giuridico della *dihmma*, l'accordo fra un cristiano o un ebreo residente all'interno di uno Stato musulmano e tale Stato. Poiché fedeli di una religione *rivelata*, i cristiani e gli ebrei avevano diritto ad aver salva la vita in cambio del pagamento di un'imposta personale e, in alcuni casi, di un'imposta sulla terra, più le imposte in quanto sudditi dell'Impero. Cfr. L. M. Torre, *Turchia, evoluzione storica delle minoranze. Dalla dominazione ottomana all'odierna Repubblica di Turchia*, tesi di laurea non pubblicata, Università degli Studi di Bergamo, Bergamo, 2014, pp. 4-6.

¹²³ M. Flores, *Il genocidio degli Armeni*, Il Mulino, 2006, pp. 25-37.

¹²⁴ Il 22 aprile 1918 nacque la Federazione Transcaucasica (Armenia, Azerbaijan e Georgia), ma nel giro di un mese a causa dei crescenti conflitti interni, la Federazione si divise in tre Stati riconosciuti dalla Comunità internazionale nel tentativo di bloccare l'avanzata bolscevica. Il Trattato di Sèvres assegnò all'Armenia i *vilayets* turchi di Erzurum, Trebisonda, Van e Bitlis, ma in pochi mesi Mustafà Kemal riconquistò la parte turca, mentre gli USA rifiutarono il protettorato sul Paese. J-B. Duroselle, P. Pastorelli (a cura di), *Storia diplomatica dal 1919 ai giorni nostri*, LED, Milano, 1998, p. 58.

sollievo da parte della popolazione la RSS di Armenia¹²⁵. Dopo una breve parentesi, durante la quale fu ricostituita la federazione transcaucasica, nel 1936 la storia armena per paura, comodità e deresponsabilizzazione si fuse con quella sovietica. L'Armenia, soprattutto dopo la morte di Stalin, conobbe una stagione di relativa sicurezza e prosperità, sebbene l'Unione Sovietica comprimesse fortemente l'identità nazionale armena, colpendola sui suoi due elementi-cardine. La politica atea antireligiosa, infatti, aveva portato alla chiusura di numerosi luoghi di culto e alla persecuzione dei membri del clero, mentre l'obbligo di adottare l'alfabeto cirillico aveva sostituito l'armeno con il russo. Ciò fu interpretato, paradossalmente, come il ragionevole prezzo da pagare in cambio della protezione sovietica¹²⁶. Il risveglio dei nazionalismi in seno all'URSS, perciò, ha messo gli armeni di fronte ad una scelta non proprio scontata, poiché l'indipendenza avrebbe comportato il confronto-scontro con l'antico oppressore turco e con il nuovo nemico azero, in aggiunta alle difficoltà correlate alla nascita di uno Stato indipendente.

3.2 Il nodo irrisolto del Nagorno-Karabakh

Le paure e i timori per una possibile indipendenza, tuttavia, hanno dovuto scontrarsi con l'esplosione in tutta la RSS armena di un forte sentimento nazionalista. Fra il 1987 e il 1988, infatti, la ripresa dei contrasti fra armeni e azeri in Nagorno-Karabakh ha contribuito in maniera decisiva a risvegliare quel senso di appartenenza all'identità e alla nazione armena sopito da tempo. Tale conflitto è stato il primo conflitto etnopolitico nel contesto sovietico ed è evidente il condizionamento che dall'indipendenza ad oggi esso ha determinato nella politica interna ed estera della Repubblica d'Armenia, contribuendo all'instabilità della regione caucasica¹²⁷. Il Nagorno-Karabakh, collocato lungo la catena montuosa

¹²⁵ *Ivi*, p. 59.

¹²⁶ G. Uluhogian, *Op. cit.*, pp. 68-70.

¹²⁷ Il Caucaso è un puzzle di popoli etnicamente e culturalmente diversi. Di solito si distingue fra *Ciscaucasia* (Adigezia, Cecenia, Daghestan, Inguscenzia, Karakay-Cirkassia, Kabardino-Balkaria e Ossezia del Nord) e *Transcaucasia*. La parte settentrionale, abitata da popolazioni nomadi e di fede musulmana incapaci di sviluppare realtà statali più complesse ha sempre rifiutato la dominazione russa, eppure fa ancora parte della Federazione, che in alcun modo intende

del Caucaso minore, crea le prime difficoltà già nella sola definizione del nome: gli armeni, infatti, continuano a chiamarlo *Artsakh*, mentre il termine *Karabakh* è la traduzione turca del persiano *Bagh-i Siyad*, il cui significato è “giardino nero”, indicando la parte montagnosa della regione. Successivamente, la regione inizia ad essere chiamata anche *Lernayin-Karabakh* e i russi lo tradussero come *Nagorny Karabakh*, vale a dire “giardino nero montagnoso”¹²⁸. La ragione per la quale gli armeni hanno recuperato il nome tradizionale è piuttosto semplice: secondo la versione armena, l’Artsakh è parte integrante dell’Armenia da sempre, essendo stato una delle dodici regioni amministrative dell’antico regno. Secondo la versione azera, invece, gli armeni sarebbero arrivati alla fine del Settecento in quello che costituiva uno dei ventitré khanati dell’Azerbaijan e la loro presenza si sarebbe rafforzata grazie alla conquista russa del Caucaso¹²⁹. Al contrario, gli armeni sostengono che la composizione etnica della regione sia rimasta grossomodo la stessa, tanto che nel 1914 quasi il 95% della popolazione karabakha era armena¹³⁰. Secondo il censimento del 1989, il 75% della popolazione era armeno e il 25% azero¹³¹. La regione divenne vero e proprio oggetto di controversia nel 1918 dopo il crollo dell’Impero zarista, quando nacquero le Repubbliche indipendenti di Armenia e Azerbaijan. Entrambi i Paesi, infatti, ne rivendicavano la sovranità¹³². In particolare, l’Azerbaijan portava avanti

riconoscerne le istanze indipendentiste. Viceversa, la parte meridionale, da sempre più favorevole all’avanzata russa nel 1991 è divenuto indipendente. Poiché il Caucaso è di importanza strategica, si ritiene che la Russia non abbia interesse a risolvere il conflitto karabakho, poiché questo rischierebbe di suscitare un effetto domino, disgregando lo spazio russo. Cfr. A. Ferrari, *Il Caucaso, popoli e conflitti di una frontiera europea*, Edizioni Lavoro, Roma, 2005; IDEM, *Breve storia del Caucaso*, Carocci, Roma, 2007.

¹²⁸ N. Hovhannisyán, *Il problema del Karabakh: il faticoso percorso verso la libertà e l’indipendenza*, Studio 12, Roma, p. 16.

¹²⁹ B. Balayev, *The right to self-determination in the South Caucasus: Nagorno Karabakh in context*, Lexington Books, Lanham, 2013, p. 18.

¹³⁰ N. Hovhannisyán, *Op. cit.*, p. 18

¹³¹ Human Rights Watch/Helsinki, *Azerbaijan: seven years of Nagorno-Karabakh conflict*, Human Rights Watch, USA, 1994, p. XX.

¹³² Secondo Paul A. Goble, le rivendicazioni azere sarebbero illegittime soprattutto dal punto di vista storico, giacché prima del 1918 l’Azerbaijan non era mai esistito in qualità di entità statale autonoma con propri caratteri culturali, etnici e religiosi. Le varie tribù, etnicamente e culturalmente simili ai turchi avrebbero fatto parte, infatti, a seconda della zona di insediamento, dell’Impero ottomano o di quello persiano. Qualunque pretesa sul Nagorno-Karabakh risulterebbe, pertanto, ingiustificata, poiché questo territorio storicamente non avrebbero potuto far parte di uno Stato azero. Vedi P. A. Goble, *Coping with the Nagorno-Karabakh crisis*, p. 20.

rivendicazioni territoriali che includevano non solo il Karabakh, ma anche alcune regioni della Georgia e i territori, anch'essi a maggioranza armena, del Nakhichevan e di Zangezur¹³³. Il 28 aprile del 1920 l'Azerbaijan venne conquistato dai bolscevichi e nei mesi successivi, secondo le cronache armene, essi cercarono di ottenere l'appoggio della Russia sovietica, presentando la questione come una lotta fra comunisti azeri e borghesi nazionalisti armeni alleati dell'Intesa¹³⁴. Il 29 novembre 1920 anche l'Armenia divenne sovietica e per un breve periodo gli armeni si illusero sul futuro del Karabakh, poiché i russi sovietici avevano promesso di riconoscere le loro rivendicazioni sulla regione, sul Nakhichevan e sulla provincia di Zangezur. A questo punto, gli armeni ricordano che il 1 dicembre 1920 il Comitato rivoluzionario azero-sovietico approvò una risoluzione con la quale i territori contestati furono riconosciuti parte della nuova Repubblica armeno-sovietica e che nel gennaio del 1921 anche l'Armenia si espresse comunicando l'annessione del Nagorno-Karabakh. Essi fanno menzione, inoltre, di un articolo comparso sulla *Pravda* e scritto da Stalin in persona, nel quale egli si rallegrava della ritrovata pace fra i popoli sovietici¹³⁵. È altresì vero che nelle cronache azere non c'è traccia di questi eventi e si faccia direttamente riferimento al 5 luglio 1921, quando il Comitato caucasico del Partito Comunista dell'Unione Sovietica (PCUS) su pressione di Stalin decise che il Nagorno-Karabakh sarebbe diventato una regione autonoma (*Oblast'*) all'interno della RSS azera, il cui centro sarebbe stato la città di Shushi¹³⁶. Ad influenzare tale decisione vi furono, presumibilmente, due ragioni: una di carattere endogeno legata alle politiche etniche degli inizi dell'epoca sovietica, ed una di carattere esogeno determinata dalla volontà di compiacere il nuovo Stato turco di Mustafà Kemal. In particolare, l'obiettivo era quello di creare delle Repubbliche non compatte dal punto di vista etnico per creare "cittadini sovietici" e ridurre le istanze nazionaliste. In politica estera, invece, Stalin puntava ad allearsi con Mustafà

¹³³ N. Hovhannisyanyan, *Op. cit.*, p. 22.

¹³⁴ *Ivi*, p. 35.

¹³⁵ *Ivi*, pp. 37-38.

¹³⁶ B. Balayev, *Op. cit.*, p. 19.

Kemal, motivo per cui nel 1921 furono restituiti alla Turchia numerosi territori conquistati in epoca zarista, che gli armeni rivendicano come facenti storicamente parte del proprio territorio, fra cui lo stesso monte Ararat, simbolo dell'identità e della cultura armena. Con il *Trattato di Mosca* fu stabilito, inoltre, il passaggio del Nakhichevan all'Azerbaijan, affine etnicamente alla Turchia, poi ribadito dall'articolo 5 del *Trattato di Kars*. Nel 1923 un decreto stabilì ufficialmente che anche il Karabakh costituiva parte della Repubblica azera, in qualità di *Oblast'* autonomo, la cui capitale si spostava da Shushi (dov'era concentrata la maggioranza della popolazione di etnia azera) a Stepanakert, mentre la città di Lachin, che costituiva il legame geofisico fra Armenia e Nagorno-Karabakh, fu incorporata allo Stato azero, separando fisicamente i due territori. Dopo il fallimento di alcuni tentativi alla fine della Seconda Guerra Mondiale, la questione si è riproposta violentemente alla fine degli anni Ottanta: gli armeni lamentavano, infatti, un trattamento fortemente discriminatorio dal punto di vista etnico e religioso, denunciando la volontà di de-armenizzare la regione e il pesante sottosviluppo economico¹³⁷. Gli armeni karabakhi, inoltre, sostenevano di avere poco potere decisionale, nonostante ufficialmente essi avrebbero dovuto godere di ampia autonomia amministrativa. Nel 1987 fu inviata una petizione a Mosca firmata da 75 mila armeni karabakhi con la quale si chiedeva di rivedere lo *status* del Karabakh e realizzare l'unificazione con la Repubblica armena¹³⁸. La legittimità di tale richiesta era, secondo gli armeni, ravvisabile nell'illegalità del trasferimento del Karabakh all'Azerbaijan e nel diritto all'autodeterminazione del popolo karabakho mediante la secessione¹³⁹. Le rivendicazioni karabakhe, tuttavia, non trovarono ascolto presso gli organi centrali dell'URSS, la quale temeva che qualunque modifica territoriale potesse avviare una catena di rivendicazioni nazionali in tutte le Repubbliche. A tale rifiuto fecero seguito

¹³⁷ Tale politica demografica fu applicata anche in Nakhichevan a partire dagli anni Venti, quando gli armeni nella regione costituivano circa il 60% della popolazione. Alla fine degli anni Ottanta, invece, la popolazione azera costituiva la netta maggioranza. Cfr. Human Rights Watch/Helsinki, *Op. cit.*, p. XX.

¹³⁸ B. Balayev, *Op. cit.*, p. 22.

¹³⁹ *Ivi*, p. 19.

numerose manifestazioni di piazza e il 20 agosto del 1988 il Soviet dei deputati del popolo del Nagorno-Karabakh convocò una seduta straordinaria che votò a favore dell'annessione, chiedendo alle Repubbliche di Armenia e Azerbaijan di rivedere i propri possedimenti territoriali¹⁴⁰. Da quel momento in poi, si susseguirono numerosi scontri in un'escalation di violenza, che culminò nel pogrom anti-armeno di Sumgait in cui morirono 32 persone e ne rimasero ferite oltre cento¹⁴¹. Sebbene il terremoto del 7 dicembre 1988 avesse duramente colpito il Paese e i mesi successivi fossero trascorsi in modo relativamente pacifico, nel 1989 vennero prese alcune decisioni fondamentali per il futuro armeno: a gennaio il Karabakh, pur appartenendo ancora all'Azerbaijan, fu posto direttamente sotto il controllo centrale di Mosca, mentre truppe sovietiche furono schierate nella capitale dopo l'arresto dei membri del Comitato Karabakh¹⁴². Fino ad allora gli armeni non avevano mai messo in discussione la loro appartenenza all'URSS. Tale gesto, però, fu percepito come un tradimento da parte del PCUS ed essi iniziarono a considerare la possibilità di staccarsi dall'Unione. Il Comitato si trasformò in Consiglio Nazionale Armeno del Karabakh e Levon Ter-Petrosyan fu nominato Presidente. Nel frattempo numerosi scioperi furono organizzati per protestare contro il blocco ferroviario azero e il clima di violenza si intensificò notevolmente¹⁴³. Nel dicembre del 1989 il Consiglio Nazionale del Nagorno-Karabakh e il Consiglio Supremo della RSS armena proclamarono la riunificazione, rigettata nel gennaio del 1990 dall'Azerbaijan. Di lì a poco fu dichiarato lo stato di emergenza e le truppe sovietiche intervennero nella Repubblica azera, provocando numerose vittime in quello che fu ribattezzato

¹⁴⁰ N. Hovhannisyan, *Op. cit.*, p. 56.

¹⁴¹ Il 7 luglio 1988 il Parlamento Europeo ha approvato una risoluzione nella quale non solo condannava la repressione nei confronti degli armeni in Azerbaijan, ma riconosceva anche la legittimità delle richieste karabakhe, affermando che quel territorio storicamente aveva sempre fatto parte dell'Armenia. Cfr. Parlamento Europeo, *L'azione del Parlamento Europeo*, Ufficio delle pubblicazioni ufficiali delle Comunità Europee, Lussemburgo, 1989, p. 32 e Human Rights Watch/Helsinki, *Op. cit.*, p. 1.

¹⁴² Il Comitato rappresentava il miglior interprete delle rivendicazioni karabakhe. Nato nel 1988 con l'obiettivo di riunificare la regione all'Armenia, fra i suoi maggiori esponenti contava Levon Ter-Petrosyan (futuro Presidente dell'Armenia post-sovietica), Vazgen Manukyan (futuro Primo Ministro) e Rafael Ghazaryan (futuro vicepresidente del Parlamento). Vedi E. Aliprandi, *Le regioni del Karabakh*, Caravaggio Editore, Vasto, 2010, p. 37.

¹⁴³ Human Rights Watch/Helsinki, *Op. cit.*, p. 3.

“gennaio nero”¹⁴⁴. Il 1990 vide lo scontro fra diverse formazioni paramilitari armene ed azere. Intanto, Ter-Petrosyan divenne Presidente del Soviet Supremo dell’Armenia e il 23 agosto del 1990 fu proclamata la sovranità armena, senza che vi fosse, però, una vera e propria secessione dall’Unione Sovietica. Nel giro di qualche mese, man mano che gli organi centrali dell’URSS perdevano il controllo, la situazione nel Caucaso si fece sempre più incandescente, galvanizzata dalla cosiddetta *Operazione Anello*, durante la quale centinaia di uomini armeni furono arrestati e deportati dai propri villaggi in Karabakh con l’obiettivo, secondo quanto affermò Human Rights Watch, di svuotare tali villaggi¹⁴⁵. Questi eventi causarono una dura risposta da parte armena con un aumento degli scontri e degli incidenti in Nagorno-Karabakh e nelle zone circostanti, segnando la definitiva rottura con l’Unione, poiché fra gli armeni si rafforzò la convinzione di essere stati nuovamente traditi da Mosca¹⁴⁶. Il 30 agosto 1991 l’Azerbaijan dichiarò la propria indipendenza e i primi di settembre dello stesso anno il Nagorno-Karabakh votò la secessione e la nascita della Repubblica del Karabakh Montano (Artsakh), mentre il 21 settembre un altro referendum sancì l’indipendenza armena. Mentre gli azeri affermano che l’atto fu totalmente illegale, gli armeni sostengono che la decisione karabakha fosse stata legittimata proprio dal comportamento dell’Azerbaijan che, avendo rigettato l’esperienza sovietica per ricollegarsi alla Repubblica del 1918, avrebbe *de facto* rinunciato ai territori assegnati in epoca sovietica¹⁴⁷. Inoltre, gli armeni rivendicavano la legittimità di tale decisione sulla base della legge sovietica del 3 aprile 1990 con la quale fu

¹⁴⁴ Nel 25° anniversario di tale tragedia lo scorso 15 gennaio Elmira Suleymanova, Commissario per i diritti umani della Repubblica di Azerbaijan, ha ricordato che morirono 147 persone, mentre 744 rimasero ferite e 841 furono illegalmente arrestate. Il testo è reperibile sul sito dell’Ambasciata azera in Italia al seguente link http://azembassy.it/content/uploads/2014/01/STATEMENT_15.01.2015.pdf.

¹⁴⁵ A porre in essere tali violazioni furono le milizie speciali azere, dette OMON, in collaborazione con le truppe sovietiche. Vedi Human Rights Watch/Helsinki, *Op. cit.*, p. 5.

¹⁴⁶ N. Hovhannisyan, *Op. cit.*, p. 67.

¹⁴⁷ Al contrario, l’Azerbaijan e alcuni giuristi sostengono che, in ogni caso, si dovrebbe applicare il principio dell’*uti possidetis*, vale a dire gli Stati nati per secessione o smembramento di un precedente Stato federale ereditano i confini in vigore immediatamente prima dell’indipendenza e su di essi, pertanto, esercitano la propria sovranità. Vedi N. Ronzitti, *Il conflitto del Nagorno-Karabakh e il diritto internazionale*, Giappichelli, Torino, 2014, p. 8.

regolata la secessione delle Repubbliche dall'URSS. Ai sensi dell'articolo 3 essa prevedeva che

Nelle Repubbliche dell'Unione, che includono repubbliche, *oblast'* e *okrug* autonomi, è necessario effettuare un referendum separato in ognuna di queste entità autonome. Spetta alla popolazione delle Repubbliche e delle entità autonome decidere indipendentemente se continuare a far parte della RSS, oppure separarsene, nonché decidere il proprio destino come stato.

Pertanto, il Nagorno-Karabakh avrebbe agito nel rispetto della legge così da risolvere la controversia sorta mediante l'indipendenza della regione¹⁴⁸. Tale decisione non ebbe, in realtà, alcun effetto pacificatore tanto che alla fine di gennaio del 1992, dopo il fallimento del fragile accordo mediato dal russo Eltsin e dal kazakho Nazarbayev, che prevedeva il cessate il fuoco, il disarmo dei gruppi paramilitari e il ritorno degli sfollati, gli scontri sfociarono in un vero e proprio conflitto armato. A farne le spese furono soprattutto i civili, sottoposti a violenze, massacri e rappresaglie da parte di entrambi gli eserciti. Il 26 febbraio, ad esempio, centinaia di azeri furono massacrati dall'esercito karabakho supportato dal 366° reggimento motorizzato dell'esercito russo nella città di Khojali¹⁴⁹, mentre il 10 aprile gli azeri attaccarono per rappresaglia la città di Maragha uccidendo 43 armeni e prendendone molti altri come ostaggi¹⁵⁰. Nei mesi successivi l'Armenia si impadronì di Shushi, ultima roccaforte azera e riuscì a ricongiungersi fisicamente con il Nagorno-Karabakh, occupando la città di Lachin e costituendo un omonimo corridoio di dieci chilometri. Se fino a quel momento la comunità internazionale non si era particolarmente interessata alla questione, fra maggio e giugno del 1992 arrivarono le prime condanne nei confronti

¹⁴⁸ N. Hovhannisyán, *Op. cit.*, p. 72.

¹⁴⁹ I morti accertati sono stati circa 200, ma secondo le fonti azere furono 613, di cui 106 donne e 83 bambini. Human Rights Watch ha sostenuto che le vittime potrebbero essere fra le 500 e le 1000 persone. Vedi Human Rights Watch/Helsinki, *Op. cit.*, p. 6 e S. Abilov, *Nagorno-Karabakh war e Khojali tragedy*, in Karabakh Conflict Series, The Washington Review of Turkish and Eurasian Affairs, 2013, p.3.

¹⁵⁰ Human Rights Watch/Helsinki, *Bloodshed in the Caucasus: escalation of the Armed Conflict in Nagorno Karabakh*, Human Rights Watch, USA, 1992, p. 29.

dell'Armenia: oltre alla Turchia e all'Iran, anche la Comunità Europea, la NATO e la CSCE condannarono l'uso della forza e la violazione dell'integrità territoriale azera¹⁵¹. Il 24 marzo del 1992, in seno alla CSCE, fu convocato un incontro straordinario fra i delegati armeni e azeri ad Helsinki per indire una Conferenza internazionale nell'ottica di trovare una rapida soluzione al conflitto. A causa dell'impossibilità di trovare un accordo, la Conferenza convocata a Minsk non ebbe luogo, tuttavia fu istituito comunque un "gruppo di lavoro", conosciuto come *Gruppo di Minsk*¹⁵². Nel corso del 1993 l'Armenia riuscì a consolidare il controllo sul territorio azero, costruendo una sorta di "cintura di sicurezza" attorno al Karabakh, per cui circa il 20% del territorio azero risulta oggi occupato illegalmente¹⁵³. La debolezza interna di Baku e l'impossibilità di controllare parte del proprio territorio insieme alle difficoltà di Erevan per i rifornimenti energetici costrinsero i due Paesi ad accettare l'armistizio proposto dalla Comunità degli Stati Indipendenti (CSI), dalla Federazione Russa e dal Kirghizistan. Il 5 maggio 1994 Armenia, Azerbaijan e Nagorno-Karabakh firmarono il *Protocollo di Biškek* che fu seguito da un accordo di cessate il fuoco a tempo indeterminato¹⁵⁴. Ben lungi dall'essere risolta, periodicamente la situazione sembra essere sul punto di precipitare. Nel 2007, grazie alla mediazione dell'allora Presidente russo Medvedev, Armenia e Azerbaijan firmarono il primo documento ufficiale condiviso dalla fine delle ostilità con cui essi si impegnano a non ricorrere all'uso delle armi e cercare una reale riconciliazione. Ciò nonostante, le relazioni fra i due Paesi non si sono normalizzate e il Karabakh non è stato riconosciuto dalla comunità internazionale come Stato indipendente¹⁵⁵. Al di là delle possibili

¹⁵¹ C. Migdalovitz, *Armenia-Azerbaijan Conflict*, in CRS Issue Brief for Congress, The Library of Congress, Washington, 2003, p. 3.

¹⁵² Tale gruppo è co-presieduto da Francia, Russia e Stati Uniti, ma ne fanno parte in qualità di membri permanenti anche Bielorussia, Germania, Finlandia, Italia, Svezia e Turchia, oltre Armenia e Azerbaijan.

¹⁵³ B. Balayev, *Op. cit.*, p. 26.

¹⁵⁴ N. Ronzitti, *Op. cit.*, p. 17.

¹⁵⁵ L'accordo sembrava piuttosto un tentativo di mantenimento dello *status quo* da parte russa per non perdere i propri privilegi nel Caucaso: l'Armenia, infatti, a causa della chiusura delle frontiere con Turchia e Azerbaijan, è isolata al centro della regione e, dal punto di vista energetico, dipende totalmente dalla Russia, la quale si è appropriata di tutti i maggiori settori economici del Paese. Mosca continuerà a boicottare qualunque tentativo di liberarsi da tale influenza. L'alleato armeno in Transcaucasia è assolutamente prioritario per i russi per non perdere il controllo della regione.

soluzioni proposte, che non possono essere affrontate in questa sede, è chiaro che né l'Armenia né l'Azerbaijan hanno intenzione di fare un passo indietro: gli armeni, infatti, ritengono sia giunto il tempo di essere risarciti per i grandi torti subiti nel corso della propria storia (fra cui il grande affronto rappresentato dalla perdita del monte Ararat a pochi chilometri da Erevan), mentre gli azeri vogliono recuperare il controllo, prima di tutto, sui territori occupati illegalmente e, in seconda istanza, sul Nagorno Karabakh. In particolare, secondo quanto afferma Paul A. Goble, la ragione principale di tale interessamento azero risiederebbe nel fatto che in Karabakh nascono alcuni degli affluenti più importanti dei fiumi che attraversano il Paese¹⁵⁶. I primi si appellano al diritto all'autodeterminazione dei popoli, mentre i secondi rivendicano il principio dell'inviolabilità delle frontiere e il divieto di aggressione. Alcuni giuristi, come Natalino Ronzitti, sostengono che gli armeni del Karabakh non costituiscano un popolo, bensì una minoranza. Per tale ragione, pur riconoscendo la necessità di garantire il rispetto dei diritti umani e delle libertà fondamentali delle minoranze, essi non avrebbero diritto all'autodeterminazione perché essa spetterebbe solo ai popoli. La secessione, pertanto, risulta illegittima, sicché dovrebbe prevalere l'integrità territoriale azera, a maggior ragione visto che l'Armenia ha violato il divieto di uso della forza¹⁵⁷. Tuttavia, nel 2008 il Kosovo (regione autonoma serba a maggioranza albanese) ha proclamato la propria indipendenza mediante secessione ed è stato riconosciuto ad oggi da 110 Stati fra cui Stati Uniti, Italia, Francia, tutti e tre parte del Gruppo di Minsk. Ciò costituisce un importante precedente, soprattutto alla luce di quanto sostenuto da altri autori, come Halperin e Sheffer, i quali affermano che non tutte le autodeterminazioni sono uguali, distinguendone sei diverse tipologie. In particolare, il Karabakh sarebbe un caso di autodeterminazione *transnazionale* (richiesta di annessione ad un altro Stato) o *subnazionale* (richiesta di staccarsi da uno Stato e crearne uno nuovo)¹⁵⁸. In ogni caso, la questione del Nagorno-Karabakh influisce notevolmente sulle dinamiche politiche interne dei Paesi

¹⁵⁶ P. A. Goble, *Op. cit.*, p. 19.

¹⁵⁷ N. Ronzitti, *Op. cit.*, p. 13.

¹⁵⁸ N. Hovhannisyanyan, *Op. cit.*, p. 93.

coinvolti tanto in Armenia quanto in Azerbaijan. Tuttavia, nel caso armeno ciò è ancora più evidente: non è casuale, infatti, che l'attuale e gli ex Presidenti siano originari del Karabakh.

3.3 La nascita della democrazia

Staccarsi dall'URSS non fu, quindi, una scelta scontata per il Paese, che oltre a doversi rapportare con dei vicini percepiti come aggressivi e ostili, ha dovuto fare i conti con una posizione geografica e una conformazione del sottosuolo che, vista la situazione, non le erano favorevoli. Collocata al centro del Caucaso meridionale, la più piccola delle tre Repubbliche transcaucasiche non ha sbocchi sul mare ed è priva di risorse naturali che possano garantirle l'autosufficienza energetica. L'unica fonte di energia interna era costituita dalla centrale nucleare di Medzamor, i cui reattori furono spenti dopo il terremoto nel 1988. A ciò si aggiungano la chiusura delle frontiere turco-azere, l'interruzione dei rifornimenti provenienti dall'Azerbaijan e con lo scoppio della guerra in Abkhazia anche di quelli georgiani. Tuttavia, il sentimento nazionalista andava intensificandosi man mano che l'ambiguità del PCUS aumentava. Secondo G. J. Libaridian, i leader karabakhi sono divenuti così influenti nella politica armena post-sovietica perché essi hanno messo in crisi il paradigma basato sulla paranoia dilagante del panturchismo. Specificatamente, il Movimento Nazionale Armeno ebbe il merito di distinguere il naturale interesse russo per il Caucaso dalle istanze imperialiste, che avevano privato l'Armenia di un'agenda nazionale, dell'indipendenza e di uno sviluppo democratico¹⁵⁹. Per questo, nonostante la situazione economica disastrosa, gli armeni optarono per l'indipendenza. Come poeticamente ricorda Libaridian, il Karabakh rappresentò l'occasione per riappropriarsi del proprio destino. Grazie alle aperture gorbacioviane erano sorti nel Paese numerosi gruppi formalmente non riconosciuti, che sotto l'ombrello del MNA divennero una vera e propria forza di opposizione. Il MNA fu capace di obbligare il Partito Comunista armeno, l'unico legalmente riconosciuto, a non opporsi alla partecipazione della

¹⁵⁹ G. J. Libaridian, *Op. cit.*, pp. 202-203.

nuova coalizione alle elezioni legislative per il Soviet Supremo. Il Movimento riuscì ad ottenere numerosi seggi e il proprio candidato alla Presidenza del Soviet, Levon Ter-Petrosyan, l'esponente di maggior spicco del Comitato Karabakh, fu eletto a discapito del comunista Vazgen Movsisian¹⁶⁰. Né il Partito né lo sconfitto si opposero a tale risultato, consapevoli della propria debolezza, permettendo così una transizione grossomodo pacifica, eccetto alcuni episodi¹⁶¹. Alla dichiarazione di sovranità del 1990 fece seguito il referendum che il 21 settembre del 1991 sancì definitivamente l'indipendenza dell'Armenia dall'Unione Sovietica.

3.3.1 *La Presidenza di Levon Ter-Petrosyan, 1991-1998*

L'Armenia ufficializzò la propria indipendenza mediante decreto il 23 settembre 1991 e di lì a poco furono organizzate le prime elezioni presidenziali della nuova Repubblica indipendente. Il 16 ottobre 1991 Levon Ter-Petrosyan fu eletto Presidente con l'83% dei voti a favore e su di lui ricadde l'onere di cambiare le regole del gioco. Il nuovo Presidente fu coadiuvato nell'esercizio delle sue funzioni da un vice Presidente, Gagik Harutiunian, fino al 1995, quando la carica fu abolita. Il compito non fu semplice, poiché era necessario creare nuove istituzioni e convertire alcune delle vecchie, come il Soviet Supremo, separare i poteri esecutivo, legislativo e giudiziario, riformare i sistemi educativo e sanitario, oltre al fatto che bisognava provvedere alla ricostruzione delle zone devastate dal terremoto e far ripartire l'economia. Innanzitutto, furono aperti i lavori per la nuova Costituzione che entrò in vigore il 5 luglio 1995. Fin dai primi articoli apparve chiara la direzione che la Presidenza Ter-Petrosyan, almeno sulla carta, era intenzionata ad intraprendere: l'articolo 1, infatti, recita che *la Repubblica di Armenia è uno Stato sovrano, democratico e sociale, governato dallo stato di diritto*, mentre l'articolo successivo riconosce che tale sovranità spetti al popolo armeno. Con l'articolo 3, inoltre, l'Armenia riconosce e assicura il rispetto dei

¹⁶⁰ *Ivi*, pp. 209-210.

¹⁶¹ L'episodio più grave fu l'uccisione di un giovane economista, V. Ayvazian, che il Soviet Supremo aveva mandato a trattare, dopo che un gruppo paramilitare aveva occupato un edificio ad Erevan. Ter-Petrosyan riuscì ad evitare la totale degenerazione degli eventi, ottenendo la resa del gruppo.

diritti umani e delle libertà fondamentali¹⁶². Una delle riforme istituzionali più urgenti riguardò la separazione fra potere legislativo ed esecutivo: dopo una serie di contrasti, si optò per un modello semipresidenziale di ispirazione francese. Il Soviet Supremo si trasformò gradualmente in un Parlamento rappresentativo, rinominato Assemblea Nazionale, che avrebbe dovuto esercitare il potere legislativo autonomamente e contrastare, in caso di necessità, l'operato del Presidente. Fu stabilita, inoltre, la condivisione del potere esecutivo fra il Primo Ministro e il Presidente¹⁶³. Durante il primo mandato della Presidenza Ter-Petrosyan si susseguirono quattro Primi Ministri, fra cui Vazgen Manukian, proveniente anch'egli dal Comitato Karabakh, ma fra i più critici oppositori del nuovo Presidente, e Hrand Bagratian, sotto la cui guida furono introdotte le riforme economiche ed intensate le relazioni con la Banca Mondiale e il Fondo Monetario Internazionale¹⁶⁴. L'amministrazione Ter-Petrosyan dovette guidare il Paese nella transizione dalle logiche economiche sovietiche alle regole dell'economia di mercato. Era evidente che, sia in termini di macchinari a disposizione che in termini di quantità e qualità della produzione, l'Armenia non poteva assolutamente competere a livello globale. Non era sufficiente apporre delle modifiche alle vecchie strategie, bensì bisognava rivoluzionare l'intero modello economico, sebbene fosse difficile individuare economisti capaci di traghettare il Paese verso l'economia di mercato. Nel giro di qualche anno, comunque, sotto la guida di Bagratian, furono privatizzati il settore agricolo, le imprese commerciali di media grandezza e gli impianti industriali. Inoltre, fu istituita una banca centrale ed introdotta una moneta nazionale. Tuttavia, agli inizi del 1992 la militarizzazione del conflitto in Nagorno-Karabakh ebbe gravi conseguenze sul piano economico interno perché al blocco dei rifornimenti energetici russi provenienti dall'Azerbaijan iniziato nel 1991 si aggiunsero la chiusura della frontiera turca per solidarietà con gli azeri e lo scoppio della guerra

¹⁶² Il testo completo della Costituzione, integrato dagli emendamenti del 2007, è disponibile sul sito dell'Assemblea Nazionale al link <http://www.parliament.am/parliament.php?id=constitution&lang=eng>.

¹⁶³ G. J. Libaridian, *Op. cit.*, pp. 217-221.

¹⁶⁴ *Ivi*, p. 214.

in Abkhazia, che bloccò la via di approvvigionamento georgiana¹⁶⁵. L'unica soluzione possibile per sopperire a tale situazione fu la riapertura della centrale nucleare di Medzamor, che da sola non riusciva comunque a garantire un livello minimo di autosufficienza energetica. La crisi economica e i costi della guerra, anche dopo il cessate il fuoco, impedirono l'implementazione delle riforme nei settori dell'istruzione e della sanità, mentre gli elevati livelli di corruzione, nepotismo e favoritismo a livello amministrativo e industriale impedirono un effettivo miglioramento delle condizioni di vita della popolazione, il che ridusse la popolarità di Ter-Petrosyan. A tale situazione economica poco idilliaca, si aggiunse l'inasprimento del clima politico a causa della sempre maggiore opposizione da parte dell'ex Primo Ministro Manukian, che accusava la Presidenza di non essere in grado di portare avanti delle riforme economiche efficaci, di essere incapace di attirare finanziamenti stranieri e, soprattutto, di aver favorito la nascita di una classe politica ampiamente corrotta¹⁶⁶. Il 1994 fu un anno particolarmente controverso durante il quale due eventi scioccarono il Paese e l'Occidente, che guardava all'Armenia come un esempio di transizione pacifica verso la democrazia. Il primo gravissimo episodio fu l'assassinio dell'ex sindaco di Erevan, Hambardzum Galstyan, anch'egli membro del Comitato Karabakh, cui fecero seguito gli omicidi, tutti rimasti irrisolti, di altri personaggi pubblici, che destabilizzarono profondamente la società armena, mentre il secondo evento traumatico fu la decisione di Ter-Petrosyan di bandire la Federazione Rivoluzionaria Armena, conosciuta anche come Partito *Dashnak*, uno dei partiti storici del Paese, ufficialmente a causa di presunte attività illegali e criminali, ma molto più probabilmente in vista delle elezioni parlamentari del 1995 e delle presidenziali del 1996¹⁶⁷.

Il secondo mandato di Levon Ter-Petrosyan non trovò la stessa legittimazione del precedente. Durante le elezioni del 22 settembre 1996 gli osservatori OSCE

¹⁶⁵ *Ivi*, pp. 225-227.

¹⁶⁶ G. J. Libaridian, *Op. cit.*, p. 228.

¹⁶⁷ *Ivi*, pp. 238-239.

registrarono procedure non conformi agli standard internazionali in materia elettorale e numerose violazioni dei diritti umani e delle libertà fondamentali costituzionalmente riconosciute¹⁶⁸. Le manifestazioni di piazza organizzate da Manukian per chiedere di invalidare il risultato elettorale sfociarono nell'assalto al palazzo dell'Assemblea Nazionale e nel pestaggio del Presidente Babken Ararktsian e del suo vice Ara Sahakyan. Ciò evidenziò la fragilità della democrazia armena e l'urgenza non solo di rafforzare le istituzioni, ma anche di interiorizzare le nuove regole democratiche. Ter-Petrosyan non riuscì a realizzare alcun punto dei quattro presenti nel suo programma: democrazia, economia di mercato, normalizzazione delle relazioni internazionali e Nagorno-Karabakh. La deriva autoritaria cui si era giunti fra il 1994 e il 1996 aveva delegittimato totalmente il potere politico di Ter-Petrosyan, mentre sotto il profilo economico molte delle riforme rimasero incomplete o furono implementate molto lentamente, anche a causa della corruzione dilagante. La gestione irresponsabile del passaggio all'economia di mercato in Armenia come nel resto dei Paesi ex-sovietici ha comportato la nascita di una classe di "oligarchi", la cui influenza politica ed economica si è progressivamente estesa, esasperando la forbice sociale¹⁶⁹. Anche in politica estera l'obiettivo di normalizzare i rapporti con i propri vicini per garantire la sicurezza armena e avviare un processo di integrazione regionale era fallito. Seppur tentando di volgere lo sguardo verso l'UE, Ter-Petrosyan non ha potuto evitare di legarsi indissolubilmente alla Federazione Russia, dipendendo in maniera pressoché totale dai suoi approvvigionamenti energetici¹⁷⁰. Malgrado la questione del Nagorno-Karabakh abbia più o meno direttamente influenzato tutti i punti del programma, fu proprio la posizione assunta da Ter-Petrosyan in merito a tale questione a determinarne la caduta.

¹⁶⁸ L'OSCE condannò soprattutto il trattamento subito dall'opposizione e dai media, nonostante l'esistenza di una legge del 1991 a garanzia delle libertà di espressione, riunione e associazione.

¹⁶⁹ D. Grigorian, *Armenia's economy since independence*, in FPC Briefing, The Foreign Policy Center, Londra, 2011, pp. 1-2.

¹⁷⁰ T. G. Petros, *Evolution of Armenia's Foreign Policy*, in Armenian International Policy Research, Working Paper, 3/13, 2003, p. 3.

3.3.2 La Presidenza di Robert Kocharian, 1998-2008

Il 20 marzo del 1997 il Presidente nominò Primo Ministro Robert Kocharian¹⁷¹, all'epoca Presidente del Nagorno-Karabakh, commettendo il suo errore politico più grave. Egli, infatti, aveva idee profondamente diverse su molte questioni, fra cui proprio le relazioni con la Turchia e le possibili soluzioni per il conflitto karabakho. Kocharian, inoltre, poteva contare sull'appoggio del Ministro della Difesa Vazgen Sargsyan e, soprattutto, su quello del Ministro dell'Interno e della Sicurezza Nazionale, Serzh Sargsyan, rappresentante del potere del nuovo Primo Ministro in Armenia. Benché la situazione, quindi, si fosse relativamente tranquillizzata dopo il caos post-elettorale, rapidamente si costituì attorno al duo Kocharian - Sargsyan una potente lobby karabakha¹⁷². In particolare, Ter-Petrosyan fu accusato di esagerare l'impatto della chiusura delle frontiere con Turchia e Azerbaijan per nascondere i reali motivi della crisi economica armena, vale a dire evasione fiscale e corruzione. Gli si rimproverava, inoltre, di aver tradito la *causa armena* a causa delle sue posizioni concilianti. Ter-Petrosyan riteneva che lo sviluppo economico armeno fosse bloccato dall'isolamento nella regione, per cui la normalizzazione dei rapporti con la Turchia e, soprattutto, la risoluzione del nodo karabakho avrebbero dovuto essere centrali nelle politiche governative, mentre Kocharian e Sargsyan sostenevano che fosse necessario rafforzare il sistema contributivo per colpire gli evasori fiscali e migliorare il governo delle amministrazioni per combattere clientelismo, nepotismo e favoritismi. Essendo entrambi armeni karabakhi, essi fecero del riconoscimento del diritto all'autodeterminazione karabakha una bandiera, accusando Ter-Petrosyan, che più pragmaticamente auspicava la restituzione dei territori occupati e la previsione di una ampia e sostanziale autonomia del Karabakh senza annessione all'Armenia e rinunciando all'indipendenza, di svendere la libertà del

¹⁷¹ Di origine karabakha, è stato uno dei leader del movimento *Miatsum* e comandante militare in prima fila per la riunificazione del Karabakh all'Armenia. Insieme a Serzh Sargsyan, Vazgen Sargsyan ed altri personaggi che entrarono nella vita politica armena, organizzò l'Esercito di difesa del Nagorno-Karabakh nel 1992, ancora oggi operativo.

¹⁷² S. H. Aroutian, *From Ter-Petrosyan to Kocharian: leadership change in Armenia*, in *Soviet e Post-Soviet Studies Working Paper Series*, University of California, Berkeley, 2000, pp. 47-48.

Karabakh e il riconoscimento del genocidio armeno da parte turca, a causa della sua incapacità di governare¹⁷³. Il 3 febbraio del 1998 Levon Ter-Petrosyan fu costretto a rassegnare le dimissioni, poiché non godeva più della fiducia del Parlamento, né dell'appoggio della Diaspora. A quel punto Robert Kocharian assunse la Presidenza confermata dalle successive elezioni in aprile. Sotto la sua amministrazione si registrarono i maggiori successi dal punto di vista economico, poiché i cambiamenti operati dal suo predecessore, anche se parziali, cominciarono a dare dei risultati ai quali il nuovo Presidente aggiunse una massiccia privatizzazione delle imprese più grandi, soprattutto nel settore edilizio. A partire dagli anni Duemila l'Armenia conobbe un periodo particolarmente favorevole, tanto da essere rinominata la *tigre caucasica* dalla Banca Mondiale. La crescita del PIL a due cifre raggiunse anche picchi di oltre il 13% annui trainata dal settore delle costruzioni¹⁷⁴. Malgrado tale *boom*, lo sviluppo economico armeno, però, risultava bloccato per almeno tre ragioni: in primo luogo, gli unici investimenti stranieri, seppur consistenti, restavano quelli provenienti dalla Diaspora¹⁷⁵; in secondo luogo, nonostante le promesse, la corruzione rimase un fenomeno ampiamente diffuso in tutto il Paese, garantendo agli "oligarchi" il monopolio delle decisioni politiche ed economiche ed, infine, la mancata diversificazione degli investimenti comportava il finanziamento del solo settore edilizio, i cui proventi non venivano però reinvestiti in altro¹⁷⁶. I successi economici, comunque, non andarono di pari passo con quelli politici: è sotto l'amministrazione Kocharian, infatti, che si registrò una pesante battuta d'arresto allo sviluppo della democrazia. I primi problemi si manifestarono già durante le elezioni presidenziali del 30 marzo 1998. Affinché si possa concorrere alla carica di Presidente è necessario essere cittadini armeni e aver risieduto nel Paese almeno dieci anni: Robert Kocharian non solo tecnicamente non era un cittadino

¹⁷³ *Ivi*, pp. 51-57.

¹⁷⁴ G. J. Libaridian, *Op. cit.*, p. 259.

¹⁷⁵ La Diaspora investiva circa un miliardo e mezzo di dollari l'anno, specialmente nelle costruzioni, contribuendo a circa il 20% del PIL. Vedi R. Sorrentino, *Armenia, la Tigre del Caucaso*, *Il Sole 24 Ore*, n. 55, 20 settembre 2007.

¹⁷⁶ D. Grigorian, *Op. cit.*, p. 2.

armeno¹⁷⁷, ma fino all'anno precedente aveva ricoperto la carica di Presidente in Nagorno-Karabakh. Nonostante la mancanza dei requisiti di cittadinanza e residenza, l'ex Primo Ministro fu comunque registrato come candidato in violazione della legge. Gli osservatori internazionali registrarono, inoltre, numerosi brogli tanto che alcuni osservatori sostennero addirittura che le elezioni fossero state, in realtà, vinte dallo sfidante Karen Demirjian volto noto del passato sovietico ricomparso improvvisamente nel 1998, ma che non si oppose alla decisione della Corte Costituzionale di convalidare il risultato a favore di Kocharian¹⁷⁸. L'alleanza con il Ministro della Difesa V. Sargsyan sfumò presto e la nuova amministrazione dovette scontrarsi con l'asse V. Sargsyan - Demirjian, divenuti rispettivamente Primo Ministro e Presidente dell'Assemblea Nazionale dopo aver vinto le elezioni parlamentari del 1999. Il 27 ottobre dello stesso anno, però, l'Armenia fu sconvolta dall'assalto al palazzo dell'Assemblea Nazionale da parte di un gruppo di uomini armati, che provocò il ferimento di una trentina di deputati e la morte di otto persone, fra cui proprio i due maggiori oppositori del Presidente¹⁷⁹. La brutale uccisione di due delle più alte cariche dello Stato fece sprofondare il Paese in una grave crisi istituzionale che, in realtà, rafforzò la figura di Robert Kocharian, il quale aveva negoziato con gli assassini per il rilascio degli ostaggi ed era risultato estraneo agli omicidi.

Poiché nel Paese non vi erano figure che in termini di esperienza e personalità potessero rappresentare un'opposizione pericolosa, nel 2003 Robert Kocharian iniziò il suo secondo mandato dopo aver vinto contro Stepan Demirjian, figlio del Presidente dell'Assemblea Nazionale assassinato. Purtroppo, anche in questo caso, le elezioni furono caratterizzate da brogli elettorali ed irregolarità a dimostrazione dell'enorme difficoltà di superare alcuni problemi divenuti

¹⁷⁷ Non solo non vi era stata riunificazione, ma l'Armenia non aveva nemmeno riconosciuto ufficialmente l'indipendenza karabakha, pertanto Kocharian tecnicamente era un cittadino azero di etnia armena o tutt'al più un cittadino karabakho.

¹⁷⁸ Demirjian fu Segretario generale del Partito Comunista armeno fra il 1974 e il 1988 per poi ritirarsi dalla vita politica e divenire direttore della centrale elettrica più importante del Paese. Vedi G. J. Libaridian, *Op. cit.*, pp. 250-251.

¹⁷⁹ *Ivi*, p. 252.

patologici. La Corte Costituzionale, pur non invalidando il voto, per la prima volta riconobbe che la correttezza e la trasparenza delle elezioni erano risultate fortemente ridotte e che le maggiori violazioni erano avvenute durante la campagna elettorale del Presidente in carica. La Corte consigliò, inoltre, di indire entro un anno un *referendum di fiducia confermativo* che però non ebbe luogo¹⁸⁰. Nel 2005, comunque, la Costituzione fu emendata e nel 2007 fu adottata la nuova strategia di sicurezza nazionale sviluppata secondo cinque direttive: indipendenza, protezione dello Stato e della sua popolazione, pace e cooperazione internazionale, difesa dell'identità nazionale e prosperità¹⁸¹. Benché la risoluzione del conflitto karabakho rientrasse fra le priorità del governo, la Presidenza Kocharian assunse posizioni più intransigenti al riguardo, soprattutto rispetto al distretto di Meghri. In cambio della perdita del confine con l'Iran che avrebbe garantito collegamento diretto fra Nakhicevan e Baku, l'Azerbaijan avrebbe concesso l'annessione del Nagorno-Karabakh. La mancata risoluzione del conflitto con gli azeri determinò una nuova fase di stagnazione tanto in politica interna, visto che gli obiettivi principali (fra cui la prosperità economica) non potevano essere perseguiti, quanto in politica estera, considerato che la politica di *complementarietà* o del *doppio binario* avrebbe potuto essere perseguita solo mediante la normalizzazione dei rapporti con i propri vicini¹⁸².

3.3.3 La Presidenza di Serzh Sargsyan (2008 – in corso)

Dato che Robert Kocharian non avrebbe potuto ricandidarsi alla Presidenza perché la Costituzione fissa a due il limite massimo di mandati presidenziali consecutivi, il 4 aprile 2007 egli nominò Primo Ministro Serzh Sargsyan per

¹⁸⁰ O. Cappelli, *Demokratizatsiya, la transizione fallita: democrazia populista e presidenzialismo plebiscitario nell'URSS e nello spazio post-sovietico*, Guida, Napoli, 2004, pp. 352-353.

¹⁸¹ L'intero documento è consultabile sul sito della Repubblica di Armenia al link http://www.mfa.am/u_files/file/doctrine/Doctrineeng.pdf.

¹⁸² L'obiettivo era di ridurre l'impatto russo attraverso partenariati strategici per una rete più ampia di alleanze economiche (ad esempio, con l'Unione Europea, gli Stati Uniti, l'Iran o la Georgia). Nel 2001, pertanto, l'Armenia è entrata nel Consiglio d'Europa e nel 2003 nell'OMC. Vedi G. J. Libaridian, *Op. cit.*, pp. 261-264.

segnalarlo come suo successore¹⁸³. Al suo posto, in qualità di Ministro della Difesa, fu nominato Mikael Harutyunian, colonnello-generale in prima linea durante il conflitto in Nagorno-Karabakh. Nell'ottobre dello stesso anno, Levon Ter-Petrosyan, il quale dopo le dimissioni nel 1998 si era ritirato dalla vita politica, decise di presentarsi alle elezioni presidenziali del 19 febbraio 2008. Ancora una volta l'Armenia si dimostrò incapace di assicurare la trasparenza e la correttezza dell'intero processo elettorale. Ai soliti brogli, però, questa volta fecero seguito numerosi giorni di protesta e di scontri per contestare la vittoria di Serzh Sargsyan con circa il 53% dei voti. Gli effetti degli scontri furono tragici: dieci morti, centinaia di feriti e la proclamazione dello stato d'emergenza a partire dal 1° marzo. I primi due anni della Presidenza Sargsyan non sono stati particolarmente fortunati: alla crisi politica interna si aggiunsero il conflitto russo-georgiano e la crisi economica globale, i cui effetti in Armenia furono a dir poco disastrosi. La crescita del PIL passò da un 13,7% del 2007 ad un -14,1% del 2009, uno dei tassi negativi più bassi al mondo causato soprattutto dal crollo del settore edilizio, mentre la povertà aumentò di dieci punti percentuali fra il 2008 e il 2010¹⁸⁴. Per tale ragione, nel novembre del 2008 fu varato un piano anti-crisi che, puntando su costruzioni, settore energetico e comparto minerario, mirava al raggiungimento di un equilibrio attraverso una serie di riforme, fra cui quella del sistema bancario e del mercato dei capitali¹⁸⁵. In particolare, la lotta alla povertà fu fissata fra le priorità assolute del governo guidato da Tigran Sargsyan. A tal proposito, nel 2009 è stato adottato un piano di riduzione della povertà il cui termine ultimo è il 2021, sebbene già alla fine del 2015 sarà possibile valutare

¹⁸³ Oltre ad essere stato uno dei fondatori e comandanti dell'Esercito karabakho, egli ricoprì la carica di Ministro della Difesa sotto la Presidenza Ter-Petrosyan e di Ministro degli Interni e della Sicurezza Nazionale fra il 1996 e il 1999. Nel 2000 era di nuovo Ministro della Difesa e riformò l'Esercito trasformandolo in un soggetto temuto dentro e fuori i confini armeni. Cfr. F. Bordonaro, *Armenia, Azerbaijan, Georgia: elezioni, tendenze politiche e scenari del contesto caucasico*, in ISPI Working Paper "Il Caucaso in una prospettiva europea", n. 29, 2008, p. 11.

¹⁸⁴ D. Grigorian, *Op. cit.*, p. 3.

¹⁸⁵ Il piano completo è consultabile sul sito del Governo della Repubblica di Armenia al link <http://www.gov.am/files/docs/319.pdf>.

l'efficacia delle azioni poste in essere fino a questo momento¹⁸⁶. Fra le priorità della Presidenza Sargsyan avrebbe dovuto esserci anche la risoluzione dell'ormai ventennale conflitto con l'Azerbaijan. Tuttavia, spesso si è fatto riferimento all'atteggiamento armenofobico azero a causa del quale il Presidente ha escluso la possibilità che il Nagorno-Karabakh torni sotto sovranità azera. Un parziale successo, però, fu conseguito il 10 ottobre 2009 con la firma dei due *Protocolli di Zurigo* con cui furono stabilite relazioni diplomatiche fra Armenia e Turchia, lo sviluppo di relazioni bilaterali e la riapertura delle frontiere. Di fatto, poiché l'Azerbaijan chiedeva alla Turchia di inserire la restituzione del Karabakh e dei territori occupati come condizione preliminare, il processo di ratifica dei Protocolli si è bloccato, congelando nuovamente i rapporti fra la Turchia e l'Armenia.

Le elezioni presidenziali del 19 febbraio 2013 hanno riconfermato Serzh Sargsyan alla guida del Paese. Esse rappresentavano un banco di prova importante per l'Armenia: la Repubblica, infatti, era chiamata a dimostrare, dopo i tragici eventi verificatisi nel 2008 e preceduti dalla morte violenta di alcuni degli uomini politici più influenti, di essere pronta finalmente a fare un salto di qualità e intraprendere in maniera decisa il cammino della democrazia. Tali elezioni presidenziali sono state anticipate dalle parlamentari del 2012, durante le quali i temi più dibattuti della campagna elettorale sono stati la trasparenza delle elezioni, il potere degli "oligarchi", le relazioni con la Turchia e il Nagorno-Karabakh. A più di vent'anni dall'indipendenza i temi caldi del dibattito politico armeno non sono minimamente cambiati. Il Nagorno-Karabakh è stato anche uno degli argomenti principali della campagna elettorale di Serzh Sargsyan nel 2013. Egli riteneva assolutamente necessario rafforzare la sicurezza del Karabakh e dei suoi abitanti, soprattutto dopo che nel 2012 si era sfiorato lo scontro armato a causa del *caso*

¹⁸⁶ Istituto Nazionale per il Commercio Estero, *Armenia: rapporti Paesi congiunti, ambasciate/consolati – uffici ICE all'estero*, 2010, p. 2. Il rapporto completo è consultabile al link <http://www.ice.gov.it/paesi/pdf/armenia.pdf>.

*Safarov*¹⁸⁷. Per fare un bilancio dei risultati ottenuti dal Presidente Sargsyan durante il suo secondo mandato è ancora presto. Il leitmotiv sempre valido, però, è che il futuro dell'Armenia in termini di sviluppo economico e politico non può prescindere dal garantire una certa stabilità nella regione. Gli indici di crescita del PIL, dell'occupazione, della lotta alla povertà hanno registrato degli innegabili miglioramenti negli ultimi anni, ma la chiusura delle frontiere e l'esclusione dai percorsi degli idrocarburi, di cui l'Armenia è totalmente sprovvista, pesano fortemente sullo sviluppo del Paese.

3.4 I limiti allo sviluppo della democrazia

La Repubblica d'Armenia è comunemente considerata uno dei Paesi più democratici nello spazio ex-sovietico, soprattutto perché non vi sono stati rovesciamenti improvvisi e violenti di potere. Ciò nonostante, nel Paese si sono verificati gravi episodi che hanno minato fortemente il percorso democratico delle istituzioni. Tali accadimenti non hanno fatto altro che rafforzare le tendenze autocratiche della leadership politica, seppure non al punto da instaurare regimi dittatoriali. Come si è più volte ripetuto, la questione del Karabakh ha ampiamente condizionato e continua a condizionare le dinamiche interne. Oltretutto, le maggiori cariche dello Stato armeno sono quasi esclusivamente di origine karabakha. A mo' di corollario, però, vi sono altri elementi critici che impediscono il sano sviluppo della democrazia e dello stato di diritto. Innanzitutto, se è vero che non si volle mettere in atto alcuna vendetta contro i membri della vecchia amministrazione, i quali hanno anche potuto ricoprire cariche civili e politiche di primo piano; è anche vero che ciò significò coprire gli errori, i fallimenti e i soprusi commessi nel corso dell'epoca sovietica. Non solo tali soggetti riuscirono a mantenere intatto il loro potere, ma si sforzarono di insabbiare le proprie responsabilità, accusando le nuove amministrazioni di essere

¹⁸⁷ L'ufficiale azeri Ramil Safarov nel 2004 uccise l'ufficiale armeno Guren Margaryan durante un corso d'inglese organizzato a Budapest dalla NATO. Condannato nel 2006, gli è stata concessa l'estradizione nel 2012 e, una volta rientrato in patria, è stato graziato ed accolto come eroe nazionale.

la causa principale della povertà, della criminalità, della corruzione e della crisi economica, così da svincolare tali problematiche dal passato sovietico¹⁸⁸. L'origine di ogni male era da indentificare con coloro che avevano portato il Paese all'indipendenza, soprattutto per l'incapacità dimostrata nel gestire il passaggio dal sistema sovietico all'economia di mercato. In realtà, Levon Ter-Petrosyan, quando divenne il primo Presidente dell'Armenia post-sovietica, dovette fare i conti con un Paese in ginocchio, la cui crisi economica era stata pesantemente aggravata dal terremoto del 7 dicembre 1988 e dal blocco economico imposto dall'Azerbaijan. Le responsabilità maggiori, pertanto, non potevano che attribuirsi alla precedente amministrazione sovietica. D'altro canto, però, la nuova amministrazione non fu in grado di sanare tale situazione a causa dei gravi errori commessi in materia economica, come lo stesso ex Presidente ha ammesso durante la campagna elettorale del 2008¹⁸⁹. Tali errori sono da attribuire, in parte, anche alla scarsa preparazione di coloro che furono incaricati di guidare la transizione economica. La democrazia armena risulta, inoltre, profondamente condizionata dalla presenza degli "oligarchi", elemento che l'accomuna alle altre Repubbliche sorte dopo il crollo dell'URSS. Secondo l'analisi di David Petrosyan, l'Armenia risulta governata dagli interessi di quarantacinque/cinquanta famiglie in grado di controllare circa il 52% del PIL. La base del loro potere risiederebbe, secondo il giornalista e analista politico, nei Ministri della Difesa e degli Interni. Tali posizioni sono state a lungo occupate dall'attuale Presidente S. Sargsyan così da consolidare l'influenza degli "oligarchi" nel corso dei decenni, nonostante i discorsi ufficiali. L'unica soluzione risiede nella combinazione di misure contro la formazione di cartelli o monopoli con una efficace separazione fra *governance* e *business*¹⁹⁰. Nonostante una legge proibisca a coloro che ricoprono pubblici uffici di essere al contempo anche uomini d'affari, molto spesso tale misura viene aggirata, come nel caso del Presidente S. Sargsyan che controlla la maggior parte

¹⁸⁸ G. J. Libaridian, *Op. cit.*, pp. 211.

¹⁸⁹ F. Bordonaro, *Op. cit.*, p. 16.

¹⁹⁰ D. Petrosyan, *Oligarchy in Armenia, in Post-Elections Armenia*, Caucasus Analytical Digest, n. 53-54, 17 luglio 2013, p. 18.

dei mass-media nel Paese attraverso il genero, Mikayel Misnayan¹⁹¹. Allo stato attuale delle cose non sembra che l'Armenia stia facendo significativi passi in avanti, continuando così ad alimentare il potere degli "oligarchi", i cui obiettivi di profitto immediato mettono a serio rischio le prospettive future di sviluppo e benessere del Paese. A garantire il permanere di tale stato di cose contribuisce anche la corruzione che affligge ogni settore economico e ogni livello dell'amministrazione: il tasso registrato in Armenia nel 2014 ha fatto sì che essa si collocasse al 94° posto della classifica stilata dalla Banca Mondiale. Tale fenomeno è percepito dalla popolazione come uno dei problemi più seri della Repubblica, benché sia pratica comune pagare una tangente per convincere la pubblica amministrazione a svolgere il proprio lavoro, per accelerare una pratica o come forma di ringraziamento¹⁹². A parte le elezioni del 1991, che videro un'ampia partecipazione popolare, gli armeni sono tornati ad essere apatici e poco interessati alla politica a causa della profonda sfiducia nei confronti degli attori politici. La maggior parte della popolazione, infatti, ritiene che tanto i politici quanto i partiti siano disonesti e guidati solo dal proprio personale interesse. Gli effetti di tale mancanza di fiducia sono gravissimi: non solo, infatti, la leadership politica appare poco legittima, venendo meno la democraticità stessa del sistema politico, ma è anche più facile che si verifichino fenomeni di clientelismo e compra-vendita dei voti, soprattutto presso le fasce più povere della popolazione¹⁹³. In tutto il Paese, inoltre, si registra una diffusa mancanza di fiducia nei confronti del sistema giudiziario e della polizia. Sebbene formalmente sia stata sancita la separazione dei poteri legislativo, esecutivo e giudiziario, quest'ultimo risulta ancora fortemente condizionato dal governo. Più specificatamente, il sistema giudiziario si caratterizza per il diffuso nepotismo: la scelta e la carriera dei giudici è vincolata ai legami di parentela, amicizia o clientela. Scambi di favori, pagamento di tangenti, raccomandazioni e interferenze

¹⁹¹ *Ivi*, p. 17.

¹⁹² S. Wickberg, *Overview of corruption and anti-corruption in Armenia*, in "Anti-corruption Help Desk", Transparency International, 23 agosto 2013, p. 2.

¹⁹³ A. Shakaryan, *Civic Trust and Governance in Armenia*, The George Washington University, Washington, 2009, p. 266.

da parte dell'esecutivo determinano l'inefficienza e l'assenza di trasparenza in un settore-chiave per lo sviluppo democratico. A ciò si aggiunga la diffidenza nei confronti delle forze di polizia, anch'esse largamente corrotte e spesso protagoniste di gravi episodi di abuso di potere. Detenzioni arbitrarie, tortura e trattamenti disumani o degradanti nei confronti degli arrestati sono ancora piuttosto diffusi in tutto il Paese e largamente tollerati dal governo¹⁹⁴. Alla luce di quanto detto finora, l'Armenia necessiterebbe di riforme radicali che superino le dichiarazioni d'intenti e permettano al Paese di completare una transizione avviata ormai ventiquattro anni fa. Al di là della retorica dei governi, lo sviluppo di istituzioni democratiche e il rispetto dei diritti umani e delle libertà fondamentali è essenziale per un Paese che ha visto migrare circa il 10% della propria popolazione fra il 2001 e il 2011 a causa di un'economia stagnante dominata dagli interessi degli "oligarchi" e condizionata dall'isolamento regionale.

¹⁹⁴ S. Wickberg, *Op. cit.*, pp. 5-6.

CAPITOLO 4

L'OSSERVAZIONE ELETTORALE E IL MONITORAGGIO DELLA FASE PRE- ELETTORALE NELLA REPUBBLICA DI ARMENIA

Dall'indipendenza ad oggi in Armenia sono state indette sei elezioni presidenziali che hanno visto susseguirsi tre amministrazioni: Ter-Petrosyan, Kocharian e Sargsyan). Benché tutte, seppur in grado diverso, non abbiano rispettato gli standard internazionali in materia elettorale, si è deciso di far riferimento in maniera più approfondita alle elezioni presidenziali del 2013, considerate le migliori nella storia del Paese, allo scopo di confrontarle con le fallimentari elezioni del 2008, il cui tragico epilogo ha posto in via definitiva il Paese di fronte alla necessità di un cambiamento profondo al fine di superare l'immobilismo della *transizione democratica*, fase stagnante a cui il Paese sembra essersi rassegnato.

4.1 La figura del Presidente della Repubblica

Quando i Paesi del blocco socialista hanno ritrovato l'indipendenza una delle questioni più controverse ha riguardato la scelta dell'architettura istituzionale da adottare e, nella maggior parte dei casi, si è optato per il presidenzialismo o il semipresidenzialismo. Quest'ultimo, in particolare, avrebbe dovuto rappresentare una scelta transitoria in funzione del rafforzamento delle nuove istituzioni democratiche per evitare le possibili degenerazioni del parlamentarismo¹⁹⁵. Tuttavia, il semipresidenzialismo sembra essersi affermato senza che le successive riforme istituzionali ne abbiano scalfito la predominanza. In generale, è possibile distinguere fra regimi *a presidenza forte* e regimi *a presidenza debole*. La differenza cruciale fra i due sta nella capacità di controllo esercitata dal Presidente nei confronti del Governo e del Parlamento. Comunemente, si ritiene che laddove prevalga una figura presidenziale forte gli ostacoli allo sviluppo di uno stato

¹⁹⁵ O. Protsik, *Semi-presidentialism under post-communism*, in R. Elgie, S. Moestrup e Y. Wu (eds.), *Semi-Presidentialism and Democracy*, Palgrave Macmillan, London, 2011, pp. 2-3.

democratico siano maggiori ed essi deriverebbero, in particolare, dall'abuso di decreti presidenziali e dalle strategie volte a ridurre la possibilità di sviluppare un sistema politico multipartitico¹⁹⁶. Anche l'Armenia ha deciso di optare per un regime semipresidenziale, soprattutto in ragione del fatto che l'intero processo di indipendenza era nato e si era evoluto attorno alla guerra per l'annessione del Karabakh. In tali circostanze, infatti, erano emerse alcune personalità karabakhe dotate di grande carisma e capaci di raccogliere il consenso della popolazione armena. Inoltre, l'insicurezza regionale richiedeva una risposta istituzionale decisa, tanto che la questione dei poteri riconosciuti al Presidente della Repubblica ha occupato il dibattito politico armeno fin dall'inizio: alcuni sostenevano che una presidenza *debole* avrebbe portato a compimento l'esperienza parlamentare del 1918 mediante l'istituzionalizzazione dei partiti politici quali strumenti fondamentali del nuovo regime democratico, mentre altri affermavano che, vista la debolezza del sistema politico appena nato, solo una forte figura presidenziale con ampi poteri avrebbe potuto evitare che le degenerazioni del sistema parlamentare costituissero la premessa per un colpo di stato¹⁹⁷. Inoltre, a causa della guerra in Karabakh e della chiusura delle frontiere con Azerbaijan e Turchia, l'Armenia versava in una condizione del tutto peculiare, quindi una presidenza *forte* avrebbe dato maggiore stabilità dell'esecutivo al fine di gestire la transizione¹⁹⁸. Alla fine fra le due correnti prevalse la seconda e fra l'agosto del 1990 e il novembre del 1991 furono adottate una legge sulla Presidenza e una sul Soviet Supremo (in seguito trasformato in Assemblea Nazionale) con le quali si instaurò un regime nettamente sbilanciato a favore della figura presidenziale¹⁹⁹. Durante la stesura della Carta costituzionale, il dibattito non accennò ad arrestarsi e nel 1995 la nuova Costituzione entrò in vigore con un intero capitolo dedicato al Presidente della Repubblica, eletto per

¹⁹⁶ *Ivi*, p. 8.

¹⁹⁷ A. Markarov, *Regime Formation and Development in Armenia*, in *Empire, Islam, and Politics in Central Eurasia*, edited by Tomohiko Uyama. Sapporo: Slavic Research Center, Hokkaido University, 2007, p. 305.

¹⁹⁸ *Ibid.*

¹⁹⁹ *Ivi*, p. 307.

cinque anni con voto popolare e per massimo due mandati consecutivi. Secondo la Carta del 1995, egli aveva potere di nomina e revoca del Primo Ministro, del Procuratore Generale e di quattro membri (su nove) della Corte Costituzionale, della quale in alcuni casi sceglieva anche il presidente. Su suggerimento del Primo Ministro, il capo dello Stato nominava altre importanti cariche civili, fra cui il sindaco di Erevan. Il Presidente, inoltre, era il capo delle forze armate e ad egli spettava la nomina delle più alte cariche militari. Egli poteva rinviare le leggi al Parlamento una sola volta, ma la Costituzione del 1995 garantiva al Presidente il diritto di sciogliere l'assemblea e indire nuove elezioni praticamente in qualunque momento. Alla prima carica dello Stato, inoltre, era assegnato potere esclusivo in politica estera e in materia di sicurezza²⁰⁰. Nonostante fin da subito fosse stata chiara la necessità di garantire la separazione dei poteri esecutivo, legislativo e giudiziario, non fu individuato un sistema di pesi e contrappesi adeguato, né fu garantita l'effettiva indipendenza di ciascun potere. L'Armenia divenne, quindi, un sistema dominato dalla figura del Presidente e per questo si iniziò a parlare di *superpresidenzialismo*. Robert Kocharian costruì la propria immagine politica attorno a tre argomenti: la lotta alla corruzione, il Karabakh e la deriva autoritaria di Ter-Petrosyan. Il dibattito attorno alla necessità di ridurre i poteri del Presidente allo scopo di equilibrare il rapporto fra esecutivo e legislativo si riaccese e si susseguirono una serie di proposte per emendare il testo costituzionale. Nel 2005 il testo proposto fu duramente criticato dalla Commissione Venezia che contestava, soprattutto, la possibilità di revocare a proprio piacimento il Primo Ministro da parte del Presidente, la mancata previsione di misure e strumenti adeguati per controbilanciare i diversi poteri e l'ampiezza dei poteri di nomina del Presidente²⁰¹. Il nuovo testo fu modificato insieme alla Commissione e sottoposto a referendum popolare il 27 novembre 2005²⁰². Tutt'oggi in vigore, la nuova

²⁰⁰ A. Markarov, *Macro-Institutional Political Structures and Their Development in Armenia*, in *Demokratizatsiya The Journal of Post-Soviet Democratization*, 2006, p. 162.

²⁰¹ La Commissione sottolineò, tra l'altro, l'assoluta mancanza di indipendenza del potere giudiziario e criticò fortemente la previsione secondo la quale il sindaco di Erevan fosse di nomina presidenziale, poiché tale carica avrebbe dovuto essere elettiva.

²⁰² La Costituzione è disponibile sul sito dell'Assemblea Nazionale al link <http://www.parliament.am/parliament.php?id=constitution&lang=eng>.

Costituzione, ai sensi dell'articolo 49, afferma che il Presidente della Repubblica è *il garante dell'indipendenza, dell'integrità territoriale e della sicurezza della Repubblica di Armenia*, sottolineando il perdurare della sensazione d'isolamento all'interno di un contesto regionale ostile²⁰³. I criteri per concorrere alla Presidenza sono stabiliti dall'articolo 50, il quale ammette alla candidatura ogni persona con diritto di voto che abbia compiuto il trentacinquesimo anno d'età e che possieda i requisiti di cittadinanza e residenza nel Paese da almeno dieci anni. Quanto ai poteri, la nuova Costituzione stabilisce che il Presidente nomini il Primo Ministro tenendo conto della distribuzione dei seggi all'interno dell'Assemblea Nazionale, la quale deve conferirgli la fiducia. Inoltre, egli non può più né revocare unilateralmente il Primo Ministro, né sciogliere l'Assemblea previa mera consultazione della seconda e terza carica dello Stato, bensì solo nei casi espressamente previsti dalla Costituzione. Se la politica estera e il controllo delle forze armate sono ancora prerogative esclusive del Presidente, la politica interna è maggiormente condivisa con il Primo Ministro, i cui poteri sono stati ampliati e al quale si riconosce una maggiore indipendenza²⁰⁴. In realtà, benché sul piano formale i poteri del Presidente siano stati ridotti in favore di una maggiore autonomia del Primo Ministro, del Governo e del Parlamento, tali istituzioni restano piuttosto deboli. Strumentalizzando il conflitto con l'Azerbaijan, la crisi economica globale e l'insicurezza sul piano regionale, il duo Kocharian - Sargsyan ha, contrariamente alla propaganda degli inizi, rafforzato la figura presidenziale a discapito delle altre istituzioni, favoriti da un sistema partitico frammentato e incapace di rappresentare l'interesse generale della nazione²⁰⁵.

²⁰³ M. R. Freire e L. Simão, *Op. cit.*, p. 4.

²⁰⁴ A. Markarov, *Macro-Institutional...*, pp. 167-168.

²⁰⁵ N. Gallina, *Puzzles Of State Transformation: The Cases Of Armenia And Georgia*, in *Caucasian Review Of International Affairs*, Vol. 4 (1) – Winter 2010, CRIA, 2010, pp. 27 e 31.

4.1.1 *Il sistema dei partiti nell'Armenia post-sovietica*

Linfa vitale di una sana democrazia è la presenza di un sistema multipartitico capace di rappresentare gli interessi eterogenei della popolazione, indirizzare l'agenda politica, integrare ed includere le diverse anime della società. La Repubblica di Armenia riconosce tale sistema ai sensi dell'articolo 7 della Costituzione, mentre l'articolo 28 riconosce ad ogni cittadino libertà di associazione e il diritto di creare partiti politici. La legislazione armena in materia di creazione, organizzazione, registrazione e finanziamento dei partiti politici attualmente vigente si basa sulla *Legge sui Partiti Politici* adottata nel 2002. Essa prevede che un partito possa essere registrato come tale dal Ministero della Giustizia purché possieda almeno duecento membri e abbia divisioni locali in almeno un terzo delle regioni della Repubblica, compresa Erevan²⁰⁶. Dall'indipendenza ad oggi sono stati registrati circa centoventi partiti, ma solo una dozzina hanno potuto aspirare ad un posto in Parlamento. Tali partiti si distinguono in partiti storico-tradizionali, dell'indipendenza e di terza generazione. Il primo gruppo è costituito dai partiti d'ispirazione russo-occidentale nati fra il 1885 e il 1890, vale a dire il Partito Armeno (oggi liberaldemocratico), il Partito socialdemocratico *Hnchak* e la Federazione Rivoluzionaria Armena, conosciuta come *Dashnak*, il cui obiettivo era la creazione di uno Stato armeno nuovamente indipendente. Con la nascita del Partito Comunista nel 1920 e l'annessione all'URSS, tali partiti proseguirono le proprie attività nella Diaspora per ricomparire all'inizio degli anni Novanta²⁰⁷. Il secondo gruppo, invece, è rappresentato dalle varie organizzazioni che confluirono nel Movimento Nazionale Armenia, le cui diverse anime avevano il comune obiettivo di raggiungere l'indipendenza e annettere il territorio conteso con l'Azerbaijan. Il terzo gruppo è, infine, costituito dai partiti sorti dopo il 1991 spesso espressione delle diverse personalità racchiuse all'interno del Comitato

²⁰⁶ Per il testo complete della legge si rimanda al link <http://www.legislationline.org/documents/action/popup/id/3948>.

²⁰⁷ A.A., *Armenian Political Parties*, s.l., s.n., 2002, pp. 2-3.

Karabakh²⁰⁸. Al termine delle ultime elezioni parlamentari nel 2012, i partiti politici in grado di conquistare seggi sono stati sei: il Partito *Dashnak* di Rustamyan, il Partito Repubblicano (*Hayastani Hanrapetakan Kusaktsutyun*) di S. Sargsyan, il Congresso Nazionale Armeno (*Hay Azgayin Congres*) di Ter-Petrosyan, il Partito Eredità (*Zharangutiun Kusaktsutyun*) di Hovhannisian, il Partito Armenia Prospera (*Bargavach Hayastan*) di Tsarukyan e il Partito Stato di Diritto (*Orinats Yerkir*) di Baghdasaryan. Fra i partiti rimasti fuori dal Parlamento, ma dotati di una certa forza, vi sono il Partito del Popolo di Armenia (*Hayastani Zhoghovrdakan Kusaktsutyun*), di S. Demirchian e l'Unione Nazionale Democratica (*Azgayin Zhoghovrdavarakan Miutyun*) di Manukian²⁰⁹. Tuttavia, nonostante la presenza di un discreto numero di partiti nel Paese, lo sviluppo di un sistema multipartitico sano quale base di una democrazia pienamente funzionante ha incontrato il suo più grande limite nella creazione di organizzazioni al servizio della *leadership* carismatica. I partiti post-sovietici, eccetto nel caso del Partito Stato di Diritto, sono partiti personalistici con una struttura d'ispirazione sovietica, dove il solo personaggio significativo è rappresentato dal leader e la rigida gerarchia interna soffoca l'autonomia locale²¹⁰. In quanto espressione di singole personalità politiche, i partiti armeni non possiedono né hanno interesse ad avere una *membership* estesa, piuttosto puntano sulla "qualità" degli affiliati al fine di perseguire i propri interessi. I nuovi partiti, oltretutto, non possiedono né una specifica ideologia né una piattaforma programmatica ben definita tanto da ridurre il sistema multipartitico banalmente in partiti a favore e partiti contrari alla Presidenza in base agli interessi del *clan* di appartenenza²¹¹.

²⁰⁸ *Ivi*, pp. 5-7.

²⁰⁹ Per approfondire cfr. European Friends of Armenia (EuFoA), *Armenia 2012: an introduction to the political introduction to the political party landscape*, Bruxelles, 2012.

²¹⁰ United States Agency for International Development (USAID), *Armenia Political Party Assessment Final Report*, Maggio/2005, pp. 10-11.

²¹¹ *Ivi*, pp. 12-13.

4.2 Le elezioni presidenziali e le missioni di monitoraggio OSCE/ODIHR

Eccetto le prime elezioni post-indipendenza, svoltesi quando ancora l'Armenia non era parte dell'OSCE, dal 1996 in poi il Paese ha sempre ospitato missioni di osservazione elettorale in occasione delle elezioni. In tutti i casi, l'OSCE ha ritenuto necessaria l'osservazione *in loco* dell'intero processo elettorale, provvedendo al dispiegamento di osservatori di lungo e breve periodo, eccetto nel caso del referendum costituzionale per l'approvazione degli emendamenti apportati alla Costituzione. In tale occasione, infatti, fu prevista esclusivamente una *Needs Assessment Mission* (NAM) svoltasi fra il 23 e il 26 ottobre dello stesso anno, il cui obiettivo fu di fornire una valutazione complessiva del clima pre-referendario²¹².

Seppure più volte sull'orlo della crisi istituzionale, il Paese non è stato soggetto a rovesciamenti violenti di potere e si è sempre distinto per l'elevata compattezza etnico-religiosa che ha evitato lo scoppio di conflitti interni. L'Armenia avrebbe, perciò, potuto sviluppare meglio e più in fretta di altri Paesi ex-sovietici democrazia e stato di diritto. Tuttavia, ciò non è avvenuto a causa, soprattutto, della mancata risoluzione del conflitto con l'Azerbaijan per lo *status* del Karabakh. Tale questione è divenuta, infatti, lo strumento attraverso cui manipolare in modo opportunistico la politica armena, favorendo il dominio degli "oligarchi", i cui interessi personali ed economici impediscono lo sviluppo di istituzioni sane e democratiche. Le grandi aspettative della popolazione armena all'indomani dell'indipendenza sono rimaste, quindi, frustrate, alimentando rassegnazione e sfiducia nei confronti del processo elettorale, dei partiti e della politica. Già nel corso delle elezioni del 1996 la prima missione di osservazione elettorale svolta dall'OSCE in Armenia registrava sì un miglioramento rispetto al passato grazie alla previsione e alla parziale implementazione della legge elettorale, ma le frequenti violazioni avevano messo a repentaglio la fiducia

²¹² OSCE/ODIHR, *Needs Assessment Mission Report: Republic of Armenia, Constitutional Referendum 27 november 2005*, Varsavia, 2005, p. 1.

dell'elettorato nei confronti dell'intero processo elettorale²¹³. Nonostante gli impegni formali, le presidenziali successive non beneficiarono di alcun miglioramento sostanziale e l'OSCE dichiarò che le elezioni non avevano rispettato gli standard elettorali minimi. Nel rapporto finale del 1998 si legge

The Copenhagen Document, Article 6, in which participating States declare to "recognise their responsibility to defend and protect, in accordance with their laws, their international human rights obligations and their international commitments, the democratic order freely established through the will of the people...", was seriously challenged in this election. Of specific concern to this election is the failure to meet five out of seven applicable paragraphs under article 7 of the Copenhagen Document. The Election Observation Mission observed ballot stuffing, discrepancies in the vote count, a large presence of unauthorised persons in polling stations, and instances of intimidation directed toward voters, election commission members, candidate proxies and international observers.

La missione, in particolare, raccomandava un'ampia ed efficace investigazione circa le violazioni verificatesi e sottolineava la necessità di adottare un Codice elettorale più coerente con gli standard internazionali ed OSCE in vista delle future elezioni²¹⁴. Tuttavia, durante le elezioni presidenziali del 2003 la missione registrò la mancata implementazione del Codice elettorale emendato. Inoltre, nonostante la presenza di un elevato numero di candidati (nove), la competizione elettorale risultò viziata e dominata da episodi di violenza, intimidazioni, assenza di pari opportunità per i candidati in corsa, abuso di risorse pubbliche, parzialità dei media ed irregolarità nelle procedure di voto, conteggio e tabulazione. Secondo gli osservatori, il nuovo Codice avrebbe efficacemente garantito le condizioni minime richieste dagli standard internazionali, essi ritenevano del tutto

²¹³ Uno degli aspetti più critici riguardava la discrepanza fra il numero finale dei voti e il numero di elettori registrati, che avevano firmato e ricevuto la scheda elettorale. Il rapporto finale completo redatto dall'OSCE è disponibile al link <http://www.osce.org/odihr/elections/armenia/14149?download=true>.

²¹⁴ Il rapporto finale completo è disponibile al link <http://www.osce.org/odihr/elections/armenia/14192?download=true>.

assente, però, la volontà politica di implementarne e rispettarne le previsioni. Tale mancanza di volontà viene sottolineata più volte nel rapporto finale in cui si legge

The failure of the 2003 presidential election to meet international standards lay not in technical or procedural lapses, but in a lack of sufficient political determination by the authorities to ensure a fair and honest process. Restoring confidence in the election process will require prompt and vigorous action by the authorities, including a clear assumption of responsibility and holding accountable those who violated the law, particularly those in official positions who did so²¹⁵.

A dispetto delle premesse iniziali, l'Armenia ha progressivamente peggiorato le proprie performance elettorali, eppure la Repubblica ha continuato ad essere considerata dai Paesi occidentali uno degli Stati più democratici fra quelli ex-sovietici e ciò ha consentito a fenomeni come corruzione o mancanza di legittimità dei governi di radicalizzarsi. Nel corso degli anni, inoltre, la personalizzazione della politica e il crescente autoritarismo presidenziale sono divenuti sempre più evidenti. Nel ultimi vent'anni l'Armenia è rimasta, perciò, immobile rispetto allo sviluppo di istituzioni democratiche e al rispetto dei diritti civili e politici. Se, sul piano formale, la Repubblica si è sforzata di favorire il cambiamento con l'obiettivo di entrare a far parte del circolo delle democrazie liberali occidentali, sul piano sostanziale l'Armenia rimane una democrazia *a bassa intensità* caratterizzata da una scarsa e scoraggiata partecipazione popolare alla politica, da violazioni dello stato di diritto, dall'assenza di un effettivo pluralismo politico e dalla presenza di un apparato burocratico mal funzionante, corrotto ed inefficiente²¹⁶.

²¹⁵ Il rapporto finale completo redatto dall'OSCE è disponibile al link <http://www.osce.org/odihr/elections/armenia/14054?download=true>.

²¹⁶ M. R. Freire e L. Simão, *The Armenian Road to Democracy: Dimensions of a Tortuous Process*, in Centre for European Policy Studies (CEPS) Working Documents, n. 267/Maggio, 2007, pp. 2-3.

Le elezioni presidenziali del 2008 hanno messo in luce in maniera drammatica i difetti della democrazia armena: dalla mancanza di fiducia da parte dell'elettorato nel processo elettorale all' assenza della volontà politica necessaria a garantire l'implementazione effettiva ed imparziale del Codice elettorale, dalla commistione fra Stato e partiti alla parzialità dei media, dagli episodi di intimidazione e violenza contro attivisti ed elettori al rigetto di numerosi ricorsi senza investigazione²¹⁷. La compressione delle libertà di riunione e manifestazione del pensiero nei giorni successivi alla pubblicazione dei risultati elettorali, inoltre, ha raggiunto il suo apice con la dichiarazione dello stato di emergenza ad Erevan a seguito della morte di dieci persone e il ferimento di oltre duecento manifestanti. Nei giorni successivi vi furono oltre centotrenta arresti e ai sostenitori di Ter-Petrosyan furono vietati comizi, eventi ed raduni²¹⁸. Tali tragici eventi determinarono la richiesta più pressante da parte della comunità internazionale di rispettare gli standard in materia elettorale e di implementare le raccomandazioni formulate dall'OSCE nei precedenti rapporti. Le elezioni presidenziali del 18 febbraio 2013 (precedute dalle parlamentari nel 2012) avrebbero costituito un momento cruciale perché le autorità dovevano dimostrare di aver finalmente intrapreso la strada della democrazia e dello stato di diritto.

4.3 Elezioni presidenziali 2008: un fallimento per la democrazia

Come ciascuno dei precedenti appuntamenti elettorali, le elezioni presidenziali del 2008 avrebbero dovuto rappresentare un momento di svolta per l'Armenia, soprattutto in termini di legittimità politica. Robert Kocharian stava portando a termine il secondo mandato e non avrebbe, quindi, potuto ricandidarsi: quale migliore occasione per dimostrare le intenzioni del Paese mediante lo svolgimento di elezioni libere e democratiche? Dalla registrazione di ben nove candidati alla Presidenza non scaturirono, però, né una competizione sana e genuina né una libera scelta dei cittadini. L'opposizione, infatti, aveva poche speranze di vittoria

²¹⁷ OSCE/ODIHR, *Election Observation Mission Report: Republic of Armenia, Presidential Election 19 February 2008*, Varsavia, 2008, pp. 1-2.

²¹⁸ *Ibid.*

contro Serzh Sargsyan, candidato supportato dal Presidente Kocharian. Nemmeno Artur Baghdasaryan del Partito Stato di Diritto, considerato l'unico rivale degno di nota, avrebbe potuto ragionevolmente sperare nella vittoria. Tuttavia, la candidatura di Levon Ter-Petrosyan aveva lievemente rianimato la competizione, seppure più per la caratura del personaggio in questione che per le reali possibilità di modificare l'esito delle elezioni. S. Sargsyan, infatti, oltre ad essere il Primo Ministro in carica e il leader del partito di maggioranza all'Assemblea Nazionale, faceva parte di quel *clan del Karabakh* capace di condizionare pesantemente la politica del Paese. Capo dell'esercito karabakho e principale fautore della vittoria militare sull'Azerbaijan, S. Sargsyan aveva fatto parte dei precedenti governi post-indipendenza, ricoprendo le cariche di Ministro della Difesa e di Ministro degli Interni e della Sicurezza Nazionale. Amico personale di Kocharian, basava il proprio programma politico sulla trasformazione dell'Armenia in un "solido Stato democratico"; sull'implementazione di una seconda generazione di riforme e sul rifiuto di accordare concessioni alla Turchia e all'Azerbaijan²¹⁹. A causa dell'incapacità dei partiti anti-governo di mettersi d'accordo per presentare un unico nome alle elezioni, l'ex Presidente Ter-Petrosyan non aveva l'appoggio dei principali partiti armeni, ma godeva del sostegno di due politici d'eccezione, ossia Stepan Demirchian e Aram Sargsyan²²⁰. Nonostante il calibro della candidatura, comunque, vista la considerazione di cui Ter-Petrosyan godeva in patria, il Partito Repubblicano di S. Sargsyan non si è mai sentito minacciato dalla concorrenza dell'ex Presidente²²¹. La campagna elettorale del 2008 si è caratterizzata per due elementi: da un lato, i temi della propaganda sono stati grossomodo gli stessi riscontrabili in tutti i Paesi sorti dopo il crollo dell'URSS (democratizzazione delle istituzioni, sviluppo economico e sicurezza sociale), dall'altro, la forte personalizzazione della politica ha comportato che l'obiettivo fosse convincere i

²¹⁹ F. Salomoni, *I due Presidenti*, in Osservatorio Balcani e Caucaso, Istanbul, 15 gennaio 2008, www.balcanicaucaso.org/Tutte-le-notizie/I-due-presidenti-39955.

²²⁰ Dopo il brutale assassinio del padre del primo e del fratello del secondo nel 1999, entrambi si erano candidati durante la corsa alle presidenziali (contestate) del 2003 contro Kocharian.

²²¹ K. Gasparyan (trad. di C. Dall'Asta), *L'Armenia verso le presidenziali*, in Osservatorio Balcani e Caucaso, Erevan, 29 gennaio 2008, www.balcani-caucaso.org/Tutte-le-notizie/L-Armenia-verso-le-presidenziali-40067.

cittadini a votare “contro” piuttosto che votare “a favore” di un candidato²²². A tal proposito, Alexander Iskandaryan, politologo e direttore dell’Istituto Caucaso di Erevan, ha distinto fra tre categorie di elettori: quelli che avrebbero votato per la stabilità, quelli che avrebbero votato per opporsi al duo Kocharian - Sargsyan ed, infine, gli indecisi, vale a dire coloro i quali erano ancora incerti rispetto a quale candidato votare contro²²³. Nello specifico, ancora una volta, tema cruciale della propaganda politica è stato il Nagorno-Karabakh: mentre Ter-Petrosyan, come in passato, riteneva necessario uno sforzo verso una risoluzione del conflitto basata sul compromesso, S. Sargsyan non era disposto a fare alcuna concessione. Anche in relazione alla normalizzazione dei rapporti con la Turchia le posizioni risultavano divergenti: se in passato il clan karabakho, *in primis* il Presidente Kocharian, aveva strumentalizzato la questione del riconoscimento del genocidio per ottenere il favore della Diaspora, anche in quest’occasione 2008 l’argomento fu utilizzato per screditare l’avversario. Ter-Petrosyan, in particolare, fu nuovamente accusato di essere “amico dei turchi”, poiché insisteva nel distinguere pragmaticamente le richieste della Diaspora dalle esigenze dell’Armenia attuale²²⁴. Egli riteneva che il bisogno legittimo di veder riconosciuto il genocidio non potesse essere soddisfatto se non mediante la normalizzazione dei rapporti nella regione, senza comportare il tradimento o l’abbandono della *causa armena*. Dal canto suo, l’ex Presidente accusava la coppia Kocharian - Sargsyan di aver instaurato un regime corrotto di stampo mafioso che egli avrebbe smantellato, garantendo l’indipendenza della magistratura e promuovendo la libera economia di mercato e il rispetto dei diritti umani. Pur essendo elezioni piuttosto semplici sulla carta, il clima elettorale divenne sempre più teso a causa della poca trasparenza, delle ipotesi di brogli e delle pressioni subite da alcuni militanti, attivisti e sostenitori di Ter-Petrosyan, sottoposti ad ispezioni di polizia e fiscali

²²² *Ibid.*

²²³ M. Lorusso, *Piazze, tecnologie e senso dell’umorismo*, in Osservatorio Balcani e Caucaso, 18 febbraio 2008, www.balcani-caucaso.org/Tutte-le-notizie/Piazze-tecnologia-e-senso-dell-umorismo-40324.

²²⁴ È interessante il fatto che, invece, proprio sotto la Presidenza di S. Sargsyan siano stati lanciati i segnali più significativi nell’ambito del processo di normalizzazione dei rapporti con la Turchia, mediante la firma dei Protocolli di Zurigo il 10 ottobre 2009.

senza alcun ragionevole motivo²²⁵. Secondo Vazgen Manukian, anch'egli candidato nella corsa alla Presidenza, la forza di S. Sargsyan non stava nella sua capacità di conquistare voti, come avrebbe dovuto essere in una normale competizione elettorale, bensì nella capacità di controllare l'intero processo elettorale, mediante risorse amministrative e finanziarie²²⁶.

Secondo il rapporto OSCE, le elezioni del 2008 si sono svolte per la maggior parte in maniera conforme agli standard internazionali in materia elettorale, però le irregolarità registrate in fase di scrutinio, l'assenza di trasparenza in fase pre-elettorale, la mancanza di fiducia dell'elettorato nell'intero processo non potevano far altro che screditare il risultato elettorale. Al termine del conteggio S. Sargsyan risultava vincitore con il 52.8% dei voti, ma la vittoria è stata duramente contestata dai sostenitori di Levon Ter-Petrosyan già a partire dal 20 febbraio. Se, da una parte, le manifestazioni di piazza organizzate dai sostenitori del primo Presidente furono totalmente ignorate dai canali televisivi locali controllati dal governo, mentre la polizia procedeva all'arresto di sostenitori ed esponenti vicini a Ter-Petrosyan e alla chiusura degli uffici elettorali di quest'ultimo; dall'altra, le proteste andarono avanti per undici giorni consecutivi fino al 1° marzo, quando alla polizia fu dato ordine di disperdere i manifestanti accampati nella piazza principale di Erevan²²⁷. Al termine degli scontri fra poliziotti e manifestanti dieci persone, fra cui un ufficiale di polizia, rimasero uccise e si contarono oltre duecento feriti. Robert Kocharian, accusato di uso illegittimo della forza, dichiarò lo stato di emergenza nella capitale fino al 20 marzo. Nel frattempo la Corte Costituzionale decise di convalidare comunque il voto, ritenendo le scorrettezze riscontrate non in grado di inficiare il risultato elettorale. Il corretto svolgimento delle elezioni avrebbe dovuto rappresentare la chiave della stabilità futura dell'Armenia, stando alle parole di Kocharian prima delle elezioni, tuttavia il

²²⁵ F. Bordonaro, *Op. cit.*, pp. 15-16.

²²⁶ F. Salomoni, *Art. cit.*

²²⁷ Parlamento Europeo, *Proposta di risoluzione comune: RC B6-0110/2008*, Bruxelles, 12 marzo 2008. Il testo è disponibile al link <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP-//NONSGML+MOTION+P6-RC-2008-0110+0+DOC+PDF+V0//IT>.

futuro si prospettava tutt'altro che roseo e la Presidenza Sargsyan aveva perso legittimità prima ancora di iniziare a governare. Human Rights Watch, in particolare, rimproverava alla coppia Kocharian - Sargsyan gravi violazioni dei diritti umani chiedendo che queste fossero adeguatamente indagate dalla nuova amministrazione. Innanzitutto, si condannavano l'uso eccessivo della forza contro i manifestanti, gli arresti di massa e gli abusi fisici da parte della polizia. Si contestavano, inoltre, la falsificazione di documenti, la detenzione arbitraria, l'impossibilità di avvertire i propri familiari e di avere accesso a trattamenti medico-sanitari. Infine, si registrava la compressione delle libertà di espressione e di riunione²²⁸. Dal 2008 ad oggi le richieste di investigazione sono rimaste ampiamente inascoltate e nessun rappresentante delle forze dell'ordine è stato indagato per uso eccessivo della forza²²⁹. Le elezioni del 19 febbraio 2008, che avrebbero dovuto sanare tutti i vizi del passato e permettere all'Armenia di migliorare la propria immagine sul piano internazionale, si rivelarono un vero e proprio fallimento nella storia della Repubblica indipendente e il bilancio finale ben peggiore dei precedenti.

4.4 Elezioni presidenziali 2013: l'ennesima occasione mancata?

La predominanza del Partito Repubblicano ha ridotto notevolmente la portata delle modifiche introdotte nel 2005 al fine di ridimensionare la figura del Presidente della Repubblica e favorire un più equilibrato rapporto fra esecutivo e legislativo, per cui si può dire che il *superpresidenzialismo* non sia mai del tutto scomparso. Considerati i primi cinque anni di governo di S. Sargsyan, non si può certo dire che le riforme poste in essere siano state radicali, anzi l'atteggiamento prevalente resta quello di introdurre pochi e moderati cambiamenti che restano sulla carta senza significative trasformazioni. Dopo il disastro delle elezioni del 2008, però, il governo aveva annunciato una riforma profonda in ambito

²²⁸ Human Rights Watch, *Armenia after the Election*, 16 aprile 2008. Il testo completo è disponibile al link www.hrw.org/news/2008/04/16/armenia-after-election.

²²⁹ Human Rights, Watch, *Democracy on Rocky Ground: Armenia's Disputed 2008 Presidential Election, Post-Election Violence, and the One-Sided Pursuit of Accountability*, New York, 2009, p. 3.

elettorale, giudiziario e politico dietro pressione internazionale. Gli interessi particolaristici che dominano la scena economica e politica del Paese, però, rendono difficile attuare le riforme e incrementare la fiducia da parte della popolazione nei confronti delle istituzioni, soprattutto per quanto riguarda il potere giudiziario²³⁰. Il Ministro della Giustizia ha previsto un piano strategico fra il 2012 e il 2016 per riformare il sistema, i cui punti cardine dovrebbero essere: indipendenza dall'esecutivo, maggiori salari per i giudici, miglioramento delle condizioni di detenzione e abbassamento dei tassi di recidiva. La priorità continua ad essere l'approvazione di un nuovo codice che permetta di separare l'attività delle autorità investigative e giudiziarie da quella dei procuratori, visto che il potere è oggi concentrato nelle mani di questi ultimi e di riflesso del potere esecutivo²³¹. La corruzione resta il grande dramma del Paese, nonostante diverse strategie siano state adottate a partire dal 2003 al fine di combatterla. Il Primo Ministro Tigran Sargsyan nel 2008 aveva proposto un nuovo piano strategico da implementare fra il 2009 e il 2012, ma le misure previste non hanno prodotto alcun cambiamento significativo, pertanto la corruzione (problema trasversale a tutte le istituzioni, i settori e i livelli della società armena) resta una delle questioni più critiche, danneggiando l'economia e lo sviluppo della democrazia²³².

Degno di nota è, invece, il nuovo Codice elettorale, adottato nel maggio del 2011 e redatto con l'assistenza tecnica dell'OSCE, le cui previsioni, se effettivamente implementate, permetterebbero lo svolgimento di elezioni finalmente in linea con gli standard internazionali²³³. Le elezioni parlamentari del 2012 erano state concepite come una sorta di prova generale. Il corretto svolgimento delle elezioni, infatti, avrebbe dovuto incrementare la fiducia dell'elettorato nell'intero processo, proprio in vista delle presidenziali 2013. Benché impossibile negare un certo miglioramento, nel rapporto OSCE/ODIHR si legge

²³⁰ International Crisis Group, *Armenia: An Opportunity for Statesmanship*, Europe Report n. 217, Erevan/Tbilisi/Istanbul/Bruxelles, 25 giugno 2012, p. 7.

²³¹ *Ivi*, pp. 9-10.

²³² *Ivi*, pp. 6 e 8.

²³³ *Ivi*, p. 7.

The elections, which were held under an improved legal framework, were characterized by a competitive, vibrant and largely peaceful campaign, which was, however, marked by a low level of confidence in the integrity of the process. [...]

The elections were held under a new Electoral Code, which provides a generally solid framework for the conduct of democratic elections. [...] The implementation of the Electoral Code fell short, both in letter and spirit, in ensuring an equal playing field for campaigning and protecting voters from undue influence²³⁴.

Nonostante le dichiarazioni, lo scenario non si era modificato. Lo strapotere degli “oligarchi”, la legittimità delle elezioni, i rapporti con la Turchia e il nodo irrisolto del Nagorno-Karabakh, infatti, restavano i temi principali della campagna elettorale, mentre la compra-vendita dei voti, l’uso improprio delle risorse pubbliche e le pressioni sugli elettori erano ancora comportamenti largamente diffusi²³⁵. Tra l’altro, durante la campagna elettorale non sono mancati gli incidenti e alcuni candidati del Congresso Nazionale Armeno avevano subito dei veri e propri assalti mentre erano intenti a distribuire materiale elettorale, come riporta Human Rights Watch. Ciò nonostante, sia il Presidente uscente S. Sargsyan che il Partito Repubblicano continuavano a sostenere che le elezioni presidenziali avrebbero non solo rispettato gli standard OSCE/ODIHR, ma sarebbero state *le migliori elezioni in Armenia fin dai tempi dell’indipendenza*. A ben guardare alcune circostanze sono risultate effettivamente migliorate rispetto al passato o in via di miglioramento, come il diritto di propaganda elettorale garantito a tutti i candidati o lo svolgimento ordinato delle procedure di voto. Tuttavia, immaginare una competizione genuina risulta piuttosto difficile, vista l’assenza di candidati di nomina parlamentare²³⁶. Tre partiti su quattro di quelli

²³⁴ Il report completo dell’OSCE/ODIHR è disponibile al link <http://www.osce.org/odihr/elections/91643?download=true>.

²³⁵ M. Lorusso, *The 2012 Armenian Parliamentary Elections: Implications for Armenian Foreign Policy*, in IAI WORKING PAPERS 12|14, Roma, 2012, pp. 3 e 6.

²³⁶ Z. Kalayjian, S. Kosian, *Results of Preliminary Analysis of February 18th 2013 Presidential Election in Armenia from Policy Forum Armenia*, in FPC Briefing, 2013, p. 1.

che avevano conquistato seggi in Parlamento durante le precedenti elezioni parlamentari (Congresso Nazionale Armeno, Armenia Prospera e Federazione Rivoluzionaria Armena) avevano deciso di non presentare un proprio candidato e di non appoggiare nessuno dei candidati autonominati in segno di protesta, poiché ritenevano l'intero processo elettorale una farsa. I soli candidati in corsa per la Presidenza capaci di raccogliere un certo numero di voti erano, pertanto, il Presidente uscente S. Sargsyan e il leader del Partito Eredità, Raffi Hovhannisian²³⁷. Di fatto, questa scelta ha rafforzato il Presidente uscente, visto che il 40% degli elettori armeni si è ritrovato senza riferimento politico, ed ha privato l'elettorato della possibilità di compiere una vera e propria scelta. La decisione di non concorrere per la Presidenza da parte dei maggiori partiti del Paese ha avuto delle ricadute sulla legittimità dell'intero processo elettorale. Il sentimento di sfiducia nei confronti della politica e delle istituzioni, già ampiamente diffuso in tutto il Paese, non ha fatto altro che peggiorare alimentato da alcuni gravi episodi, come il tentato omicidio del candidato Paruyr Hayrikyan e lo sciopero della fame di Andreas Ghukasyan²³⁸. Ad ogni modo, la campagna elettorale non è stata particolarmente dinamica perché gli oppositori del Presidente più che offrire un'alternativa valida con dei programmi ben strutturati si limitavano a sostenere l'antidemocraticità dell'amministrazione in carica. Tuttavia, Hovhanissian ha cercato di rendere il suo partito più accattivante, importando metodi statunitensi come il contatto diretto con gli elettori nei mercati, nelle strade o nelle attività commerciali nel tentativo di superare il distacco fra politici e cittadini²³⁹. S. Sargsyan, dal canto suo, sulla base del motto *Verso un'Armenia sicura* ha incentrato la propria propaganda sulla riforma del sistema giudiziario, sostenendo che l'obiettivo primario suo, del governo e dell'Armenia

²³⁷ *Ivi*, p. 2.

²³⁸ Eastern Partnership Civil Society Forum, *Report Of The Armenian National Platform Of Eap Csf Presidential Elections in Armenia in 2013*, pp. 2-3.

²³⁹ A. Bowyer, *Armenian Presidential Election: One Step Forward or Two Steps Back?*, IFES, 1° marzo 2013, <http://www.ifes.org/Content/Publications/Articles/2013/Armenian-Presidential-Election-One-Step-Forward-or-Two-Steps-Back.aspx>.

doveva essere la costruzione di una Repubblica basata sullo stato di diritto²⁴⁰. Come facilmente prevedibile, S. Sargsyan il 18 febbraio 2013 è stato riconfermato alla Presidenza della Repubblica fino al 2018 con il 59% dei voti, mentre il suo principale rivale ha raccolto il 37% delle preferenze. Come nel 2008, l'opposizione ha contestato il risultato elettorale organizzando manifestazioni di piazza nella capitale e appellandosi alla Corte Costituzionale per chiedere di invalidare il risultato e ripetere le consultazioni. Secondo la valutazione dell'OSCE/ODIHR, le elezioni sarebbero state *generalmente ben amministrare e caratterizzate dal rispetto delle libertà fondamentali*, ma altri sostengono, invece, che vi sia stata un'ampia manipolazione dei voti²⁴¹. Se paragonate alle elezioni del 2008, risulta palese il miglioramento elettorale compiuto dall'Armenia, tuttavia viene spontaneo chiedersi se nel Paese sia davvero cambiato qualcosa. In primo luogo, la mancanza di imparzialità dell'amministrazione elettorale ha nuovamente favorito il Presidente uscente a discapito degli altri concorrenti; in secondo luogo, l'uso improprio di risorse pubbliche e l'interferenza dei delegati di S. Sargsyan sono stati ampiamente testimoniati; infine, la presenza di persone non autorizzate ai seggi, le pressioni sugli elettori, sugli osservatori e i giornalisti hanno continuato ad essere una pratica ampiamente diffusa in tutto il Paese²⁴². A ciò si aggiungano la manipolazione dei voti, il cinismo degli elettori, ormai rassegnati ad una classe politica autoreferenziale e un sistema inefficiente e corrotto, la mancanza di veri programmi elettorali²⁴³. Guardando a tali circostanze, risulta difficile credere che la più piccola delle tre Repubbliche transcaucasiche abbia definitivamente imboccato la strada della democrazia, fermo restando che il sistema elettorale-legale nel suo complesso risulti migliorato e più efficace rispetto al passato. Anzi, le elezioni parlamentari del 2012 e le presidenziali del 2013 hanno dimostrato che, laddove vi sia stata una chiara volontà politica,

²⁴⁰ ArmeniaNow.com, Vote 2013: Candidates hit the campaign trail in Armenian presidential election, 22 gennaio 2013, http://www.armenianow.com/vote_2013/42720/armenia_presidential_election_20-13_campaign.

²⁴¹ Z. Kalayjian, S. Kosian, *Op. cit.*, p. 3.

²⁴² *Ivi*, p. 2.

²⁴³ A. Bowyer, *Art. cit.*

l'effettiva implementazione di quanto previsto sulla carta è stata possibile e ha dato risultati positivi. A maggior ragione, quindi, le ultime elezioni hanno rappresentato un'occasione mancata, forse ancor più delle precedenti esperienze elettorali.

4.5 Presidenziali a confronto: il monitoraggio in fase pre-elettorale

Nel 2008 l'OSCE affermò che l'Armenia avesse in larga parte rispettato gli impegni assunti e gli standard internazionali durante la fase pre-elettorale e le procedure di voto, mentre forti critiche furono mosse nei riguardi della fase post-elettorale. Le elezioni del 2008 saranno ricordate soprattutto per la violenza esercitata dalle forze dell'ordine e da alcuni comparti dell'esercito nel gestire le proteste di piazza organizzate da Ter-Petrosyan e i suoi sostenitori. Tuttavia, le deficienze riscontrate prima del voto nel sistema sono piuttosto serie ed dimostrano, invece, la scarsa democraticità della fase pre-elettorale. Lo svolgimento di elezioni libere e democratiche non può prescindere dalla volontà di implementare il Codice e le leggi in materia elettorale allo scopo di garantire le condizioni necessarie affinché i cittadini possano compiere una scelta libera ed informata. Sebbene quanto accaduto dopo il voto sia ingiustificabile e da condannare, esso costituisce comunque solo una conseguenza. Al fine di sviluppare istituzioni democratiche e promuovere lo stato di diritto sono necessari, perciò, cambiamenti radicali in fase pre-elettorale, poiché sono le modalità con cui si svolgono le consultazioni e le pressioni indebite sull'elettorato a causare l'inattendibilità e l'inefficienza del sistema. Il confronto fra le fasi pre-elettorali si pone l'obiettivo di comprendere cosa sia cambiato dal 2008 al 2013 e se il Paese abbia implementato le raccomandazioni degli osservatori.

4.5.1 L'Amministrazione elettorale e il sistema legale

Come si è detto, l'impianto legale, amministrativo e comunicativo di un Paese è il pilastro portante dell'intero processo elettorale. Le presidenziali del 2008 si sono svolte mediante l'applicazione del Codice elettorale del 1999 (emendato nel 2007)

che ha accolto solo una parte delle raccomandazioni offerte dall'OSCE. Nonostante il permanere di alcune debolezze di base, però, l'Armenia avrebbe potuto condurre delle elezioni in linea con gli impegni assunti. Per tale ragione, la maggior parte delle violazioni sono risultate ascrivibili alla mancanza di volontà da parte delle autorità di applicare la legge in modo effettivo ed imparziale²⁴⁴. Il vecchio Codice individuava una Commissione Elettorale Centrale (CEC) composta da otto membri, di cui cinque nominati dalle fazioni parlamentari, uno dal Presidente e due dal Consiglio dei Presidenti delle Corti armene; 41 Commissioni Elettorali Territoriali (CET) e quasi duemila Commissioni Elettorali Distrettuali (CED). Ciascun membro della CEC aveva il potere di nominare un membro delle CET, i cui membri a loro volta nominavano un membro delle CED. Tale *catena di nomina* permetteva al governo in carica di controllare oltre il 75% della CEC. Oltretutto, 93 su 123 eletti nelle CET erano stati presentati dal Presidente e dal Partito Repubblicano²⁴⁵. In questo modo l'indipendenza e l'imparzialità delle Commissioni risultavano gravemente compromesse, favorendo corruzione e clientelismo. Durante le elezioni del 2013 la catena è stata interrotta grazie al Codice elettorale adottato nel 2011. La nuova normativa prevede, infatti, che i sette membri della CEC vengano sì incaricati dal Presidente, ma che essi siano nominati dal Difensore dei Diritti Umani, dal Presidente della Corte di Cassazione e dalla Camera degli Avvocati di Armenia. Inoltre, i membri delle 41 CET sono stati selezionati fra i cittadini iscritti volontariamente ad un'apposita lista²⁴⁶. Ciò ha rappresentato un passo in avanti, avendo il nuovo Codice accolto molte delle raccomandazioni OSCE/ODIHR e i suggerimenti della Commissione Venezia. Esso è stato giudicato come corretto ed onnicomprensivo tanto da garantire al Paese la miglior base legale-amministrativa fino a questo momento. Fra i suggerimenti accolti vi sono anche la previsione di quote di genere all'interno delle commissioni elettorali e l'introduzione di misure volte a

²⁴⁴ OSCE/ODIHR, *Final Report: Republic of Armenia, Presidential Election, 19 February 2008*, Varsavia, 2008, <http://www.osce.org/odihr/elections/armenia/32115?download=true>, p. 1.

²⁴⁵ *Ivi*, p. 5.

²⁴⁶ OSCE/ODIHR, *Final Report: Republic of Armenia, Presidential Election, 18 February 2013*, Varsavia, 2013, <http://www.osce.org/odihr/elections/101314?download=true>, p. 6.

garantire una maggior trasparenza nel finanziamento della campagna²⁴⁷. Purtroppo, però, alcuni elementi rimangono critici perché, ad esempio, esso non prevede strumenti adeguati a garanzia della separazione fra Stato e partiti né procedure efficaci di reclamo ed appello e gli osservatori locali hanno difficoltà ad essere accreditati presso seggi e commissioni²⁴⁸. A differenza del 2008, nel 2013 la CEC ha agito in modo trasparente ed efficiente, le consultazioni sono state organizzate nei tempi previsti e gli osservatori, i candidati e i loro delegati hanno avuto accesso alle sessioni. Tuttavia, laddove la Commissione sia stata chiamata a decidere o a chiarire alcuni punti, non si è dimostrata sempre in grado di svolgere correttamente e in maniera imparziale il proprio compito, come si vedrà più avanti²⁴⁹.

Il Dipartimento Passaporti e Visti della polizia si occupa della registrazione degli elettori ed è responsabile di curare ed aggiornare il registro degli aventi diritto al voto, iscritti secondo una procedura passiva. Le maggiori criticità nel 2008 riguardarono l'inclusione dei cittadini che stavano lavorando all'estero e di coloro i quali avevano richiesto di poter votare presso il luogo di domiciliazione. In particolare, la registrazione mancò di trasparenza e alcuni cittadini furono più volte registrati al fine di permettere votazioni multiple, mentre i registri iniziali furono cancellati. Viceversa, al 19% dei votanti fu negato il diritto di voto, poiché essi non risultavano iscritti in una delle sei liste in cui erano stati ripartiti gli oltre 2 milioni 370 mila aventi diritto al voto²⁵⁰. Nel 2013 la situazione è lievemente migliorata, soprattutto grazie alla maggior volontà di dare seguito efficacemente ad alcune misure già esistenti nel 2008. La CEC, ad esempio, per incrementare la trasparenza del sistema e la fiducia dell'elettorato ha provveduto a creare una versione digitale del registro degli elettori così da poter controllare autonomamente la correttezza delle informazioni contenute e, in caso di errori, recarsi in uno dei 61 uffici del Dipartimento per chiedere la rettifica dei dati.

²⁴⁷ *Ivi*, p. 1.

²⁴⁸ *Ibid.*

²⁴⁹ *Ivi*, p. 5.

²⁵⁰ OSCE/ODIHR, *Final Report 2008*, p. 6.

Anche la previsione di liste speciali per i militari, i detenuti in attesa di processo, il personale di polizia e del Servizio di Sicurezza Nazionale operativi fuori dal luogo di residenza è avvenuta secondo modalità inclusive e trasparenti. La CEC in collaborazione con la polizia ha anche provveduto, tramite spot trasmessi dai media ed istituendo una linea telefonica apposita, ad istruire gli elettori circa le procedure di voto. L'OSCE ha riconosciuto il miglioramento dei registri, sebbene alcune persone non abbiano potuto votare. Tuttavia, l'Organizzazione individuava il persistere di alcune debolezze, come la privazione del diritto di voto, a prescindere dalla gravità del reato commesso, per i prigionieri e la raccolta dei dati personali dei cittadini al fine di falsificarne l'identità o influenzarne il voto²⁵¹. Ciò dimostra che il problema della Repubblica non è l'incapacità di provvedere ad una normativa adeguata, bensì l'assenza della volontà necessaria a trasformare l'Armenia in un Paese veramente democratico.

Più problematica è la questione della registrazione dei candidati. Gli emendamenti apportati al Codice elettorale nel 2007 hanno semplificato le procedure di registrazione e consentito ai candidati di autonominarsi, ma i cittadini con doppia cittadinanza, ad esempio, non sono candidabili e il deposito per la registrazione è passato da cinque ad otto milioni di Dram (circa 17 mila euro, secondo il cambio del 2008). Tali previsioni violano il suffragio eguale, così come garantito nel Documento di Copenaghen del 1990²⁵². Se nel 2008, comunque, tutti e nove i candidati furono registrati, nel 2013 la CEC ha negato la registrazione a sei candidati su quindici a causa del mancato pagamento del deposito. Sebbene la CEC abbia svolto correttamente il proprio compito, la somma prevista dal Codice elettorale sembra essere eccessivamente alta, così come sproporzionato sembra essere il requisito dei dieci anni di residenza, per il quale il Codice non specifica, tra l'altro, le modalità di calcolo. Inoltre, la legge permette che un candidato possa essere de-registrato per decisione della Corte su richiesta dalla CEC per violazioni della campagna e/o del suo finanziamento, previsione che andrebbe emendata al

²⁵¹ OSCE/ODIHR, *Final Report 2013*, pp. 7-8.

²⁵² OSCE/ODIHR, *Final Report 2008*, p. 7.

fine di consentire la de-registrazione solo in circostanze eccezionali chiarite e stabilite per legge²⁵³. Il problema più serio, però, resta la possibilità di registrare impiegati pubblici, alti ufficiali e personalità con incarichi politici o discrezionali come candidati alla Presidenza. Tali candidati dovrebbero dimettersi dalle posizioni fino a quel momento occupate, ma nel 2008 S. Sargsyan continuò a svolgere il ruolo di Primo Ministro durante tutto il periodo della candidatura. Chiamata ad entrare nel merito della questione, la CEC ha preso una decisione alquanto discutibile: coloro i quali ricoprono una posizione che li definisca come *impiegati pubblici* devono necessariamente abbandonare il proprio ufficio, mentre coloro i quali detengano una posizione politica o discrezionale non possono essere considerati *impiegati statali* in senso stretto e, pertanto, possono mantenere il loro ruolo. Tale definizione, oltre ad essere ambigua, è anche del tutto arbitraria: è difficile immaginare che il Primo Ministro della Repubblica non sia un *servitore dello Stato* e, pertanto, un suo *impiegato*, seppure in senso lato. Avendo potuto mantenere la propria posizione, S. Sargsyan ha goduto di un significativo quanto indebito vantaggio sugli altri candidati²⁵⁴. Nel 2013 la CEC non ha rivisto la propria posizione e ciò determina gravi conseguenze sul piano dell'imparzialità dell'amministrazione elettorale, della separazione fra Stato – partiti e sull'attendibilità dell'intero processo.

4.5.2 *La campagna elettorale*

Il diritto di fare propaganda a favore o contro un qualsiasi candidato è stato presto riconosciuto dall'Armenia, così come il dovere di garantire le stesse opportunità a tutti i candidati. Purtroppo, però, la campagna elettorale costituisce uno degli esempi più significativi dell'assenza di separazione fra lo Stato e i partiti. Gli aspetti problematici restano numerosi, nonostante le modifiche apportate al Codice nel 2011. La prima questione concerne la possibilità di condurre la campagna elettorale prima dell'inizio ufficiale: i candidati, infatti, possono

²⁵³ OSCE/ODIHR, *Final Report 2013*, p. 9.

²⁵⁴ OSCE/ODIHR, *Final Report 2008*, p. 7.

iniziare la campagna dal giorno successivo alla loro registrazione, negando le medesime opportunità a tutti i candidati. Tale previsione, valida tanto nel 2008 quanto nel 2013, dovrebbe essere emendata, affinché si possa garantire un più equo campo di gioco ed evitare che chi sia registrato per primo possa godere di un indebito vantaggio²⁵⁵. Sia il Codice del 2007 che quello del 2011, inoltre, prevedevano che a livello nazionale vi fossero gratuitamente a disposizione dei candidati dei luoghi di proprietà dello Stato per condurre la campagna. Anche le autorità locali avrebbero dovuto designare dei luoghi in ogni distretto elettorale dove ciascun candidato potesse esporre il proprio materiale elettorale. Tuttavia, entrambi i codici non specificavano se questi luoghi dovessero essere concessi in modo gratuito o fossero suscettibili di un tariffario, così che l'implementazione di tale previsione è risultata del tutto arbitraria durante entrambi gli appuntamenti elettorali: alcuni sindaci, infatti, non hanno concesso alcuno spazio, altri hanno applicato un canone monetario, mentre altri ancora hanno designato dei luoghi non facilmente accessibili²⁵⁶. Più grave, però, è il modo in cui si è abusato della *Legge sui Partiti Politici*, la quale stabilisce che lo Stato e i governi locali debbano garantire uffici e sistemi di comunicazione ai partiti parlamentari secondo eque modalità. Essendo il Partito Repubblicano il partito di maggioranza, esso ha ottenuto numerosi uffici dislocati presso gli edifici di molte comunità. Tali luoghi, durante la campagna del 2008, sono stati indebitamente convertiti in uffici per la propaganda elettorale, offrendo a S. Sargsyan un enorme vantaggio rispetto ai suoi colleghi, i quali hanno dovuto pagare o hanno avuto più difficoltà nel vedersi concessi gli spazi cui avevano diritto²⁵⁷. Nel 2013 tale situazione si è ripetuta, sebbene gli effetti siano stati minori, vista l'assenza di candidati che potessero rappresentare una plausibile alternativa al secondo mandato di S. Sargsyan. A ciò si aggiunga il fatto che molti pubblici ufficiali, sia nazionali che locali, hanno violato la legge, contravvenendo al divieto di fare campagna durante lo svolgimento della propria mansione, e hanno abusato della propria posizione

²⁵⁵ OSCE/ODIHR, *Final Report 2013*, p. 10.

²⁵⁶ OSCE/ODIHR, *Final Report 2008*, p. 9.

²⁵⁷ *Ibid.*

per esercitare indebite pressioni nei confronti degli impiegati pubblici a loro sottoposti. Tali individui sono stati costretti a sostenere il candidato del partito di maggioranza, il che costituisce una palese violazione del loro diritto a scegliere liberamente quale candidato sostenere²⁵⁸. L'imparzialità dell'amministrazione, l'utilizzo di risorse amministrative (umane e materiali) e l'abuso d'ufficio sono problemi profondamente radicati nel contesto armeno ed è chiaro che le previsioni del nuovo Codice elettorale non siano ancora sufficienti a garantire l'integrità del processo elettorale.

Per quanto riguarda le capacità elettorali, S. Sargsyan nel 2008 condusse una campagna visibile su scala nazionale, organizzando comizi in tutto il Paese, favorito dai governatori locali. Gli altri candidati, invece, non sono mai stati particolarmente attivi, fatta eccezione per Baghdasaryan e Ter-Petrosyan che svolsero la propria campagna elettorale nella maggior parte delle regioni armene. In generale, i comizi si svolsero in maniera piuttosto pacifica, benché in alcune occasioni si siano verificati gravi episodi di violenza contro gli attivisti e le sedi locali dei due partiti abbiano subito danneggiamenti. Inoltre, in alcuni casi i cittadini si sono visti negare il diritto a partecipare ai raduni elettorali e i candidati opposti a S. Sargsyan hanno incontrato maggiori difficoltà nella possibilità di acquistare spazi pubblicitari nella Capitale²⁵⁹. Fare un confronto adeguato con il 2008 risulta condizionato dall'assenza di candidati importanti nella corsa alla Presidenza nel 2013. Non solo S. Sargsyan era favorito in quanto Presidente in carica e visto il suo dominio sulle risorse politico-amministrative, ma la vittoria gli è stata praticamente regalata dai partiti parlamentari di opposizione nel momento in cui hanno deciso di non presentare propri candidati. La campagna elettorale, quindi, non ha richiesto particolari sforzi per S. Sargsyan, anche se il tentato omicidio del candidato Hayrikyan ha gettato un'ombra scura su tutto il processo elettorale²⁶⁰. Il vantaggio di S. Sargsyan in entrambe le elezioni è

²⁵⁸ OSCE/ODIHR, *Final Report 2013*, p. 11.

²⁵⁹ OSCE/ODIHR, *Final Report 2008*, pp. 10-11.

²⁶⁰ OSCE/ODIHR, *Final Report 2013*, p. 10.

riconducibile anche alla copertura mediatica assicurata dai principali network del Paese. Dal punto di vista teorico, infatti, i candidati hanno diritto a 60 minuti sulla rete televisiva, 120 minuti in radio e deve essere sempre specificato, laddove ricoprono altre funzioni pubbliche, in che veste essi stiano svolgendo le loro attività. Avendo mantenuto il ruolo di Primo Ministro nel 2008 ed essendo il Presidente in carica nel 2013, S. Sargsyan ha goduto di un numero superiore di passaggi sui canali TV e, soprattutto, ha abusato della propria posizione per condurre la campagna elettorale al di fuori degli spazi concessi dalla legge. Tale situazione è decisamente incompatibile con quanto previsto dagli standard internazionali in materia elettorale, poiché viola il principio secondo cui tutti i candidati devono godere delle medesime condizioni durante la campagna e quello secondo il quale un candidato non possa abusare della propria posizione per influenzare la libera scelta dei cittadini²⁶¹. A tal proposito, entrambi i codici vietano esplicitamente di dare o promettere denaro, beni o servizi durante la campagna e, in generale, durante la fase pre-elettorale, ma la compra-vendita dei voti, il voto multiplo e la falsificazione dei voti si sono diffusamente verificati sia nel 2008 che nel 2013.

L'ultima questione relativa alla campagna elettorale concerne il suo finanziamento e, anche in questo caso, nonostante alcuni cambiamenti avrebbero potuto effettivamente migliorare la situazione rispetto al passato, la parziale o arbitraria implementazione delle previsioni del Codice o delle procedure ha fortemente condizionato la trasparenza della campagna elettorale. Nel 2008 si prevede che il limite massimo di spesa per la campagna fosse di 155 mila euro e, poco prima delle elezioni, furono introdotte una serie di misure penali volte a rafforzare tale previsione: materiale stampato, cartelloni pubblicitari, spot televisivi e via dicendo dovevano essere tutti rendicontati per promuovere l'*accountability* e la trasparenza. La legge, altresì, vietava di finanziare la campagna mediante l'uso di denaro ricevuto attraverso altri canali. Tuttavia, non

²⁶¹ OSCE/ODIHR, *Final Report 2008*, p. 12.

vi era una specificazione circa il significato di tale previsione, tanto che il problema sorse immediatamente con le donazioni, nei confronti delle quali non vi era un limite specifico, se non quello per alcune entità (incluse quelle che ricevevano finanziamenti dallo Stato) di non poter finanziare la campagna. In violazione di tale norma, S. Sargsyan ricevette donazioni da parte dell'Istituto Economico dello Stato e dall'Ospedale Psichiatrico di Sevan, le quali sono state, però, prontamente sottratte alla campagna e restituite allo Stato²⁶². Proprio per evitare tali ambiguità, il nuovo Codice elettorale ha previsto che tutti i candidati debbano aprire un conto speciale, accreditato presso la Banca Centrale del Paese, con il quale devono essere effettuate tutte le transazioni legate alla campagna. Tuttavia, durante la campagna del 2013, il candidato Melikyan, pur non avendo aperto il conto come stabilito dal Codice, non è stato sanzionato. Inoltre, la CEC Centrale ha preso un'altra decisione palesemente arbitraria: i locali presi in affitto per la campagna e il pagamento dei salari per coloro che siano stati impiegati nella campagna, infatti, devono essere esclusi dalla rendicontazione. Oltre ad essere una violazione di quanto previsto dalla legge, l'assenza di tali dati riduce la trasparenza e lascia spazio ad abusi e finanziamenti illeciti, così da minare la credibilità dell'intero processo²⁶³.

4.5.3 *I media*

Uno degli obiettivi più ambiti dalle moderne democrazie dovrebbe essere la consapevolezza politica dei propri cittadini. Ciò significa che, laddove i cittadini siano chiamati ad operare una scelta mediante il voto, essi dovrebbero essere messi nella condizione non solo di poter scegliere liberamente, ma anche di scegliere con cognizione di causa. I media costituiscono uno strumento essenziale della democrazia, proprio in virtù del fatto che essi contribuiscono a formare la scelta dei cittadini. Essi sono tanto più utili quanto più riescano a presentare avvenimenti e personalità politiche in modo equo ed imparziale, stimolando lo

²⁶² OSCE/ODIHR, *Final Report 2008*, pp. 12-13.

²⁶³ OSCE/ODIHR, *Final Report 2013*, pp. 12-13.

spirito critico dei propri interlocutori. Affinché ciò sia possibile è essenziale una certa eterogeneità e il pluralismo dei media, pertanto, è una condizione necessaria per una democrazia che possa dirsi sana. Dal punto di vista quantitativo, in Armenia esistono numerosi canali TV e numerose testate giornalistiche, di cui alcune anche on-line. Nel 2013, ad esempio, si contavano quarantaquattro televisioni, di cui sei con copertura nazionale, venti radio e novanta giornali, escluse le testate on-line. La capacità di influenza di tali media, tuttavia, è molto diversa: se, da un lato, il numero di elettori che utilizzano fonti on-line è progressivamente aumentato; dall'altro, la televisione resta la più importante fonte di informazione (nello specifico il canale pubblico H1), mentre i giornali sono scarsamente considerati. Dal punto di vista qualitativo, però, il contributo dei media all'informazione degli elettori è del tutto inadeguato, nonostante vi siano stati alcuni progressi rispetto al passato. Nel 2008, infatti, la Commissione Nazionale per la Televisione e la Radio (CNTR), l'organo che dovrebbe supervisionare i media e il loro comportamento, non è stato assolutamente in grado di assolvere al proprio compito, mentre nel 2013 il ruolo svolto è stato più positivo, grazie al monitoraggio giornaliero di dodici media, inclusi cinque canali nazionali²⁶⁴. Tuttavia, tale valutazione è stata esclusivamente quantitativa e, d'altronde, è difficile immaginare che un ente, i cui membri sono scelti per metà dal Parlamento, dominato dal Partito Repubblicano, e per metà dal Presidente, possa comportarsi diversamente. Men che meno il Consiglio dei media pubblici, la cui composizione è interamente determinata dal Presidente: tale organo si occupa di concedere le licenze televisive ed emblematico è il caso dell'emittente privata A1+, che nel 2007 si è vista negare tale licenza per le sue posizioni antigovernative e che, nonostante il riconoscimento da parte della Corte Europea per i Diritti dell'Uomo e delle Libertà Fondamentali di violazione arbitraria e illegittima della libertà di espressione nel 2008, risulta ancora oggi impossibilitata

²⁶⁴ OSCE/ODIHR, *Final Report 2013*, p.14.

a trasmettere²⁶⁵. Durante la missione, comunque, l'OSCE si è occupata di monitorare sotto il profilo qualitativo sei canali TV, due radio e cinque giornali, di cui due on-line. Ciò che è emerso è che, in generale, i media si limitano a raccontare i comizi e i raduni elettorali, ma non organizzano incontri e dibattiti con e fra i candidati, né interrogano circa i programmi elettorali o altre questioni di primo piano. L'approccio utilizzato è, pertanto, acritico e selettivo. Inoltre, se si guarda al tono, sia nel 2008 che nel 2013 i media si riferivano a S. Sargsyan sempre in tono positivo o perlomeno neutrale, mentre forte biasimo veniva espresso nei confronti di Ter-Petrosyan e, in generale, dei candidati di opposizione²⁶⁶. Tale mancanza di imparzialità viola l'obbligo per i media di assicurare un trattamento equo e non parziale. I giornali, dal canto loro, sono fortemente condizionati dalla loro vulnerabilità finanziaria, che li sottopone ad alti livelli di censura e controllo sulle decisioni editoriali a causa del fatto che essi appartengono a pochi grandi magnati, i cui interessi economici e politici limitano la libertà di informazione ed espressione²⁶⁷. Rispetto al 2008, quando gli insulti e la diffamazione erano ancora reati penali, nel 2013 avrebbero dovuto godere di una maggiore libertà anche grazie ad una legge approvata nel novembre del 2011 con la quale si era stabilito che i giornalisti e i media in generale non avrebbero più dovuto essere sottoposti a censura né rispondere giuridicamente della valutazione critica dei fatti e del proprio giudizio critico. Tuttavia, sul piano pratico, Human Rights Watch ha riportato numerosi casi di minacce, intimidazioni e violenza fisica nei confronti dei giornalisti²⁶⁸. L'ancora limitato pluralismo e la compressione delle libertà di espressione ed informazione costituiscono un serio ostacolo allo sviluppo della democrazia, soprattutto considerata la dipendenza di tali media dall'apparato governativo.

²⁶⁵ Human Rights Watch, *UPR Submission: Armenia*, giugno 2014, <http://www.hrw.org/news/2014/06-/17/universal-periodic-review-human-rights-watch-submission-ar-menia>, p. 3.

²⁶⁶ *Ivi*, pp. 15-16.

²⁶⁷ OSCE/ODIHR, *Final Report 2008*, p. 14.

²⁶⁸ Come, ad esempio, nel caso di Artak Hambardzumyan, giornalista del gruppo *Giornalisti per i Diritti Umani*, al quale è stato impedito con la forza di documentare l'aggiunta di schede elettorali nel distretto di Artashat. Vedi Human Rights Watch, *UPR Submission: Armenia*, p. 3.

4.6 Raccomandazioni OSCE/ODIHR: fallimenti, progressi e prospettive

Confrontando i rapporti conclusivi di entrambe le missioni di osservazione elettorale, ciò che risalta all'occhio sono i progressi formali compiuti dalla Repubblica da quando S. Sargsyan ricopre la carica di Presidente. Nonostante alcuni vuoti normativi e alcuni difetti persistano, infatti, l'Armenia sembra aver ampiamente accolto le raccomandazioni OSCE. Tuttavia, dal punto di vista sostanziale, alcune deficienze del sistema rimangono tali. È per questo che fra le raccomandazioni rivolte alle autorità armene vi sono il rafforzamento del Codice e la sua corretta ed imparziale implementazione. È possibile distinguere fra raccomandazioni di carattere generale che mirano a migliorare il clima elettorale nel suo complesso, e raccomandazioni di carattere particolare che suggeriscono, invece, degli interventi concreti. Il fallimento più grande dell'Armenia è la completa mancanza di fiducia dei cittadini nei confronti delle istituzioni dello Stato e, in particolare, rispetto alla propria capacità di determinarne il futuro politico. Tale rassegnazione è dovuta essenzialmente alla distanza della popolazione dai partiti politici, percepiti come meri contenitori svuotati del ruolo e del significato che essi dovrebbero avere in una democrazia realmente funzionante. A causa della mancanza di programmi politici, la sola funzione dei partiti rimane quella di perseguire gli interessi dei propri leader-padroni, nascondendosi dietro i soliti temi: Nagorno-Karabakh, Turchia, povertà e corruzione. Per tale ragione, l'OSCE/ODIHR continua a sottolineare la necessità di incrementare la fiducia dell'elettorato nel processo elettorale, mediante la previsione di misure che favoriscano l'integrità e la trasparenza, ad esempio introducendo nel Codice penale il reato di abuso d'ufficio e di uso improprio di risorse pubblico-amministrative, misure necessarie anche per combattere in maniera più decisa la corruzione dilagante nel Paese. Alcune raccomandazioni, anch'esse in relazione alla fase pre-elettorale, sono più specifiche. In primo luogo, per quanto concerne le procedure di registrazione, l'OSCE chiede che il Codice venga emendato sia per quanto riguarda gli elettori, sia in riferimento ai candidati in modo da garantire a tutti i cittadini il diritto di voto attivo e passivo. In secondo

luogo, l'Armenia dovrebbe prevedere delle misure che permettano di monitorare più efficacemente il finanziamento della campagna elettorale, specificando in maniera più dettagliata le fonti di finanziamento e prevedendo adeguate sanzioni in caso di violazione della normativa. Particolarmente consistenti, infine, sono le raccomandazioni dell'OSCE rispetto al pluralismo dei media e al loro comportamento durante il processo elettorale. Innanzitutto, il ruolo e i poteri del NCTR dovrebbero essere rafforzati ed estesi così da rendere tale organo indipendente e capace di compiere la propria funzione di monitoraggio in maniera adeguata. Inoltre, dovrebbero essere disposti sufficienti strumenti per garantire il monitoraggio dei media non solo dal punto di vista quantitativo, ma anche dal punto di vista qualitativo. Il Codice elettorale, infine, dovrebbe essere emendato attraverso l'introduzione di linee-guida per la copertura delle elezioni da parte dei media così da rispettare i principi di equità, imparzialità e correttezza, garantendo pari opportunità e parità di trattamento a tutti i candidati in corsa. Nonostante gli interventi mirati, comunque, una cosa appare evidente: in assenza di una chiara e decisa volontà politica qualunque tipo di intervento o miglioramento rischia di restare sulla carta, rendendo sempre più difficile lo sviluppo di istituzioni sane democraticamente elette.

Di fatto, le prospettive per il futuro del Paese non sembrano granché entusiasmanti. L'amministrazione Sargsyan, infatti, non sembra essere riuscita nell'intento di portare l'Armenia fuori dalla transizione, nonostante le promesse fatte. La forbice sociale va via via allargandosi, giacché la presenza di monopoli e cartelli economici gestiti dagli "oligarchi" soffoca ogni iniziativa privata e lo sviluppo di una libera economia di mercato²⁶⁹. Tali individui sono percepiti come al di sopra e al di fuori della legge, la cui violenza è accettata con rassegnazione dalla popolazione fin quando non si verificano episodi particolarmente gravi, come il caso del giovane medico militare V. Avetyan, la cui uccisione ha

²⁶⁹ M. Lorusso, *L'Armenia di Sargsyan*, in Osservatorio Balcani e Caucaso, 15 febbraio 2013, <http://www.balcanicaucaso.org/aree/Armenia/L-Armenia-di-Sargsyan-130497>.

provocato la mobilitazione di migliaia di persone²⁷⁰. Il Paese ha urgentemente bisogno di riforme, prima su tutte quella del sistema giudiziario mediante l'introduzione di un adeguato sistema di pesi e contrappesi che possano garantirne l'indipendenza e attraverso la previsione di altrettanto adeguate procedure di reclamo ed appello. Il rispetto dello stato di diritto e la promozione dei diritti umani e delle libertà fondamentali, inoltre, deve essere prioritaria nell'agenda politica nei prossimi anni: si pensi, ad esempio, agli ancora numerosi casi di giornalisti ed attivisti minacciati, intimiditi, o maltrattati, come l'attivista politico A. Kachatryan, rapito, picchiato e abbandonato in strada nel febbraio del 2015²⁷¹. A destare maggiore preoccupazione è il fatto che l'Armenia, nonostante i momenti di grande aggregazione sociale, come in occasione della commemorazione per il centenario del genocidio lo scorso 24 aprile, appare un Paese senza futuro²⁷². Il tasso di povertà, infatti, è ancora troppo elevato, nonostante i tentativi di riforma operati in questi anni, a causa soprattutto dell'isolamento regionale del Paese. È chiaro, pertanto, che nessuna riforma produrrà effetti significativi senza la normalizzazione dei rapporti con i propri vicini, la risoluzione del conflitto congelato del Nagorno-Karabakh e la riapertura delle frontiere. Ancora una volta le elezioni presidenziali hanno mostrato una democrazia debole e corrotta, dominata dal *clan* karabakho e dagli interessi degli "oligarchi", i cui miglioramenti finiscono per rimanere frustrati a causa di un sistema amministrativo in larga parte inefficiente e di un sistema politico-partitico incapace di rappresentare gli interessi di una popolazione spesso pigra e deresponsabilizzata. Senza voler essere catastrofisti né negare i progressi compiuti nel corso degli ultimi anni, l'impressione generale è che il Paese non sfrutti al

²⁷⁰ Picchiato dagli uomini di R. Hayrapetyan, uno degli "oligarchi" più potenti d'Armenia, fuori da un locale di proprietà di quest'ultimo, il giovane è morto a causa delle ferite riportate, dopo lo scoppio di una banale lite circa l'abbigliamento richiesto dal ristorante. Il fatto che gli "oligarchi" possano colpire, restando impuniti, membri dell'esercito (l'unica istituzione rispettata dagli armeni) ha rafforzato l'insicurezza della popolazione. Si veda L. Aghajanian, *Breaking the Grip of the Oligarchs*, in *Foreign Policy*, 5 novembre 2012, <http://foreignpolicy.com/2012/11/05/-breaking-the-grip-of-the-oligarchs/>.

²⁷¹ A. Aprahamian, *The Cup Runneth over: A New Era of Oligarchic Competition*, *The Armenian Weekly*, 14 febbraio 2015, www.thearmenianweekly.com/2015/02/14/newera/.

²⁷² M. Lorusso, *L'Armenia...*, cit.

meglio le proprie potenzialità e ciò non perché non ne sia capace, ma perché privato di tale possibilità dalla cristallizzazione di alcuni fenomeni. Le elezioni presidenziali del 2013 dovevano rappresentare un momento di svolta radicale per il Paese e ciò non è avvenuto. La speranza è che S. Sargsyan, non più candidabile, nei prossimi anni si adoperi per riformare profondamente il Paese, a partire dalla lotta alla corruzione passando per le riforme sociali ed economiche fino a quelle giuridico-amministrative allo scopo di garantire le migliori condizioni possibili in vista delle prossime elezioni presidenziali, che si terranno nel 2018.

CONCLUSIONI

Sebbene difficilmente si possano condurre elezioni perfette, garantire che esse possano svolgersi nel miglior modo possibile dovrebbe essere la priorità e l'aspirazione di ciascuno Stato, poiché solo mediante il corretto svolgimento delle consultazioni elettorali è possibile riconoscere ai governi la legittimità necessaria a guidare un Paese. Come puntualmente affermato nel Rapporto del Segretario Generale delle Nazioni Unite A/46/609 Corr. 1 paragrafo 76 del 1991, le elezioni di per sé non sono sinonimo di democrazia, eppure sono essenziali per essa perché, se svolto secondo certi parametri, il momento elettorale rappresenta *la realizzazione del diritto a prendere parte al governo del proprio Paese*, diritto riconosciuto da tutti gli strumenti giuridici a tutela dei diritti umani. Ciò significa che il fine ultimo di un Paese non può e non deve essere la mera convocazione di elezioni, poiché il processo elettorale costituisce solo uno degli aspetti che configurano una democrazia. Tuttavia, in assenza di elezioni in linea con gli standard internazionali richiesti a un Paese democratico, l'intero processo di partecipazione dei cittadini alla vita politica dello Stato risulta viziato e, di conseguenza, la democraticità stessa del Paese è in dubbio. È per questo che le elezioni costituiscono lo strumento privilegiato attraverso cui comprendere il livello di sviluppo della democrazia e di rispetto dei diritti umani e delle libertà fondamentali in una nazione. L'essenzialità delle elezioni per la democrazia è propriamente il motivo per il quale il monitoraggio elettorale si è evoluto come ramo autonomo nell'ambito della più generale attività di monitoraggio dei diritti umani. Come si è detto, è necessario che le elezioni rispettino gli standard in materia elettorale riconosciuti a livello internazionale e il compito degli osservatori, pertanto, è quello di verificare in che misura un Paese rispetti tali previsioni. L'importanza della presenza di osservatori sul territorio durante il periodo elettorale, inoltre, sta nella loro capacità di influenzare indirettamente il procedimento: pur essendo un'attività civile che esula da compiti giudiziari o di polizia, la mera presenza di osservatori fornisce uno stimolo a porre in essere buone pratiche per lo svolgimento delle elezioni e, al contempo, un deterrente dal porre in essere comportamenti scorretti o in violazione della legge o dei diritti

umani e delle libertà fondamentali. Sebbene una missione di monitoraggio elettorale non abbia il potere di invalidare il risultato delle elezioni, un suo giudizio negativo si ripercuote inevitabilmente sull'attendibilità dell'intero procedimento elettorale. Poiché l'obiettivo è di consolidare le istituzioni democratiche, l'OSCE/ODIHR e gli altri soggetti che si occupano di monitoraggio nei rapporti conclusivi includono delle raccomandazioni, la cui implementazione serve a migliorare il procedimento elettorale nel suo complesso oppure intervenire su elementi particolarmente critici. Secondo la tipologia di missione, gli osservatori si dedicano all'osservazione delle diverse fasi del processo elettorale, ma grande attenzione è dedicata alla fase pre-elettorale. Il periodo che precede il giorno delle elezioni, infatti, è il più complesso e il più articolato perché determina le regole del gioco democratico e presuppone un lavoro preliminare da parte dello Stato in questione ben oltre il periodo elettorale. Durante tale fase, nello specifico, gli osservatori si occupano di monitorare le fondamenta del sistema costituite, innanzitutto, dall'impianto normativo vigente in materia di elezioni e da qualunque altro strumento giuridico correlato in tema di diritti umani e libertà fondamentali, dalla legislazione sulla campagna elettorale e sul suo finanziamento e, infine, dalla legislazione sui media. Inoltre, il comportamento dell'amministrazione, dei media, dei candidati e dei partiti è monitorato al fine di valutare l'effettiva implementazione di quanto formalmente previsto, affinché tali previsioni non risultino lettera morta. La Repubblica di Armenia, divenuta indipendente il 21 settembre 1991, costituisce in tal senso un caso rappresentativo. Sul piano formale il Paese ha progressivamente attuato gli interventi suggeriti dall'OSCE nei suoi rapporti fino all'adozione di un nuovo Codice elettorale nel 2011, creando le condizioni necessarie per lo svolgimento di elezioni presidenziali conformi agli standard internazionali ed OSCE in materia elettorale. Sul piano sostanziale, però, la mancata implementazione della normativa vigente ha messo in discussione la genuinità e l'integrità dell'intero processo elettorale. Nonostante la necessità di emendare talune previsioni e di colmare talaltre lacune, gli osservatori hanno comunque giudicato l'impianto legale-amministrativo armeno idoneo a garantire il corretto svolgimento delle elezioni. Tuttavia, il monitoraggio della fase pre-elettorale ha rivelato la pressoché

totale assenza di volontà da parte delle autorità di sviluppare una democrazia realmente funzionante, alimentando il sentimento di sfiducia da parte della popolazione nei confronti delle istituzioni, dei partiti e della politica. I problemi ancora oggi riscontrabili nel Paese possono essere riassunti nella mancanza di una separazione netta fra Stato e partiti, la corruzione endemica a tutti i livelli e in tutti i settori, la compressione delle libertà di espressione, informazione e riunione, l'assenza di pluralismo nei media e di regole precise per lo svolgimento della campagna elettorale e del suo finanziamento. L'Armenia non è riuscita a sviluppare delle istituzioni democratiche né a garantire il pieno rispetto dei diritti umani e delle libertà fondamentali, restando una democrazia "a bassa intensità". Le elezioni presidenziali del 2013 costituiscono l'ennesima occasione mancata per un Paese pesantemente condizionato dalla questione irrisolta del Karabakh. Non solo, infatti, la mancata risoluzione del conflitto con l'Azerbaijan impedisce la normalizzazione dei rapporti con i propri vicini, fra cui la Turchia, e la riapertura delle frontiere, ma ha permesso al cosiddetto *clan del Karabakh* di dominare incontrastato la scena politica post-sovietica. La strumentalizzazione del conflitto ha, da un lato, lo scopo di alimentare il senso d'insicurezza della popolazione (screditando chiunque tenti di proporre una soluzione di compromesso) e, dall'altro, quello di rimandare le radicali riforme di cui il Paese avrebbe bisogno per sviluppare istituzioni democratiche ed economia di mercato. Troppo spesso, inoltre, i diritti umani e le libertà fondamentali degli individui sono violati dalle autorità senza che vi siano adeguate procedure di ricorso e appello per i cittadini. Durante l'attività di monitoraggio del procedimento elettorale, più volte è emerso il rifiuto da parte delle autorità di riconoscere ai cittadini la libertà di riunirsi e manifestare pacificamente, soprattutto in caso di contestazione dei risultati elettorali. Tale compressione delle libertà di espressione e di riunione, secondo i dati raccolti da Human Rights Watch, non è mai diminuita. Quanto accaduto ad Erevan, peraltro, non fa che confermare quanto affermato finora, visto che fra il 23 e il 24 giugno 2015 circa 237 persone sono state arrestate e decine sono rimaste ferite durante una manifestazione contro l'aumento del costo dell'elettricità. La protesta pacifica, iniziata il 19 giugno e ribattezzata *Electric Yerevan*, ha visto la partecipazione di oltre sei mila persone, le quali sono state

violentemente disperse dalla polizia con scudi, idranti e manganelli. Come riportano molte fonti, fra cui Human Rights Watch e l'Osservatorio Balcani e Caucaso, la violenza dello sgombero di Via Baghramyan è stata ampiamente testimoniata dai giornalisti e dagli operatori armeni che, per tale ragione, sono stati a loro volta arrestati e percossi dalle forze di polizia, mentre il materiale registrato è stato sequestrato e distrutto. Benché la protesta, almeno per il momento, sembri avere una connotazione esclusivamente socio-economica, è interessante notare che la società fornitrice di energia elettrica sia di proprietà russa perché si torna alla solita questione: finché il Karabakh non troverà una soluzione, l'Armenia rimarrà isolata al centro del Caucaso meridionale, tagliata fuori dai maggiori percorsi energetici e costretta a un rapporto di assoluta dipendenza dalla Russia. Le prossime elezioni presidenziali si terranno nel febbraio del 2018 e, pertanto, l'amministrazione Sargsyan ha ancora tre anni a disposizione al fine di adottare delle misure serie per rendere indipendente il ramo giudiziario, separare lo Stato dai partiti e sviluppare un sistema multipartitico funzionante, combattere la corruzione dilagante in tutto il Paese, individuare una soluzione di compromesso per il Karabakh e riavviare il dialogo con la Turchia. Essa, inoltre, deve impegnarsi a garantire le libertà d'espressione, di riunione e d'informazione, favorire il pluralismo dei media e accrescere la fiducia dei cittadini nelle istituzioni e nella politica. La Repubblica di Armenia, fermo restando che un miglioramento sia sempre auspicabile, possiede già un impianto legale-amministrativo idoneo a garantire lo svolgimento di elezioni libere e democratiche, è essenziale però che le autorità politiche del Paese dimostrino di voler fare quell'avanzamento necessario per superare la fase di transizione e diventare a tutti gli effetti un Paese democratico basato sullo stato di diritto e il rispetto dei diritti umani e delle libertà fondamentali.

BIBLIOGRAFIA

- AA.VV., *Armenian Political Parties*, s.l., s.n., 2002.
- AA.VV., *Declaration of Principles for International Election Observation*, New York, 2005.
- AA.VV., *Documento della riunione di Copenaghen della Conferenza sulla dimensione umana della CSCE*, in *Pace, diritti dell'uomo, diritti dei popoli*, anno IV, n. 1, Cedam, Padova, 1990.
- ABILOV, SHAMKHAL, *Nagorno-Karabakh war and Khojali tragedy*, in *Karabakh Conflict Series*, The Washington Review of Turkish and Eurasian Affairs, 2013.
- AGHAJANIAN, LIANA, *Breaking the Grip of the Oligarchs*, in *Foreign Policy*, 5 novembre 2012.
- ALIPRANDI, EMANUELE, *Le ragioni del Karabakh*, Caravaggio Editore, Vasto, 2010.
- APRAHAMIAN, SEROUJ, *The Cup Runneth Over: A New Era of Oligarchic Competition*, The Armenian Weekly, 14 febbraio 2015.
- ARDIZZONE, PIETRO, *Formazione del Regno di Romania: la posizione italiana*, Digital Library Intratext, 2008.
- AROUTIAN, STEPHAN, *From Ter-Petrosyan to Kocharian: leadership change in Armenia*, in *Soviet and Post-Soviet Studies Working Paper Series*, Berkeley, 2000.
- BALAYEV, BAHRUZ, *The right to self-determination in the South Caucasus: Nagorno Karabakh in context*, Lexington Books, Lanham, 2013.
- BENTIVEGNA, SARA, *La politica in rete*, Meltemi, Roma, 1999.
- BORDONARO, FEDERICO, *Armenia, Azerbaijan, Georgia: elezioni, tendenze politiche e scenari del contesto caucasico*, in ISPI Working Paper "Il Caucaso in una prospettiva europea", n. 29, 2008.
- BOWYER, ANTHONY C., *Armenian Presidential Election: One Step Forward or Two Steps Back?*, in IFES, 1° marzo 2013.
- CAPPELLI, OTTORINO, *Demokratizatsiya, la transizione fallita: democrazia populista e presidenzialismo plebiscitario nell'URSS e nello spazio post-sovietico*, Guida, Napoli, 2004.
- COMMISSIONE EUROPEA, *Manual de Observación Electoral de la Unión Europea – 2ª edición*, Bruxelles, 2008.
- COMMISSIONE VENEZIA, *Code of Good Practice in Electoral Matters: Guidelines and Explanatory Reports*, Venezia, 2002.

- CONSIGLIO DEI MINISTRI OSCE, *Decisione n. 19/06 rafforzamento dell'efficienza dell'OSCE*, Bruxelles, 2006.
- DUROSELLE, JEAN-BAPTISTE (Ed. it. PASTORELLI, PIETRO), *Storia diplomatica dal 1919 ai giorni nostri*, LED, Milano, 1998
- EASTERN PARTNERSHIP CIVIL SOCIETY FORUM, *Report Of The Armenian National Platform of Eap Csf Presidential Elections in Armenia in 2013*.
- EUROPEAN FRIENDS OF ARMENIA, *Armenia 2012: an introduction to the political introduction to the political party landscape*, Bruxelles, 2012.
- FERRARI, ALDO, *La salvezza viene da Occidente. Il messianismo apocalittico nella cultura armena*, in "Studi sull'Oriente cristiano", 6/1, 2002.
- FERRARI, ALDO, *Il Caucaso, popoli e conflitti di una frontiera europea*, Edizioni Lavoro, Roma, 2005.
- FERRARI, ALDO, *Breve storia del Caucaso*, Carocci, Roma, 2007.
- FERRARI, ALDO, *In cerca di un regno*, Mimesis, Milano, 2011.
- FLORES, MARCELLO, *Il genocidio degli Armeni*, Il Mulino, Bologna, 2006.
- FREIRE, MARIA RAQUEL e SIMÃO, LICINIA, *The Armenian Road to Democracy: Dimensions of a Tortuous Process*, in Centre for European Policy Studies (CEPS), 2007.
- FRIEDRICH, OLIVER, *Cyber-crime and the Electoral system*, in JAKOBSSON, MARKUS e RAMZAN, ZULFIKAR (a cura di), *Crimewar: Understanding New Attacks and Defences*, Addison Wesley, 2008
- GALLINA, NICOLE, *Puzzles Of State Transformation: The Cases Of Armenia And Georgia*, in *Caucasian Review of International Affairs*, Vol. 4 (1), Winter 20120, CRIA, 2010.
- GASPARYAN, KRISTINE , *L'Armenia verso le presidenziali*, in Osservatorio Balcani e Caucaso, Erevan, 29 gennaio 2008.
- GOBLE, PAUL A., *Coping with the Nagorno-Karabakh crisis*, 1992.
- GRIGORIAN, DAVID, *Armenia's economy since independence*, in FPC Briefing, The Foreign Policy Center, Londra, 2011.
- HOVHANNISYAN, NIKOLAY, *Il problema del Karabakh: il faticoso percorso verso la libertà e l'indipendenza*, Studio 12, Roma.
- HUMAN RIGHTS WATCH/HELSINKI, *Bloodshed in the Caucasus: escalation of the Armed Conflict in Nagorno Karabakh*, Human Rights Watch, USA, 1992.
- HUMAN RIGHTS WATCH/HELSINKI, *Azerbaijan: seven years of Nagorno-Karabakh conflict*, New York, 1994.
- HUMAN RIGHTS WATCH, *Armenia after the Election*, New York, 2008.

HUMAN RIGHTS WATCH, *Democracy on Rocky Ground: Armenia's Disputed 2008 Presidential Election, Post-Election Violence, and the One-Sided Pursuit of Accountability*, New York, 2009.

ISTITUTO NAZIONALE PER IL COMMERCIO ESTERO, *Armenia: rapporti Paesi congiunti ambasciate/consolati – Uffici ICE all'estero*, 2010.

JOHANNES, RAU, *Il Nagorno-Karabakh nella storia dell'Azerbaijan*, Nuova Cultura, Roma, 2012.

KALAYJIAN, ZAVEN e KOSIAN, SASOON, *Results of Preliminary Analysis of February 18th 2013 Presidential Election in Armenia from Policy Forum Armenia*, in FPC Briefing, 2013.

LIBARIDIAN, GERARD J., *Modern Armenia: People, Nation, State*, Transaction Publishers, New Brunswick, New Jersey, 2004

LORUSSO, MARILISA, *Piazze, tecnologie e senso dell'umorismo*, in Osservatorio Balcani e Caucaso, 18 febbraio 2008.

LORUSSO, MARILISA, *The 2012 Armenian Parliamentary Elections: Implications for Foreign Policy*, in IAI WORKING PAPERS 12|14, Roma, 2012.

LORUSSO, MARILISA, *L'Armenia di Sargsyan*, in Osservatorio Balcani e Caucaso, 15 febbraio 2013.

MARKAROV, ALEXANDER, *Macro-Institutional Political Structures and Their Development in Armenia*, in Demokratizatsiya, 2006.

MARKAROV, ALEXANDER, *Regime Formation and Development in Armenia*, in *Empire, Islam, and Politics in Central Eurasia*, edited by Tomohiko Uyama. Sapporo: Slavic Research Centre, Hokkaido University, 2007.

MIGDALOVITZ, CAROL, *Armenia-Azerbaijan Conflict*, in CRS Issue Brief for Congress, The Library of Congress, Washington, 2003.

OSCE, *Uno sguardo all'OSCE*, Vienna.

OSCE, *Carta di Parigi per una nuova Europa*, Parigi, 1990.

OSCE, *Documento di Helsinki. Le sfide del cambiamento*, 1992.

OSCE, *Armenia, Presidential Elections, 22 september 1996: Final Report*, Varsavia, 1996

OSCE, *Documento di Istanbul*, 1999.

OSCE, *Professional Working Environment – Guide on the OSCE Policy against Harassment, Sexual Harassment and Discrimination – 2nd edition*, Varsavia, 2010.

OSCE, *Che cos'è l'OSCE?*, Vienna, 2013.

OSCE/ODIHR, *Handbook for Long-Term Election Observers – Beyond Election-day Observation*, Varsavia, 2007.

OSCE/ODIHR, *Election Observation Mission Report: Republic of Armenia, Presidential Election 19 February 2008*, Varsavia, 2008.

OSCE/ODIHR, *Election Observation Handbook - 6th edition*, 2010.

OSCE/ODIHR, *Election Observation Mission Report: Republic of Armenia, Presidential Election 18 February 2013*, Varsavia, 2013.

PARLAMENTO EUROPEO, *L'azione del Parlamento Europeo*, Ufficio delle pubblicazioni ufficiali delle Comunità Europee, Lussemburgo, 1989.

PARLAMENTO EUROPEO, *Proposta di risoluzione comune: RC B6-0110/2008*, Bruxelles, 12 marzo 2008.

PERINI DE, PIETRO, *La Commissione europea per la democrazia attraverso il diritto*, in Dossier: il Consiglio d'Europa e i diritti umani, Centro Diritti Umani Padova, 2013.

PETROS, TIFFANY J., *Evolution of Armenia's Foreign Policy*, in Armenian International Policy Research, Working Paper, 3/13, 2003.

PETROSYAN, DAVID, *Oligarchy in Armenia*, in *Post-Elections Armenia*, Caucasus Analytical Digest, n. 53-54, 17 luglio 2013.

PROTSIK, OLEH, *Semi-presidentialism under post-communism*, in R. Elgie, S. Moestrup e Y. Wu (eds.), *Semi-Presidentialism and Democracy*, Palgrave Macmillan, London, 2011.

RONZITTI, NATALINO, *Il conflitto del Nagorno-Karabakh e il diritto internazionale*, Giappichelli, Torino, 2014.

SALOMONI, FABIO, *I due Presidenti*, in Osservatorio Balcani e Caucaso, Istanbul, 15 gennaio 2008.

SHAKARYAN, ARTAK, *Civic Trust and Governance in Armenia*, The George Washington University, Washington, 2009.

SMITH, AARON, *The Internet's role in Campaign 2008*, Pew Internet & American Life Project, Washington, 2009.

SORRENTINO, ROSA, *Armenia, la Tigre del Caucaso*, Il Sole 24 Ore, n. 55, 20 settembre 2007.

TORRE, LUCA M, *Turchia, evoluzione storica delle minoranze. Dalla dominazione ottomana all'odierna Repubblica di Turchia*, tesi di laurea non pubblicata, Università degli Studi di Bergamo, Bergamo, 2014.

ULUHOGLIAN, GABRIELLA, *Gli Armeni*, Il Mulino, Bologna, 2009.

WICKBERG, SOFIA, *Overview of corruption and anti-corruption in Armenia*, in "Anti-corruption Help Desk", Transparency International, 23 agosto 2013.

SITOGRAFIA

CENTRE FOR EUROPEAN POLICY STUDIES, <http://www.ceps.eu>.
CENTRE FOR SECURITY STUDIES, http://www.css.ethz.ch/index_EN.
COMMISSIONE ELETTORALE CENTRALE, <http://www.elections.am>.
COMMISSIONE EUROPEA, http://ec.europa.eu/index_it.htm.
COMMISSIONE VENEZIA <http://www.venice.coe.int>.
EASTERN PARTNERSHIP CIVIL SOCIETY FORUM, <http://eap-csf.eu>.
EUROPEAN FRIENDS OF ARMENIA, <http://www.eufoa.org>.
FOREIGN POLICY CENTRE, <http://fpc.org.uk>.
GOVERNO DELLA REPUBBLICA DI ARMENIA, <http://www.gov.am>.
HUMAN RIGHTS WATCH, <http://www.hrw.org>.
ISTITUTO AFFARI INTERNAZIONALI, <http://www.iai.it>.
ISPI, <http://www.ispionline.it>.
ISTITUTO NAZIONALE PER IL COMMERCIO ESTERO, <http://www.ice.gov.it>.
OSCE, <http://www.osce.org>.
OSSERVATORIO BALCANI E CAUCASO, <http://www.balcanicaucaso.org>.
PARLAMENTO EUROPEO, <http://www.europarl.europa.eu/portal/it>.
PRESIDENZA DELLA REPUBBLICA DI ARMENIA, <http://www.president.am>.

RINGRAZIAMENTI

Vorrei ringraziare in modo particolare il Dott. Paolo Carlotto per la disponibilità, i consigli e i suggerimenti condivisi in questi mesi e il Prof. Marco Mascia, l'insegnante più cortese che io abbia mai incontrato. Un grazie anche ai System Of A Down, senza la cui musica probabilmente non avrei scoperto l'Armenia. Un ringraziamento di cuore ai miei genitori per avermi incoraggiata ad esplorare il mondo e alla mia nonna per il sostegno a distanza. E grazie anche a Pomezia che, se fosse stata meno brutta, forse non mi avrebbe spinto a mettere il naso fuori dalle sue quattro mura. Grazie a Jessica, Federico, Sonia e Dario che significano *casa*. E grazie ad Alice e Cristina perché, ovunque andremo, non smetteremo di essere *Happys*. Un ringraziamento speciale a Silvia, alla quale sono legata da un'amicizia che va oltre Harry Potter, le cene etniche e Pechino Express, con la speranza che lei lo sappia. Il ringraziamento più tenero e appassionato, però, è per il mio vichingo, Ennio, la cui tenacia mi è di esempio e il cui amore mi spinge ad essere coraggiosa. Qualunque destino ci aspetti, quel kebab d'ottobre e Pontecorvo sono stati il mio personale *ritorno al futuro*.