

UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI PADOVA

DIPARTIMENTO DI SCIENZE POLITICHE, GIURIDICHE E
STUDI INTERNAZIONALI

Corso di laurea *Magistrale* in
Politica Internazionale e Diplomazia



**LA TUTELA INTERNAZIONALE DEI DIRITTI DI
PARTECIPAZIONE POLITICA E LE MISSIONI DI
MONITORAGGIO ELETTORALE.
IL CASO DELLE ELEZIONI PARLAMENTARI IN
MONTENEGRO DEL 16 OTTOBRE 2016**

Relatore: Prof. Sara Pennicino

Laureanda: Anna Negrisolò
matricola N. 1064154

A.A. 2016/2017

INDICE

INDICE DELLE ABBREVIAZIONI.....	5
---------------------------------	---

INTRODUZIONE.....	7
-------------------	---

CAPITOLO I

LA TUTELA INTERNAZIONALE DEI DIRITTI DI PARTECIPAZIONE POLITICA

1.1 Un breve <i>excursus</i> storico: il rapporto tra Costituzione e tutela dei diritti dell'uomo.....	11
1.2 Internazionalizzazione della tutela dei diritti dell'uomo.....	13
1.3 I diritti di partecipazione politica	19
1.4 Le Convenzioni Internazionali a carattere universale delle Nazioni Unite che tutelano il diritto di partecipazione politica.....	21
a) La Dichiarazione Universale dei Diritti dell'Uomo del 1948, madre di tutte le Convenzioni sui diritti dell'uomo.....	23
i. Una breve analisi della norma consuetudinaria sul diritto di partecipazione politica: l'articolo 21 della Dichiarazione Universale dei Diritti dell'Uomo	25
b) La Convenzione sui Diritti Politici delle Donne del 1952.....	28
c) La Convenzione Internazionale sull'Eliminazione di Tutte le Forme di Discriminazione Razziale del 1965.....	28
d) La Convenzione Internazionale sui Diritti Civili e Politici del 1966.....	29
ii. Una breve analisi dell'articolo 25 della Convenzione Internazionale sui Diritti Civili e Politici.....	31
e) La Convenzione Internazionale per l'Eliminazione di Tutte le Forme di Discriminazione Contro le Donne del 1979.....	35
f) La Convenzione Internazionale sui Diritti delle Persone con Disabilità del 2006.....	36
1.5 Le Convenzioni Internazionali a carattere regionale che tutelano il diritto di	

partecipazione politica in America, Europa e Africa.....	37
a) Strumenti di tutela dei diritti di partecipazione politica nel continente americano.....	38
i. La Dichiarazione Americana dei Diritti e Doveri dell’Uomo del 1948.....	38
ii. La Convenzione Americana sui Diritti dell’Uomo del 1969.....	40
b) Strumenti di tutela dei diritti di partecipazione politica nel continente europeo.....	43
i. La Convenzione per la Protezione dei Diritti Umani e delle Libertà Fondamentali del 1950.....	43
ii. Il Documento di Copenaghen del 1990.....	46
c) Strumenti di tutela dei diritti di partecipazione politica nel continente africano.....	47
i. La Carta Africana dei Diritti dell’Uomo e dei Popoli del 1981.....	47
ii. La Carta Africana sulla Democrazia, le Elezioni e il Buon Governo del 2007.....	50
1.6 Conclusioni.....	50

CAPITOLO II

L'OSSERVAZIONE ELETTORALE INTERNAZIONALE COME COMPONENTE CHIAVE DEI PROCESSI DI DEMOCRATIZZAZIONE

2.1 La democrazia delle elezioni: frutto della teoria minimalista della democrazia.....	53
2.2 La diffusione globale delle elezioni.....	59
2.3 Tratti essenziali e meriti di un sistema di governo democratico.....	60
2.4 L’ascesa delle pseudo democrazie.....	65
2.5 I regimi ibridi nel mondo 2017.....	69
2.6 La diffusione globale delle missioni di osservazione elettorale.....	71
2.7 Breve analisi dei diversi tipi di missione di osservazione elettorale.....	73
2.8 Le missioni di osservazione elettorale delle Organizzazioni Intergovernative	

Internazionali.....	76
a) L'Organizzazione delle Nazioni Unite.....	76
i. Missioni di prima generazione.....	78
ii. Missioni di seconda generazione.....	79
iii. Missioni di terza generazione.....	80
b) L'Organizzazione degli Stati Americani.....	82
c) Il Commonwealth.....	85
d) Il Consiglio d'Europa.....	87
i. L'Assemblea Parlamentare del Consiglio d'Europa.....	88
ii. Il Congresso dei Poteri Locali e Regionali del Consiglio d'Europa.....	89
iii. La Commissione di Venezia.....	90
e) L'Organizzazione per la Sicurezza e la Cooperazione in Europa.....	93
f) L'Unione Europea.....	95
g) L'Unione Africana.....	96
2.9 Le missioni di osservazione elettorale delle Organizzazioni Non Governative Internazionali.....	98
a) National Democratic Institute (NDI).....	98
b) International Republican Institute (IRI).....	99
c) The Carter Center.....	101
2.10 Conclusioni.....	102

CAPITOLO III

IL MONITORAGGIO ELETTORALE ALL'INTERNO DELLA STRATEGIA DI CONDIZIONALITÀ POLITICA DELL'UNIONE EUROPEA: IL CASO DEL MONTENEGRO

3.1 Nascita e sviluppo dello Stato sovrano del Montenegro.....	105
3.2 Il coinvolgimento dell'Europa nel processo di formazione del Montenegro indipendente.....	115
3.3 Le prime elezioni "libere" nella Repubblica del Montenegro del 1990.....	123
3.4 Le elezioni parlamentari in Montenegro durante le guerre jugoslave dal 1992 al 1998.....	130

3.5 Le elezioni parlamentari in Montenegro dal 1998 al 2002.....	139
3.6 Le elezioni parlamentari nel Montenegro indipendente seguite dalle missioni di monitoraggio elettorale dell'OSCE/ODIHR dal 2006 al 2016.....	144
a) Elezioni Parlamentari del 10 Settembre 2006.....	144
i. Quadro normativo.....	145
ii. Campagna elettorale.....	146
iii. Raccomandazioni della missione e criticità riscontrate...	147
b) Elezioni Parlamentari Anticipate del 29 Marzo 2009.....	148
i. Quadro normativo.....	148
ii. Campagna elettorale.....	149
iii. Raccomandazioni della missione e criticità riscontrate..	152
c) Elezioni Parlamentari Anticipate del 14 Ottobre 2012.....	153
i. Quadro normativo.....	154
ii. Campagna elettorale.....	157
iii. Raccomandazioni della missione e criticità riscontrate...	157
d) Elezioni Parlamentari del 16 Ottobre 2016.....	158
i. Quadro normativo.....	160
ii. Campagna elettorale.....	162
iii. Raccomandazioni della missione e criticità riscontrate...	164
3.7 Le raccomandazioni delle missioni di osservazione elettorale dell'OSCE/ODIHR nella strategia della condizionalità politica di accesso del Montenegro all'Unione Europea.....	166
3.8 Conclusioni.....	170
 BIBLIOGRAFIA.....	 173
 SITOGRAFIA.....	 181
 ALLEGATI.....	 183

INDICE DELLE ABBREVIAZIONI

CdE: Consiglio d'Europa

FMI: Fondo Monetario Internazionale

IRI: *International Republican Institute*

NATO: Organizzazione del Trattato dell'Atlantico del Nord

NDI: *National Democratic Institute*

OAS: Organizzazione degli Stati Americani

ONU: Organizzazione delle Nazioni Unite

OSCE: Organizzazione per la Sicurezza e la Cooperazione in Europa

ODIHR: *Office for Democratic Institutions and Human Rights*

UA: Unione Africana

UE: Unione Europea

INTRODUZIONE

A oggi, quasi tutti gli Stati del mondo invitano osservatori elettorali internazionali nel momento delle elezioni, affinché essi controllino il processo elettorale in atto e ne diano una valutazione oggettiva, in modo che il risultato della votazione venga universalmente riconosciuto come legittima espressione della volontà popolare e accettato dalla più ampia comunità internazionale degli Stati. Negli ultimi anni si è assistito a un fenomeno paradossale: anche Paesi i cui regimi sono notoriamente dittatoriali o autocratici decidono di invitare osservatori elettorali internazionali per monitorare le proprie elezioni, pur sapendo che tenteranno di manipolare le elezioni. Dunque ci si può chiedere se lo sforzo della comunità internazionale di inviare squadre di osservatori internazionali elettorali con il fine di monitorare le elezioni nazionali nella speranza di instaurare governi democratici rappresenti uno strumento efficace.

Durante gli anni Ottanta, quando si diffuse l'osservazione elettorale delle elezioni, le opinioni dei più spaziavano dall'entusiasmo acuto di alcuni allo scetticismo estremo di altri. A quel tempo, non c'era ancora una chiara evidenza che dimostrasse se l'osservazione elettorale internazionale funzionasse davvero come promotore della democrazia, e non si conosceva nemmeno quale fosse la migliore maniera per condurre missioni internazionali di monitoraggio elettorale. Tuttavia, l'osservazione internazionale delle elezioni divenne lo strumento principale di promozione della democrazia, e il verdetto finale pronunciato dalle missioni internazionali sancisce tutt'oggi la legittimità o meno di un governo a governare.

A livello teorico è indubbio che il monitoraggio delle elezioni da parte di soggetti esterni e quindi per deduzione neutrali, possa garantire una maggiore qualità delle elezioni e favorire un più corretto processo elettorale a favore dei legittimi governanti. Le ricerche condotte sull'osservazione elettorale internazionale in varie parti del mondo hanno dimostrato, infatti, che negli Stati che presentavano il multipartitismo politico, benché non fossero ancora pienamente delle democrazie, i risultati elettorali delle elezioni monitorate internazionalmente erano considerati ampiamente legittimi e venivano più

difficilmente contestati¹. Inoltre, il monitoraggio internazionale del processo elettorale accresce la fiducia dei cittadini stessi nel processo elettorale, poiché rende più difficili situazioni di manipolazioni, frodi e violenza.

C'è da aggiungere un altro aspetto, i Paesi che invitano gli osservatori internazionali tendono ad accogliere le richieste e i suggerimenti degli osservatori elettorali soprattutto perché sono costretti a farlo se vogliono migliorare la propria reputazione internazionale e guadagnare fiducia agli occhi della comunità internazionale.

Dunque la vecchia storia del bastone e della carota resta tuttora attualissima, si vedrà, infatti, nel corso di questa ricerca, come dalla tutela del diritto di partecipazione per antonomasia, il diritto al voto, si siano legate le disposizioni internazionali in materie di conduzione delle elezioni, e si potrà comprendere come la pressione esercitata internazionalmente dagli Stati determini il comportamento di altri Stati.

L'osservazione internazionale delle elezioni è portata avanti oggi da moltissime organizzazioni internazionali regionali, e questo perché è un tipo di attività che rientra all'interno della strategia di condizionalità politica, nel quale la comunità di Stati che finanzia le missioni lega un certo tipo di comportamento a una ricompensa, che si esprime solitamente in una serie di vantaggi in termini economici, politici, di immagine etc.

Dunque, più forte è il desiderio di uno Stato di aderire ai requisiti di un'organizzazione per goderne dei vantaggi, più forte è la condizionalità politica che esercita la stessa nei suoi confronti.

L'osservazione elettorale internazionale di per sé raggiunge dei risultati incerti e differenti a seconda dei contesti in cui si svolgono le missioni, e a seconda della condizionalità politica esercitata in un determinato Paese da un'organizzazione rispetto a un'altra. Inoltre la qualità del monitoraggio delle elezioni da parte delle varie missioni internazionali varia considerevolmente a seconda delle organizzazioni internazionali invianti. Poiché il campo è divenuto per così dire affollato, e questo aumenta la competizione iniqua tra i vari enti. Bisogna sempre ricordarsi che le missioni di monitoraggio sono intrinsecamente

¹ Si veda Kelley, Judith. 2012. *Monitoring Democracy: When International Election Observation Works, and Why It Often Fails*. Princeton: Princeton University Press.

di natura politica, e anche le più illustri e credibili organizzazioni necessitano di fondi per svolgere le proprie attività, e tali fondi sono collegati a decisioni politiche.

L'indagine di questa ricerca è cercare di capire quanto l'osservazione internazionale delle elezioni possa definirsi uno strumento di democratizzazione, e se tale strumento sia condizionante nella strategia politica di un'organizzazione internazionale.

Per far ciò, il primo capitolo si focalizzerà sulla base giuridica dalla quale partono le organizzazioni internazionali per poter svolgere la propria attività di monitoraggio elettorale: esiste infatti un quadro normativo di diritto molto ampio che tratta la tutela dei diritti politici, e che spazia da leggi internazionali e regionali, a quelle domestiche di ciascuno Stato.

Il secondo capitolo ha invece lo scopo di presentare l'attività di monitoraggio delle elezioni svolta dalle organizzazioni internazionali, ripercorrendo le tappe che l'anno visto nascere e poi diffondersi come strumento di promozione della democrazia. In questo capitolo saranno presentati anche i maggiori organismi internazionali, governativi e non, che svolgono tale attività.

Nel terzo capitolo la ricerca approfondirà il caso di un piccolo Stato dell'area dei Balcani Occidentali, il Montenegro, desideroso di divenire membro dell'Unione Europea. Vedremo come le osservazioni internazionali dell'Organizzazione per la Sicurezza e la Cooperazione in Europa (OSCE) hanno avuto un ruolo decisivo nel suo percorso verso l'adesione all'Unione Europea.

CAPITOLO I

LA TUTELA INTERNAZIONALE DEI DIRITTI DI PARTECIPAZIONE POLITICA

1.1 Un breve *excursus* storico: il rapporto tra Costituzione e tutela dei diritti dell'uomo

La protezione dei diritti fondamentali dell'essere umano ha un legame forte con le Costituzioni moderne, poiché è legata all'evoluzione stessa del costituzionalismo. Osservando storicamente come cambia il modo in cui lo Stato tutela la persona umana, si coglie con chiarezza il ruolo nuovo che nel corso del Novecento la Costituzione va ad assumere nell'ambito dell'ordinamento giuridico dello Stato moderno. Infatti, confrontando le Costituzioni contemporanee con gli Statuti ottocenteschi, si può notare come le Carte costituzionali contemporanee tendano a eccedere nelle proprie competenze, rispetto a quanto facevano gli Statuti liberali ottocenteschi, che limitavano le proprie funzioni a quella tradizionale di organizzazione dei poteri.

Gli Statuti liberali non avevano bisogno di alcun principio fondante, in quanto essi presupponevano una unità politica già data – lo Stato – in cui tutti quei problemi che oggi definiamo costituzionali, dalla legittimazione dei poteri fino alla garanzia dei diritti, erano in realtà problemi statali, ossia di organizzazione dello Stato e del suo potere.

Le Costituzioni contemporanee, al contrario, dichiarano i principi che le ispirano politicamente nel Preambolo, perché esse stesse si pongono come momento fondante di una determinata organizzazione statale, ponendo le basi della sua legittimazione: è per questo che le Costituzioni contemporanee vengono anche definite, con un gioco di parole “costituenti”¹.

I principi ispiratori divengono non solo il momento formativo delle Costituzioni, ma dispongono di una forza tale da richiedere che l'organizzazione dei poteri dello Stato sia strumentale alla loro attuazione.

Ad esempio, per le Costituzioni democratiche è fondamentale l'affermazione del principio di inviolabilità dei diritti della persona umana, tanto

¹ In questo senso il Novecento si connota come il secolo delle Assemblee costituenti. Vedi Casavola, Francesco. 1997, *I diritti umani*, CEDAM, Padova.

che è possibile individuare nei sistemi politico-costituzionali contemporanei un'interrelazione tra democrazia e la tutela dei diritti della persona umana.

Per comprendere come questa svolta si sia resa possibile, è sufficiente richiamare alla mente la storia costituzionale, soffermandosi sulle finalità e i valori che hanno animato la corrente del costituzionalismo², che aveva appunto il fine di tutelare la libertà dell'individuo dal potere pubblico, obbligando quest'ultimo a detenere un potere limitato dalle proprie stesse regole. Infatti, i principali istituti giuridici che connotano l'evoluzione del costituzionalismo liberale, come la separazione dei poteri, il controllo giudiziario degli atti pubblici, il consenso popolare attraverso assemblee rappresentative, la tolleranza religiosa e la libertà di coscienza, per citarne i più rilevanti, appaiono finalizzati a tutelare le libertà della persona all'ingerenza del proprio Stato³.

Lo Stato liberale si trasforma in molti Paesi in Stato democratico attraverso un processo graduale, determinato da due aspetti fondamentali: l'allargamento del suffragio e il riconoscimento che la sovranità appartiene al popolo stesso.

Con l'estensione dei processi di democratizzazione politica, derivata dalla codificazione di importanti diritti politici (come il diritto al voto), e sociali (come il lavoro o la previdenza), il collegamento tra costituzionalismo e garanzia dei diritti si accresce. Tanto che nelle Costituzioni più recenti la stretta integrazione tra stato democratico e salvaguardia dei diritti fondamentali è evidente nei Preamboli e anche in molte disposizioni. È il caso per esempio di tutte quelle costituzioni stabilite dopo il crollo del blocco sovietico, o al termine del processo di decolonizzazione dell'Africa e America Latina. Tali Costituzioni si basano su due principi: la sovranità popolare e la tutela dei diritti umani. Lo stato di diritto richiede che la formazione del volere sia democratico e che non violi i diritti umani. Questo pone i sistemi odierni di protezione dei diritti individuali in una prospettiva rovesciata rispetto all'esperienza liberale ottocentesca.

² Movimento di pensiero che emerse e si sviluppò nel XXVIII secolo, espresso dagli scritti di John Locke, Montesquieu, Benjamin Constant, Alexis de Toqueville e John Stuart Mill.

³ Le costituzioni liberali riconoscevano e garantivano i diritti fondamentali, sottoponendo la sovranità dello Stato alla ripartizione dei poteri, eppure lo Stato liberale si differenzia nella legittimazione del potere tanto dalla democrazia che dalla monarchia, perché la sovranità non proviene dall'investitura divina come nella monarchia assoluta, né del popolo, come nella democrazia, ma dalla nazione.

Il consolidamento del primato della persona umana avviene in un clima culturale nella quale l'essere umano acquista una nuova dimensione valoriale. Nell'organizzazione degli Stati odierni, il concetto di democrazia e la tutela dei diritti dell'uomo sono strettamente interrelati, in quanto entrambi presuppongono una riconsiderazione dell'individuo, e una risistemazione dei rapporti tra autorità e libertà.

Nello Stato liberale, la concezione dei diritti del cittadino si basava, sulla netta divisione fra interesse privato e interesse pubblico, fra società e Stato. L'uomo rilevava in una dimensione astratta, come soggetto dotato di una libertà, in teoria illimitata, sulla propria sfera personale e privata, mentre tutto ciò che concerneva i rapporti tra gli individui, e tra questi e le istituzioni pubbliche e, quindi, la sua concreta vita relazionale, era ritenuto in realtà soggetto alla sovranità dello Stato.

Le Costituzioni contemporanee si evolvono e dal riconoscimento dei diritti umani come libertà negativa, si sostituisce il riconoscimento dei diritti dell'uomo come libertà positiva: i diritti fondamentali si trasformano così, da semplici diritti di difesa e obblighi di non intervento per lo Stato, in doveri di tutela statale, e perciò in obblighi di agire e addirittura in norme che fissano i compiti per lo Stato stesso.

In concreto, il riconoscimento dei diritti dell'uomo costituisce quella categoria di diritti fondamentali che rappresentano lo strumento giuridico attraverso il quale ogni essere umano è in grado di esercitare la propria libertà individuale e tutelare la propria persona dall'abuso delle libertà altrui.

1.2 Internazionalizzazione della tutela dei diritti dell'uomo

Il secondo dopoguerra non è stato solo caratterizzato dall'avvento delle Costituzioni democratiche, ma anche da un ampliamento della problematica della protezione dei diritti dell'uomo, la cui rilevanza non è più considerata di competenza meramente domestica per lo Stato, ma assume un risvolto internazionale.

Si assiste, infatti, a un progressivo fenomeno di internazionalizzazione dei diritti umani, che nasce dall'esigenza di salvaguardare l'insieme dei valori relativi

alla persona umana al di là della sovranità dei singoli Stati.

Al termine del secondo conflitto mondiale, era chiaro a tutta l'umanità che la condizione umana era stata ovunque, e contro ogni garanzia costituzionale dei singoli Stati, offesa fino alla degradazione e all'annientamento fisico, e che pertanto essa doveva essere tutelata in un'istanza ulteriore e più alta di quella dell'ordinamento statale⁴.

Su queste premesse sono stati formalizzati e sottoscritti Atti, Dichiarazioni, Carte, Convenzioni e Patti, aventi come obiettivo la protezione della persona umana, attraverso la enunciazione solenne dei suoi diritti o la costituzione di organizzazioni di cooperazione tra gli Stati aderenti. La tematica dei diritti dell'uomo diviene, nell'ambito di questi accordi, una materia del tutto peculiare per il diritto internazionale, una materia nella quale acquisisce rilevanza la soggettività dell'individuo.

Nel diritto internazionale tradizionale l'individuo era protetto dal sistema interstatale e da norme specifiche che prevedevano la possibilità, non l'obbligo, del suo Stato nazionale di reagire, in protezione diplomatica, alle offese commesse alla sua persona e ai suoi beni quando si trovava nell'ambito dell'autorità di governo di Stati stranieri. Non esistevano norme dirette a proteggere l'individuo dal suo stesso Stato, o nel caso in cui fosse privo di una cittadinanza. È nel corso del XIX secolo che vennero affermandosi le prime norme internazionali⁵, ed è solo dopo la seconda guerra mondiale che si sviluppa il movimento internazionale per la protezione dei diritti dell'uomo, a partire dall'entrata in vigore della Carta delle Nazioni Unite nel 1945. Da quel momento si procedette alla creazione di norme internazionali a protezione degli individui in quanto tali, a prescindere dalla loro nazionalità, residenza, origine etnica e appartenenza religiosa⁶.

⁴ Vedi Casavola, Francesco . 1997, *I diritti umani*, CEDAM, Padova.

⁵ Vedi ad esempio le prime disposizioni contro la tratta degli schiavi, o sulla protezione delle minoranze all'interno degli Stati, così come alcune norme elaborate subito dopo la prima guerra mondiale sulla protezione dei lavoratori. Per approfondire Oestreich, Gerhard, *Geschichte der Menschenrechte und Grundfreiheiten im Umriß*, Duncker & Humblot, Berlin 1978, trad. it. *Storia dei diritti umani e delle libertà fondamentali*, a cura di G. Gozzi, Laterza, Roma-Bari 2001.

⁶ L'unica peculiarità è che costoro si trovassero entro la giurisdizione degli Stati e potessero così essere concretamente protetti. Vedi Oestreich, Gerhard, *Geschichte der Menschenrechte und Grundfreiheiten im Umriß*, Duncker & Humblot, Berlin 1978, trad. it. *Storia dei diritti umani e delle libertà fondamentali*, a cura di G. Gozzi, Laterza, Roma-Bari 2001.

A oggi le disposizioni internazionali sui diritti umani, costituiscono le norme più importanti del diritto internazionale e il riconoscimento di tali diritti negli accordi tra Stati assicura che gli stessi governino le rispettive collettività secondo standard comuni, permettendo così alla collettività degli Stati di assolvere meglio che in passato alla funzione di governare l'umanità con giustizia.

A livello internazionale i primi tentativi di protezione dei diritti dell'uomo risalgono al periodo tra la metà del XIX secolo e la fine della prima guerra mondiale, quando oggetto di protezione erano le minoranze religiose, specialmente quelle cristiane che vivevano all'interno dell'Impero Ottomano⁷, tanto che alcune disposizioni sulle minoranze furono inserite nei trattati di pace conclusi dopo la prima guerra mondiale, quando con l'estinzione dei tre grandi imperi (Austro-Ungarico, Russo e Ottomano) nacquero nuovi Stati e si formarono perciò numerose minoranze nazionali. La protezione delle minoranze nazionali era portata avanti solitamente da dichiarazioni unilaterali degli Stati.

In effetti, la tutela dei diritti dell'uomo in quest'epoca è ben poca cosa se paragonata allo sviluppo raggiunto dopo la fine della Seconda Guerra Mondiale e soprattutto in seguito alla nascita dell'Organizzazione delle Nazioni Unite nel 1945⁸. Fu da quel momento e all'interno di quell'organizzazione che gli Stati parte gettarono le basi per la tutela internazionale dei diritti umani, che si realizzò in concreto mediante la sottoscrizione di accordi internazionali disciplinanti sia i diritti che gli Stati sono obbligati ad accordare agli individui che si trovino sotto la loro giurisdizione, sia gli strumenti di garanzia di tali disposizioni⁹.

Dal punto di vista giuridico, esistono norme internazionali intese a

⁷ Gli stati europei avevano stipulato con l'Impero Ottomano una serie di trattati rivolti a questo scopo, come il Trattato di Parigi del 1856, che obbligava l'Impero Ottomano a trattare tutti i sudditi su un piano d'uguaglianza, sia che professassero la religione musulmana, sia quella cristiana.

⁸ Nel 1926 fu firmata a Ginevra la Convenzione contro la schiavitù e altre convenzioni furono firmate nel quadro dell'Organizzazione Internazionale del Lavoro, tra cui la Convenzione n. 29 del 1930 sul lavoro forzato.

⁹ Esistono numerosi strumenti anche di *soft law* che hanno successivamente ispirato il contenuto degli accordi internazionali. Non mancano peraltro norme consuetudinarie e di diritto imperativo poste a tutela dei diritti umani. In particolare, buona parte delle norme elative ai crimini internazionali sono configurabili come norme consuetudinarie. Il divieto di genocidio è oggetto di una norma di *jus cogens*, come ha confermato la Corte internazionale di giustizia. La protezione essenziale della persona umana è oggetto di una norma di diritto internazionale generale e un comportamento dello Stato che violasse i diritti elementari dell'uomo costituirebbe un illecito internazionale (ad esempio il divieto di trattamenti inumani e degradanti divieto della schiavitù e del lavoro forzato).

proteggere i diritti umani sia a livello universale che a livello regionale. La Carta delle Nazioni Unite, adottata il 26 giugno 1945 a San Francisco, contiene alcuni articoli dedicati ai diritti dell'uomo, ma la grande proliferazione della normativa specifica su diritti umani e libertà fondamentali si è avuta con la codificazione successiva di apposite convenzioni patrocinate in seno all'Organizzazione stessa.

Si ricorda poi che il rispetto dei diritti dell'uomo e la salvaguardia delle libertà fondamentali figurano nel Preambolo della Carta delle Nazioni Unite e nell'articolo 1 del primo Capitolo, che afferma al punto 3 che tra gli scopi dell'organizzazione vi è quello di promuovere e incoraggiare il rispetto dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali per tutti senza distinzioni di razza, di sesso, di lingua o di religione (art. 1.3).

Vi sono due disposizioni, gli articoli 55 e 56 della Carta delle Nazioni Unite, che hanno fornito la base per i successivi sviluppi della materia: l'articolo 55 afferma alla lettera c) «*il rispetto e l'osservanza universale dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali per tutti, senza distinzione di razza, sesso, lingua o religione*», mentre l'articolo 56 obbliga gli Stati «*[...] ad agire, collettivamente o singolarmente, in cooperazione con l'Organizzazione, per raggiungere i fini indicati dall'articolo 55*», tra cui sappiamo esserci la tutela dei diritti dell'uomo.

Gli articoli 13.b e 62.2 attribuiscono a due organi dell'Organizzazione, ossia all'Assemblea Generale e al Consiglio Economico e Sociale la competenza a occuparsi di questioni relative ai diritti dell'uomo e, poiché la Carta non tratta direttamente la tutela dei diritti umani, per la loro promozione gli Stati parte crearono una Commissione sui diritti umani con l'incarico di abbozzare un testo indicante i diritti e le libertà fondamentali proclamate indirettamente nella Carta dell'Organizzazione per una successiva adozione di una Convenzione sui Diritti Umani.

Il lavoro della Commissione sui Diritti Umani, guidata da Eleanor Roosevelt¹⁰, condusse alla Dichiarazione Universale dei Diritti dell'Uomo,

¹⁰ First Lady degli Stati Uniti d'America dal 1933 al 1945, fu designata come delegato americano all'Assemblea Generale delle Nazioni Unite nel 1946, dall'allora presidente Harry S. Truman. Servì come first Chairperson della Commissione sui Diritti Umani e giocò un ruolo fondamentale nella stesura della prima copia della Dichiarazione Universale sui Diritti Umani, lavorando fianco a fianco con personaggi come René Cassin, Charles Malik, PengChunChang e John Humphrey.

adottata dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite nel dicembre del 1948, una dichiarazione che avvenne poco prima dell'inizio della Guerra Fredda tra Stati Uniti e Unione Sovietica.

La Dichiarazione Universale dei Diritti dell'Uomo rappresenta uno dei primi strumenti in cui si prendono in considerazione i diritti degli individui in quanto tali (prima gli individui erano considerati oggetto del diritto di sovranità degli Stati), e benché non sia nata come una convenzione internazionale sui diritti umani, ma per essere una semplice dichiarazione di intenti, non legalmente vincolanti, per gli Stati parte dell'Organizzazione, la Dichiarazione Universale dei Diritti dell'Uomo ha posto le premesse per la stipulazione di trattati in materia di diritti umani, sia a livello universale che a livello regionale e molte delle sue norme hanno oggi raggiunto il rango di leggi consuetudinarie.

In effetti, il vero problema in ambito internazionale non è stato tanto il riconoscimento, ma l'attuazione e la protezione dei diritti nel concreto. In questo senso, la questione è prevalentemente politica, in quanto per raggiungere tale l'obiettivo occorre non solo creare istituti giuridici capaci di difendere i diritti delle persone all'interno di uno Stato, ma anche normative che permettano a coloro che non vengono tutelati adeguatamente di ricorrere contro lo Stato stesso cui l'individuo appartiene, o che in assenza di ciò permettano il ricorso ad un altro Organismo accreditato.

Sarebbe indispensabile che il sistema internazionale apprestasse gli organi e i poteri necessari per far valere i diritti dell'uomo qualora siano violati e che, per attuare ciò, gli Stati di concerto riconoscessero un potere deliberante, munito di forza esecutiva, al di sopra dei poteri legislativi ed esecutivi di ciascuno di essi. Sarebbe pertanto necessario operare una cessione di sovranità da parte delle organizzazioni statali le quali, all'opposto nel corso degli anni, hanno dimostrato molta ritrosia al riguardo.

Ciò non toglie in alcun modo il valore morale e culturale delle convenzioni internazionali in tema di diritti dell'uomo. È stato da più parti evidenziato, infatti, che le carte internazionali hanno svolto un ruolo decisivo per la formazione di

Per conoscere di più sulla storia della Dichiarazione Universale dei Diritti dell'Uomo si veda Waltz, Susan *"Reclaiming and Rebuilding the History of the Universal Declaration of Human Rights"*, *Third World Quarterly* 23,3 (2002):437-48.

movimenti di opinione e organizzazioni non governative, mirati alla tutela di tali diritti.

Un passo decisivo verso il rafforzamento della protezione dei diritti dell'uomo è stato raggiunto attraverso la sottoscrizione di accordi a livello regionale nei quali, oltre alla previsione della tutela di diritti e libertà fondamentali, sono stati creati anche degli organi di garanzia, a cui sono intitolati a rivolgersi non solo gli Stati parte dell'organizzazione regionale, ma anche i cittadini di tali Stati. La tematica dei diritti dell'uomo diviene nell'ambito di queste Convenzioni una materia nuova del diritto internazionale, poiché in questa nuova veste acquisisce rilevanza la soggettività dell'individuo.

Non va però trascurato il fatto che non ovunque il riconoscimento di determinati diritti della persona, tipici del costituzionalismo liberale, vengano percepiti come naturali. Numerosi ordinamenti hanno difficoltà ad accettare la concezione liberale dei diritti, poiché in essi la codificazione dei diritti ha seguito percorsi differenti quando non del tutto opposti rispetto a quelli del costituzionalismo occidentale. Basti considerare ad esempio la Dichiarazione islamica universale dei diritti dell'uomo che afferma la derivazione divina dei diritti dell'uomo, per cui i diritti fondano il loro riconoscimento legale non in un contratto sociale (la Costituzione) ma nel Corano. Perciò, nella prassi esiste un approccio relativistico alla concezione dei diritti fondamentali della persona umana, benché a livello formale si assista invece a una sorta di omologazione e universalizzazione dei diritti fondamentali nelle carte costituzionali dei vari Stati. Tanto che nella prassi vengono spesso riconosciute deroghe piuttosto ampie alla garanzia e alla tutela dei diritti fondamentali, proprio in nome delle specificità culturali e storiche di aree geografiche extra occidentali¹¹.

Un esempio calzante riguarda il concetto dei cosiddetti "valori asiatici", cioè quel nucleo di istituzioni e ideologie politiche che riflettono la cultura e la storia della regione asiatica. I sostenitori di tale concetto utilizzano la teoria di valori comuni della regione asiatica, per giustificare i regimi autoritari rinneganti i diritti umani fondamentali, appellandosi al fatto che i valori asiatici siano influenzati dal Confucianesimo, e che pertanto questo prevede ad esempio lealtà

¹¹ Si veda Lenzerini Federico, 2014, *The Culturalization of Human Rights Law*, Oxford University Press.

verso l'autorità, sia all'interno della famiglia, sia nella comunità sociale, e la rinuncia alla libertà personale per il bene della collettività¹². Ovviamente non si può disconoscere che la reazione a una forzata universalizzazione e omogeneizzazione dei diritti fondamentali possa trovare un fondamento nell'affermazione che i principi delle Costituzioni occidentali non rappresentano l'unico standard di riferimento per la tutela dei diritti fondamentali dell'uomo, tuttavia la storia insegna che spesso la rivendicazione del relativismo culturale in materia dei diritti umani, viene avanzata per giustificare situazioni del tutto incompatibili con il valore della persona, come la schiavitù, le torture, la discriminazione per razza o sesso¹³.

1.3 I diritti di partecipazione politica

Si definiscono diritti di partecipazione politica quei diritti il cui fine è di consentire l'accesso dei cittadini, singoli o associati, al processo decisionale o all'indirizzo politico del proprio Paese. Tra questi, il diritto di voto, nella sua duplice veste di diritto a votare e a essere eletti, rappresenta il diritto politico per eccellenza, uno dei diritti costituzionalmente più tutelati da quasi tutti i Paesi del mondo.

Il diritto di voto, per come lo conosciamo oggi, ossia il diritto conferito a tutti i cittadini maggiorenni, uomini e donne, a partecipare alle elezioni come candidati e come elettori, è storicamente legato all'affermarsi del costituzionalismo moderno e ai principi di sovranità popolare, suffragio universale ed eguaglianza. Questo aspetto va sottolineato fin da subito, in quanto il diritto di voto era presente anche nell'antichità, ma era prerogativa solo di alcune persone appartenenti a un determinato gruppo¹⁴. Il diritto conferito a ogni individuo di

¹² In realtà il concetto di "valori asiatici" si diffuse principalmente negli anni Novanta per giustificare i regimi autoritari asiatici e criticare il processo di internazionalizzazione dei diritti umani di tradizione occidentale iniziato con la Dichiarazione Universale dei Diritti dell'Uomo del 1948 e accusato di celare un tentativo neo colonialista di occidentalizzazione.

¹³ Si veda Diciotti Enrico, 2008, "I diritti umani tra universalismo e relativismo", in *Studi in Onore di Remo Martini*, Milano: Giuffrè, pagg. 883-912.

¹⁴ Da un punto di vista teorico, la limitazione del suffragio si ricollegava all'idea del voto non come diritto, ma come funzione, esercitata nell'esclusivo interesse della nazione. Esso poteva essere conferito non a tutti i cittadini, ma solo a coloro che fossero nelle condizioni di poterlo esercitare, poiché godevano di determinati requisiti come il censo e la cultura. Pertanto le carte costituzionali del XVIII e XIX secolo non accoglievano il principio del suffragio universale, seppur limitato al suffragio maschile. Le legislazioni elettorali si sono, infatti, per lungo tempo

partecipare alle elezioni come candidato e come elettore, rappresenta una delle maggiori conquiste del XX secolo ed è frutto del fondamentale passaggio dallo Stato liberale alla moderna democrazia costituzionale¹⁵.

Tale connessione appare evidente se ci poniamo in una prospettiva storica, essendoci un legame stretto tra l'affermazione del costituzionalismo liberale e l'approvazione di apposite carte e dichiarazioni sui diritti della persona umana. Viene pertanto spontaneo il richiamo a quegli atti precursori di molte convenzioni odierne sui diritti umani, come la Dichiarazione d'indipendenza delle colonie americane del 1776, la Dichiarazione francese dei diritti dell'uomo e del cittadino del 1789 e la Costituzione americana del 1791, che riconoscono all'uomo dei diritti innati e alle costituzioni il compito primario di garantire tali diritti.

Il collegamento tra costituzionalismo e tutela dei diritti si riscontra anche nei più recenti testi costituzionali, che pur appartenendo a differenti aree geografiche e culturali, tendono a omologarsi nella tutela dei diritti fondamentali e delle garanzie costituzionali¹⁶. In questo senso, si sta assistendo nel mondo globalizzato a un processo di sostanziale omologazione dei diritti umani fondamentali, e tale tendenza pare avvicinare realtà costituzionali assai differenti, come quelle dell'Europa Orientale, dell'Africa e dell'America Latina¹⁷.

ispirate al principio del suffragio ristretto, che stabiliva dei requisiti quali il reddito (*suffragio censitario*) o la cultura (*suffragio capacitario*) combinandoli tra loro.

¹⁵ Si deve tenere presente, che il riconoscimento del diritto di voto alle donne costituisce una conquista successiva e ulteriore rispetto all'affermazione del suffragio universale maschile: mentre il riconoscimento del primo si colloca, da un punto di vista cronologico, tra il 1848 e il primo dopoguerra, il secondo viene generalmente attribuito nel periodo di tempo tra il primo e il secondo dopoguerra e, in Italia e in molti altri Paesi solo nel secondo dopoguerra.

¹⁶ Si veda Wen-Chen Chang and Jiunn-Rong Yeh, 2012, "Internationalization of Constitutional Law", in Rosenfeld, Michel and Sajò, András (eds.), *The Oxford Handbook of Comparative Constitutional Law*, Oxford University Press, Oxford, 1166-1183.

¹⁷ Per quanto attiene al problema dell'universalità dei diritti umani, sin dagli anni successivi alla fine della seconda guerra mondiale è aperto il dibattito circa l'universalità dei diritti umani e il loro rapporto con la diversità culturale. Alcuni autori e giuristi ritengono che i diritti umani siano per definizione universali e debbano essere imposti a chi li viola o segue altri parametri culturali in nome della dignità umana, altri, soprattutto di ispirazione marxista e terzomondista tendono a vedere la dottrina dei diritti umani come lo strumento ideologico dell'Occidente per dominare il resto del mondo. Il dibattito sulla tesi imperialista e universalista ha poco conto dal punto di vista giuridico, quello che conta qui è stabilire se esistono delle norme giuridiche, secondo la teoria delle fonti e poi non resta che applicarle secondo i comuni canoni interpretativi. Il diritto vigente va sempre distinto dai principi morali per cui battersi sul piano politico. Alla fine della Guerra Fredda, il concetto di universalità dei diritti umani è stato ripreso soprattutto in seguito alla rivendicazione di valori asiatici contrapposti all'idea occidentale di universalità di diritti.

1.4 Le Convenzioni Internazionali a carattere universale delle Nazioni Unite che tutelano il diritto di partecipazione politica.

Il concetto di “volontà popolare” come nuova fonte dell’autorità politica venne inaugurata con la Rivoluzione francese e americana. Prima, il sistema europeo di diritto pubblico rifletteva il concetto di sovranità come un attributo di un individuo potente, solitamente impersonato dal monarca, la cui legittimità sopra un territorio non discendeva dal consenso del popolo, ma direttamente da Dio, e dunque nel sistema europeo di diritto internazionale, la volontà del sovrano era l’unica legalmente rilevante.

La Dichiarazione Americana di indipendenza modificò il corso della storia, quando con le parole “*We the People*” le tredici colonie americane si separarono dalla madrepatria inglese. Da quel momento, nell’immaginario collettivo, la legittimazione politica dell’autorità governativa viene generalmente considerata derivare dal consenso del popolo. Da lì venne operata una transizione nella forma di governo: la sovranità del sovrano divenne la sovranità del popolo, dal principio solo nei paesi Occidentali, e nel tempo per un sempre maggior numero di Stati al mondo. Eppure ci volle del tempo per registrare nel sistema internazionale legale questo profondo cambiamento. Doveva trascorrere, infatti, ancora un altro secolo afflitto dall’imperialismo, colonialismo e fascismo, ma alla fine della Seconda guerra mondiale, la sovranità popolare si radicò come una dei postulati fondamentali della legittimità politica¹⁸.

Nella Carta delle Nazioni Unite, la sovranità popolare venne affermata nell’articolo 1.2, che stabiliva tra i fini dell’Organizzazione quello di sviluppare relazioni amichevoli tra le nazioni basate sul rispetto del principio dell’eguaglianza dei diritti e dell’auto determinazione dei popoli. Allo stesso tempo, la Carta delle Nazioni Unite contiene, come è stato presentato in precedenza, poche disposizioni sulla tutela dei diritti umani, d’altronde, l’art. 2.7 della Carta prevede al contempo l’incompetenza dell’Organizzazione a intervenire nelle materie rientranti essenzialmente nella competenza interna degli Stati.

Nel tempo, il limite della giurisdizione domestica, intesa come la sfera di potere di uno Stato libera da obblighi internazionali, è gradualmente venuta meno

¹⁸ Si veda Reisman, Michael W., 1990. "Sovereignty and Human Rights in Contemporary International Law". *Faculty Scholarship Series*. Paper 872, Yale Law School.

nella prassi, e a oggi l'Organizzazione delle Nazioni Unite, e lo stesso vale per le organizzazioni regionali che dispongono di tale competenza, intervengono negli affari interni di uno Stato membro discutendo, deliberando e anche condannando il comportamento degli Stati anche in materie che un tempo sarebbero state considerate domestiche, come il trattamento riservato ai cittadini di uno Stato parte, poiché la tutela dei diritti umani è ormai divenuta parte del diritto internazionale.

Riguardo al concetto di sovranità popolare come base di legittimazione del potere di governo, è la Dichiarazione Universale dei Diritti dell'Uomo del 1948, un documento che riconosce per la prima volta nella storia che gli esseri umani godono di diritti innati e inalienabili, a enunciare chiaramente all'articolo 21 che la volontà delle persone deve costituire la base dell'autorità del governo poiché ogni individuo ha il diritto di partecipare all'indirizzo politico del proprio Paese.

Questo riconoscimento il passaggio fondamentale dallo stato liberale allo stato democratico, il sovrano era stato finalmente deposto e la sovranità popolare era divenuta la base di legittimazione per tutti i governi eletti¹⁹.

Le norme presentate nelle seguenti pagine raccolgono le più rilevanti disposizioni internazionali attinenti al diritto di partecipazione politica presenti in documenti internazionali a carattere universale. Nella sfera dei diritti umani, infatti, queste norme sono presenti in vari tipo di strumenti legislativi, che a seconda della forza dell'atto, possono essere legalmente vincolanti oppure meramente dichiarativi.

Per semplicità espositiva vengono presentate prima le norme internazionali consuetudinarie, valide verso tutti, ossia *erga omnes*, successivamente vengono esposte le norme contenute in trattati multilaterali, solitamente elaborati in seno all'Organizzazione delle Nazioni Unite e aperti all'adesione degli Stati parti e spesso anche ratificati dalla gran parte di essi²⁰. Spesso tali Convenzioni sono

¹⁹ Per leggere di più sul rapporto tra la sovranità e i diritti umani si veda: Reisman, W. Michael, 1990, "Sovereignty and Human Rights in Contemporary International Law". *Faculty Scholarship Series*. Paper 872, Yale Law School.

²⁰ Occorre sottolineare che la partecipazione massiccia a tali trattati, anche da parte di Stati che violano sistematicamente i diritti umani, non deve indurre a pensare che il consenso sia sempre reale, ma dimostra che per lo meno di facciata e per fini propagandistici, l'impegno a rispettare le

anticipate da Dichiarazioni solenni, prive però di effetti giuridici vincolanti.

a) La Dichiarazione Universale dei Diritti dell'Uomo del 1948, madre di tutte le Convenzioni sui diritti dell'uomo

La Dichiarazione Universale dei Diritti dell'Uomo è genericamente considerata come la madre, il documento fondante la tutela dei diritti umani a livello internazionale. Adottata nel 1948, la Dichiarazione ha ispirato una grande varietà di successivi trattati legalmente vincolanti sui diritti umani ed ha il merito di aver sancito per la prima volta una serie di diritti e libertà fondamentali che appartengono a ogni essere umano in quanto tale. La Dichiarazione Universale dei Diritti dell'Uomo è costituita da un Preambolo e 30 articoli. L'articolo 1 stabilisce che i diritti siano per tutti: *«Tutti gli esseri umani sono nati liberi ed eguali in dignità e diritti. Essi sono dotati di ragione e di coscienza e devono agire gli uni verso gli altri in spirito di fratellanza»*», e l'articolo 2 ribadisce tale concetto proibendo qualsiasi forma di discriminazione a tale diritto: *«Ad ogni individuo spettano tutti i diritti e tutte le libertà enunciate nella presente Dichiarazione, senza distinzione alcuna per ragioni di razza, di colore, di sesso, di lingua, di religione, di opinione politica o di altro genere, di origine nazionale o sociale, di ricchezza, di nascita o di altra condizione. Nessuna distinzione sarà inoltre stabilita sulla base dello statuto politico, giuridico o internazionale del paese o del territorio cui una persona appartiene, sia indipendente, sia sottoposto ad amministrazione fiduciaria o soggetto a qualsiasi limitazione di sovranità»*. Dall'articolo 3 al 21 vengono poi stabiliti i diritti civili e politici, mentre dall'articolo 22 al 27 vengono enunciati una serie di diritti economici, sociali e culturali. Gli articoli 28, 29 e 30 sono invece dedicati alle disposizioni che riguardano la realizzazione di questi diritti: l'articolo 28 stabilisce, infatti, che *«ogni individuo ha diritto ad un ordine sociale e internazionale nel quale i diritti e le libertà enunciati in questa Dichiarazione possano essere pienamente realizzati»*.

Benché la Dichiarazione non sia nata per essere un trattato legalmente vincolante, la sua importanza non deve essere sottostimata, poiché la

norme sui diritti umani ha un peso.

Dichiarazione Universale dei Diritti dell'Uomo godette subito di grande autorità morale, influenzando in modo rilevante sul lavoro futuro dell'Organizzazione delle Nazioni Unite e ispirando fin dal principio costituzioni, trattati internazionali e leggi interne dei singoli Stati, e contribuendo in maniera decisiva all'evoluzione del diritto internazionale contemporaneo.

Inoltre, quando la Dichiarazione Universale dei Diritti dell'Uomo fu adottata, esisteva già un ampio consenso sul fatto che i diritti in essa contenuti sarebbero dovuti essere tradotti in una versione legale come i trattati, che avrebbero obbligato direttamente gli Stati che avessero aderito ad essi²¹.

Questo condusse a lunghe negoziazioni nella Commissione Dei diritti Umani durante i seguenti anni²².

Inoltre, la Dichiarazione enfatizza l'interdipendenza di tutti i diritti, un punto fondamentale che verrà riaffermato successivamente nella Dichiarazione di Vienna e nel Programma d'Azione della Conferenza Mondiale sui Diritti Umani del 1993, sebbene entrambi i documenti non siano giuridicamente vincolanti²³.

Nel corso degli anni, gli impegni espressi dalla Dichiarazione Universale sono stati tradotti in legge, sia nella forma di trattati che di principi generali, sia

²¹ Si veda Waltz, Susan. 2002. "Reclaiming and Rebuilding the History of the Universal Declaration of Human Rights," *Third World Quarterly* 23, 3 (2002): 437–48.

²² La Commissione per i Diritti Umani delle Nazioni Unite era un organo delle Nazioni Unite istituito nel 1946 dal Consiglio Economico e Sociale delle Nazioni unite (ECOSOC) ed era composta da rappresentanti dei governi di 53 Stati, scelti a rotazione fra tutti i membri ONU, e il suo scopo era quello di promuovere ed incoraggiare concretamente il rispetto dei diritti umani e delle libertà fondamentali: il suo primo incarico fu quello di redigere il testo della *Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo*. La Commissione si riuniva a Ginevra una volta l'anno nel mese di febbraio e i suoi lavori duravano circa sei settimane. Il lavoro della Commissione, avrebbe dovuto portare all'elaborazione in tempi brevi sia della Dichiarazione, ma anche di accordi internazionali, che avessero quindi valore vincolante. Solo in un secondo momento, nel 1966 si arrivò alla sottoscrizione dei due Patti Internazionali, due trattati separati, il primo sui diritti civili e politici, il secondo sui diritti economici, sociali e culturali. Pur essendo costituita da rappresentanti governativi, la Commissione era sempre molto aperta ai contributi esterni specialmente delle ONG, che potevano sedere allo stesso tavolo con i governi e presentare documenti scritti. Con la risoluzione dell'Assemblea Generale 60/251 del 15 marzo 2006, la Commissione ha cessato di esistere e si è trasformata nel Consiglio dell'Organizzazione delle Nazioni Unite per i Diritti Umani.

²³ Il punto 5 della parte I della Dichiarazione di Vienna adottata nella Conferenza Mondiale sui Diritti Umani tenutasi a Vienna il 25 giugno del 1993 afferma che «*tutti i diritti umani sono universali, indivisibili, interdipendenti e interconnessi. La comunità internazionale ha il dovere di trattare i diritti umani in modo globale e in maniera corretta ed equa, ponendoli tutti su un piano di parità e valorizzandoli allo stesso modo. Benché debba essere tenuto presente il valore delle particolari e differenziate condizioni storiche, culturali e religiose, è obbligo degli Stati, tenendo conto dei propri sistemi politici, economici e culturali, promuovere e tutelare tutti i diritti umani e le libertà fondamentali*».

con accordi regionali che con leggi interne agli Stati. Oggi le disposizioni incluse nella Dichiarazione Universale dei Diritti dell'Uomo, sono universalmente riconosciute come aventi il rango di legge internazionale consuetudinaria²⁴. Oltretutto, vent'anni dopo l'adozione della Dichiarazione, due importanti incontri internazionali come l'Assemblea per i Diritti Umani a Montreal e la Conferenza Internazionale sui Diritti Umani di Teheran, affermarono che la Dichiarazione Universale dei Diritti dell'Uomo è divenuta parte del diritto internazionale consuetudinario²⁵.

i. Una breve analisi della norma consuetudinaria sul diritto di partecipazione politica: l'art.21 della Dichiarazione Universale dei Diritti dell'Uomo

La Dichiarazione Universale è simbolo della profonda rivoluzione della comunità internazionale, che sceglie di porre i diritti umani come nuovo codice dell'umanità affermando due principi fondamentali: l'eguaglianza di tutti gli esseri umani e la dignità della persona umana²⁶.

Per dare concreta attuazione a tale progetto, la Dichiarazione dei Diritti dell'Uomo inserisce tra gli articoli sui diritti politici, l'articolo 21, che riguarda proprio il diritto di voto, articolandone i vari aspetti. Afferma, infatti, che ogni individuo ha il diritto di partecipare al governo del proprio Paese, sia direttamente, sia attraverso rappresentanti liberamente scelti, che deve avere la possibilità di accedere ai pubblici impieghi del proprio Paese in condizione di eguaglianza, e stabilisce che la legittimazione del potere di governo discenda dalla volontà popolare, la quale, per essere ritenuta valida, deve essere espressa attraverso lo strumento delle elezioni, che devono essere veritiere, tenute con cadenza periodica, a suffragio universale e eguale, a voto segreto, o secondo una procedura equivalente di libera votazione che permetta la libera scelta degli individui.

L'articolo 21 non dà una definizione specifica di cosa significhi elezioni periodiche, o genuine e così via, in questo modo la norma è chiara nel suo intento,

²⁴ Nello Statuto della Corte Internazionale di Giustizia, l'articolo 38 (b) cita la prassi tra le fonti del diritto internazionale: "la consuetudine internazionale è evidenza di una prassi generale accettata come legge".

²⁵ Si veda l'articolo di Vojin Dimitrijevic, 2006, "Customary Law as an Instrument for the Protection of Human Rights", *ISPI Working Paper* No 7.

²⁶ Si veda Cassese, Antonio. 2008, *Il concetto di dignità: i diritti umani come nuovo codice dell'umanità*, in *Italianieuropei*, n. 3, pagg. 186 ss.

ma piuttosto generica. Ad esempio, la richiesta di elezioni periodiche implica che la legislazione di un Paese dovrebbe prescrivere un certo periodo dopo il quale le elezioni devono obbligatoriamente avvenire, ma la Dichiarazione non prescrive la durata del periodo. Allo stesso modo, quando afferma che le elezioni debbano essere genuine, ossia non manipolate, e quindi esprimano il risultato della scelta reale degli elettori, non fornisce ulteriori specificazioni, mentre per quanto riguarda il suffragio universale ed eguale, la Dichiarazione si limita a definire l'elettorato: il suffragio universale concerne chi, all'interno di un Paese ha il diritto di partecipare alle elezioni, mentre il concetto di suffragio eguale riguarda la qualità dell'elettorato, che nel concreto significa che ogni voto deve avere lo stesso peso. L'altro elemento richiesto dall'articolo 21 è la segretezza del voto, che si traduce nel fatto che ogni persona si trovi nella condizione di poter votare in accordo con le proprie convinzioni, libero dall'influenza altrui e da ogni possibile forma di coercizione durante l'atto di votazione.

Una disposizione normativa così generica non è stata casuale, la sua dicitura aveva lo scopo di consentire ai diversi Stati che avevano sottoscritto la Dichiarazione un margine di interpretazione "personalizzato" dei suoi contenuti.

Il primo aspetto da sottolineare è, infatti, che la Dichiarazione dei Diritti dell'Uomo non fu unicamente il prodotto delle potenze occidentali dell'epoca, ma fu il prodotto di un testo negoziato e maneggiato, e che a dispetto di ciò che comunemente si pensa, moltissimi Stati parteciparono alla sua stesura.

Paradossalmente furono gli alti funzionari delle Grandi Potenze a preferire una carta declaratoria anziché un documento legalmente vincolante²⁷. Anzi molti piccoli Stati, specialmente quelli dell'America Latina, erano già delusi dal fatto che la Carta delle Nazioni Unite non provvedesse strumenti efficienti per trattare il problema dei diritti umani nel mondo e che la Carta dell'Organizzazione delle

²⁷ «Gli USA e la Cina proponevano di inserire i diritti umani nella Carta delle Nazioni Unite, benché nel 1945 i più alti gradi degli ufficiali di Stato all'interno del Dipartimento di Stato americano non fossero affatto entusiasti di ciò. Il Regno Unito e l'Unione Sovietica si opposero a quest'idea, e rifiutarono due volte la proposta che all'Organizzazione delle Nazioni Unite fosse esplicitamente richiesto di promuovere l'osservanza ai diritti umani. I funzionari inglesi erano preoccupati che l'inclusione dei diritti umani avrebbe acceso disordini e minacciato l'Impero. I funzionari sovietici erano consapevoli del fatto che un'unanime dottrina sui diritti umani non avrebbe mai potuto conciliarsi con le politiche staliniste di coercitiva collettivizzazione e campi di lavoro forzato» (Waltz, 2002:440). Si veda per approfondire Waltz, Susan. 2002. "Reclaiming and Rebuilding the History of the Universal Declaration of Human Rights," *Third World Quarterly* 23, 3 (2002): 437-48.

Nazioni Unite prevedesse solo pochi riferimenti ai diritti umani.

Tuttavia, è semplice comprendere le ragioni per le quali gli Stati più potenti avevano maggior convenienza a inserire il tema dei diritti umani in forma dichiarativa piuttosto che in modo legalmente vincolante, e ciononostante, la stesura della Dichiarazione Universale dei Diritti dell'Uomo ebbe il contributo di molti Paesi, anche piccoli, benché poche persone ne siano a conoscenza²⁸.

Lo sviluppo della tematica dei diritti umani all'interno dell'Organizzazione delle Nazioni Unite deve essere visto nel contesto storico, perché nel 1948 la maggioranza degli Stati avevano parte dei propri territori o erano essi stessi territori sotto il controllo delle potenze coloniali. Perciò i piccoli Stati che prendevano parte alle prime assemblee delle Nazioni Unite, vedevano nei tema dei diritti umani la possibilità di ristabilire le loro sorti, creando uno standard di comportamento comune a tutte le nazioni, grazie al quale avrebbero potuto godere di maggiore autonomia²⁹. Com'è stato detto, non furono le Grandi Potenze di Stati Uniti, Unione Sovietica, Regno Unito e Cina i veri promotori per l'adozione di un documento vincolante sui diritti umani, furono invece i piccoli Stati³⁰.

Citando Susan Waltz,

Un continuo numero di vari piccoli Stati da tutte le parti del mondo si sollevò per difendere i diritti umani. Il loro numero era basso quando si preparava la Dichiarazione Universale dei Diritti dell'Uomo nel 1946, ma il loro numero all'interno dell'Organizzazione era più che duplicato quando vennero completate le due Convenzioni Internazionali sui Diritti Umani nel 1966. Senza il contributo e l'insistenza di molti piccoli Stati, tra i quali molti di recente indipendenza, il progetto sui diritti umani sarebbe probabilmente rimasto accantonato, e non sarebbe mai riuscito a stabilire obblighi legali. (Waltz, 2002:445).

²⁸ Si veda Waltz, Susan "Universalizing Human Rights: the role of small states in the construction of the Universal Declaration of Human Rights", *Human Rights Quarterly*, 23, 2001, pp. 44-72. Waltz invita i lettori a immaginare quale avrebbe potuto essere la forma della Dichiarazione e dei due Patti Internazionali, se il loro destino fosse dipeso solo dalla volontà delle Grandi Potenze.

²⁹ Ad esempio, per quanto riguarda il diritto all'auto determinazione dei popoli (l'articolo 1 della Dichiarazione Universale), questo fu spinto dall'Afghanistan e dall'Arabia Saudita. Entrambi gli Stati si spesero per vedere incluso il diritto all'auto determinazione nelle Convenzioni Internazionali che tradussero poi la Dichiarazione Universale nei due maggiori Patti del diritto internazionale. Il risultato dei loro sforzi fu l'articolo 1 di entrambe le Convenzioni.

³⁰ L'impegno dimostrato dagli Stati Uniti a investire nei diritti umani è semplificato: il Senato americano attese fino al 1989 per ratificare il Trattato contro il Genocidio del 1949, e la Convenzione Internazionale sui Diritti Civili e Politici venne ratificata solo nel 1992. La Convenzione sui Diritti Sociali, Culturali ed Economici fu firmata da Jimmy Carter nel 1997, e non è ancora stata ratificata dal senato americano.

b) La Convenzione Internazionale sui Diritti Politici delle Donne del 1952

In seguito alla raccomandazione della Commissione sulla Condizione delle donne, la Convenzione sui diritti politici delle donne fu adottata dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite nel 1952 ed entrò in vigore il 7 luglio 1954³¹.

La Convenzione era designata come ulteriore mezzo per promuovere la parità tra uomini e donne nel godimento e nell'esercizio dei diritti politici in accordo alle disposizioni della Carta delle Nazioni Unite e della Dichiarazione Universale dei Diritti Umani. Essa stabilisce che le donne, a parità di condizioni con gli uomini e senza discriminazione alcuna, hanno diritto a votare in tutte le elezioni (Articolo I); candidarsi a tutti gli enti pubblici stabiliti dalla legislazione nazionale (Articolo II); ricoprire una carica pubblica e a esercitare tutte le funzioni pubbliche, stabilite dalla legislazione nazionale (Articolo III).

La Convenzione tratta della discriminazione contro le donne per quel che riguarda l'attuazione dei loro diritti politici, ed è stata il primo strumento universalmente vincolante che abbia creato degli obblighi legali per gli Stati Parte su questo tema. Essa aprì dunque la strada all'adozione da parte delle Nazioni Unite di una serie di strumenti tesi all'eliminazione della discriminazione contro le donne nella vita pubblica e privata.

c) La Convenzione Internazionale sull'Eliminazione di Tutte le Forme di Discriminazione Razziale del 1965

Tra le prime Convenzioni approvate nel campo dei diritti umani dall'Organizzazione delle Nazioni Unite c'è la Convenzione Internazionale sull'Eliminazione di tutte le forme di Discriminazione Razziale³², che fu adottato dall'Assemblea Generale nel dicembre del 1965³³.

Questa Convenzione si confrontava con il fenomeno specifico della discriminazione razziale che stava emergendo dal regime di Apartheid del

³¹ A ottobre 2017 il numero degli Stati firmatari è 47, mentre gli Stati che l'hanno ratificata sono 123. Si veda <https://treaties.un.org>.

³² A ottobre 2017 gli Stati che hanno ratificato la Convenzione sono 178. Si veda <http://www.ohchr.org>.

³³ In verità, la Convenzione per la Prevenzione e repressione del delitto del genocidio adottata il 9 dicembre del 1948 fu il primo trattato adottato in seno alle Nazioni Unite che riguardasse specificatamente le questioni umanitarie. Il giorno successivo, il 10 dicembre del 1948, fu adottata la Dichiarazione Universale dei Diritti dell'Uomo.

Sudafrica. L'articolo 1 della Convenzione indica la discriminazione razziale come ogni distinzione, restrizione o preferenza basata sulla razza, il colore, l'ascendenza o l'origine nazionale o etnica, che abbia lo scopo o l'effetto di distruggere o di compromettere il riconoscimento, il godimento o l'esercizio dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali in campo politico, economico, sociale e culturale o in ogni altro settore della vita pubblica. Dopo aver definito la discriminazione razziale, la Convenzione enuncia una serie di diritti che gli Stati parte della Convenzione devono garantire per evitare discriminazioni nelle sfere indicate dall'art.1, e al termine stabilisce come norma principale contro qualsiasi atto di discriminazione, un rimedio effettivo attraverso le Corti o altri organi, nei quali gli individui possano presentare i loro reclami. La Convenzione richiede a tutti gli Stati parti di riportare periodicamente alla propria Commissione le misure che hanno preso per dare effetto alla Convenzione stessa³⁴.

Riguardo alla tutela dei diritti politici l'articolo 5 della presente Convenzione dispone che gli Stati contraenti si impegnano a vietare e a eliminare la discriminazione razziale in tutte le forme e a garantire a ciascuno il diritto alla eguaglianza dinanzi alla legge senza distinzione di razza, colore o origine nazionale o etnica, e nel pieno godimento dei seguenti diritti: «[...] c) *diritti politici, e in particolare il diritto di partecipare alle elezioni, di votare e di presentarsi come candidato in base al sistema del suffragio universale ed eguale per tutti, il diritto di partecipare al governo e alla direzione degli affari pubblici, a tutti i livelli, nonché il diritto di accedere in condizioni di parità alle cariche pubbliche*».

d) La Convenzione Internazionale sui Diritti Civili e Politici del 1966

Come fu sottoscritta la Convenzione per l'Eliminazione di tutte le forme di Discriminazione Razziale, i negoziati continuarono su altri due trattati: la Convenzione Internazionale sui Diritti Civili e Politici, e la Convenzione

³⁴ L'idea di monitorare i diritti umani attraverso la revisione dei report degli Stati, origina da una risoluzione del Consiglio Economico e Sociale (risoluzione 624 B XXII), che richiede agli Stati membri dell'Organizzazione delle Nazioni Unite di inviare aggiornamenti periodici sui progressi ottenuti nel campo dei diritti umani. Il modello venne incorporato nella Convenzione per l'Eliminazione di tutte le forme di Discriminazione Razziale del 1965, delle due convenzioni del 1966, e ogni altra convenzione chiave sui diritti umani adottata in seno alle Nazioni Unite nei seguenti anni.

Internazionale sui Diritti Economici, Sociali e Culturali. Le due Convenzioni furono alla fine adottate dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite nel dicembre 1966 ed entrarono in vigore dieci anni dopo nel 1976³⁵.

La Convenzione Internazionale sui Diritti Civili e Politici ha stabilito ripreso i diritti civili e politici enunciati nella Dichiarazione Universale, e li ha definiti in modo più specifico. È prevista anche da questa convenzione la previsione di un effettivo rimedio per le violazioni dei diritti disposti nel trattato ed è richiesto che gli Stati parti riportino periodicamente al Comitato dei Diritti dell'Uomo sui loro progressi³⁶.

Inoltre, vi sono due Protocolli Opzionali aggiuntivi al Patto Internazionale sui Diritti Civili e Politici che permettono agli Stati parte di accettare ulteriori obblighi addizionali. Il primo protocollo addizionale del 1966 prevede un sistema nel quale il Comitato dei Diritti dell'Uomo può ricevere e considerare reclami denunce da parte degli individui che dichiarino di aver subito delle violazioni ai loro diritti umani, mentre il Secondo Protocollo Opzionale del 1989 abolisce la pena di morte negli Stati Parte.

Tra i vari articoli della Convenzione Internazionale sui Diritti Civili e Politici, quello che definisce il diritto al voto è l'articolo 25, il quale afferma che ogni cittadino deve avere il diritto e la possibilità, senza alcuna discriminazione di «[...] a) *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, e a voto segreto, che garantiscano la libera espressione della volontà degli elettori; c) di accedere, in condizioni generali di eguaglianza, ai pubblici*

³⁵ Gli Stati che hanno ratificato la Convenzione Internazionale sui Diritti Civili e Politici a ottobre 2017 sono 169. La Convenzione contiene due Protocolli opzionali, e gli Stati parte della Convenzione possono diventare parte di nessuno o entrambi i Protocolli Opzionali al trattato. Il Primo Protocollo opzionale entrò in vigore il 23 marzo 1976 e a ottobre 2017 ha 116 Stati parte, mentre il Secondo Protocollo opzionale, che riguarda l'abolizione della pena di morte, entrò in vigore nel 1991 e a ottobre 2017 risulta ratificato da 85 Stati. Una lista aggiornata degli Stati parte di tutti i trattati può essere trovata nel database dell'Ufficio dell'Alto Commissariato per i Diritti Umani delle Nazioni Unite (<http://www.ohchr.org>).

³⁶ Il Comitato dei Diritti dell'Uomo è stato stabilito all'articolo 28 della Convenzione. È composto da 18 membri, che devono avere la cittadinanza degli Stati parti. I membri della Commissione devono essere «[...] *persone di alta statura morale e di comprovata esperienza in campo dei diritti umani [...]»* (art 28.2). Ogni trattato sui diritti umani adottato in seno alle Nazioni Unite ha il suo Organo indipendente di esperti chiamato comitato. Il Comitato ha il compito di monitorare attraverso diversi mezzi la messa in atto delle previsioni del trattato.

impieghi del proprio Paese».

ii. Una breve analisi dell'art. 25 della Convenzione Internazionale sui Diritti Civili e Politici

Si può notare come la Dichiarazione Universale Dei Diritti dell'Uomo abbia influenzato la struttura dell'articolo 25 della Convenzione Internazionale sui Diritti Civili e Politici. Infatti, l'articolo 25 non è sostanzialmente diverso dall'articolo 21 della Dichiarazione Universale, benché alcune differenze siano da sottolineare.

Sicuramente una prima differenza risiede nella differente natura dell'atto stesso, infatti, benché la Dichiarazione Universale sia oggi considerata diritto internazionale consuetudinario, la Convenzione Internazionale è stata creata appositamente per codificare in modo formale tali diritti, ed essere ritenuta il documento legalmente valido che obbliga gli Stati che l'hanno ratificata o adottata³⁷.

Un altro aspetto importante è che l'articolo 25 apre rivolgendosi ai cittadini di uno Stato parte della Convenzione, mentre i destinatari dell'articolo 21 della Dichiarazione Universale sono tutti gli individui, cioè ogni essere umano. La prima differenza fondamentale che si nota è proprio la scelta della parola cittadino che delimita fortemente il contenuto dell'articolo 25. Ciò sta a significare che le previsioni dell'art 25 sono limitate solamente a quel gruppo definito di persone che lo Stato per se stesso ha riconosciuto come propri cittadini³⁸.

Un altro aspetto da notare è che l'articolo 25 del Patto Internazionale stabilisce che ad ogni cittadino deve essere garantito il diritto e l'opportunità di partecipare alla direzione degli affari pubblici, che significa che allo Stato è

³⁷ Uno Stato può aderire a un trattato in due modi principali: primo, può firmare il trattato e poi ratificarlo. In questo caso, nel depositare lo strumento di ratifica, uno Stato indica formalmente la sua volontà di essere legato al trattato. In alternativa uno Stato può aderire in un secondo momento al trattato. L'adesione è equivalente alla ratifica se uno Stato che non ha firmato la convenzione desidera poi aderire a essa. Il trattato normalmente prevede un breve periodo, dopo la data di ratifica o adesione, prima che gli Stati siano vincolati alle sue norme, ossia prima di entrare in vigore, di solito il trattato prescrive entro quanto tempo e dopo quante ratifiche da parte degli stati entrerà in vigore per tutti. Nel caso della Convenzione Internazionale sui Diritti Civili e Politici il periodo è tre mesi.

³⁸ Attenzione, questo è l'unico articolo della Convenzione Internazionale sui Diritti Civili e Politici che restringe il raggio d'azione di un diritto solo ai cittadini e non a *"tutti gli individui all'interno del proprio territorio"*, com'è affermato all'art 2.1 della Convenzione.

richiesto di prendere le misure necessarie perché sia realizzato in concreto il diritto di partecipazione politica, che dovrebbe essere consentito senza alcuna delle distinzioni menzionate nell'articolo 2 (che includono la discriminazione sulla base della razza, colore della pelle, sesso, lingua, religione, su base politica o di idee, di nazionalità o origine, proprietà, nascita o altro condizione).

Un'altra differenza da notare è che il paragrafo (a) dell'articolo 25 enuncia il diritto generale a prendere parte alla direzione degli affari pubblici di un Paese senza enunciare quali attività debbano essere contemplate come affari pubblici e quali no, mentre l'articolo 21.1 della Dichiarazione Universale enuncia specificamente il diritto a prendere parte al governo di un Paese. La scelta dell'articolo 25 di stabilire che i cittadini possano prendere parte alla direzione degli affari pubblici ricorda che la partecipazione politica ha luogo non solo a livello governativo, ma anche a livello amministrativo.

Il paragrafo (b) dell'articolo 25 richiede agli Stati parti della Convenzione di dare ai propri cittadini l'opportunità di votare e di essere eletti in elezioni genuine e periodiche. Confrontandolo con l'articolo 21.3 della Dichiarazione Universale, si nota come il diritto a potersi candidare è qui un elemento esplicito, che richiede agli Stati parte di modificare la loro legge elettorale interna per provvedere all'attuabilità delle previsioni della norma. Il paragrafo continua esplicitando che le elezioni debbano essere genuine e periodiche e afferma che devono essere tenute a suffragio universale ed eguale, e che debba essere garantita la libera scelta degli elettori grazie a votazioni segrete.

Infine, il paragrafo (c) sottolinea l'importanza di poter partecipare in condizioni di eguaglianza, e corrisponde sostanzialmente al punto 2 dell'articolo 21 della Dichiarazione Universale dei Diritti dell'Uomo.

Confrontando le due disposizioni, si può evincere come la norma sulla partecipazione politica sia composta in entrambi i testi da due parti: una parte che riguarda chi può prendere parte alle elezioni, e un'altra che riguarda la condotta vera e propria delle elezioni³⁹. Analizzando ciò che emerge dai periodi di abbozzamento della stesura e dai dibattiti avvenuti tra i vari Stati prima dell'adozione di entrambi i documenti, si comprende vi fosse grande attenzione

³⁹ Si veda Steiner, Henry. 1988. "Political Participation as a Human Right," *Harvard Human Rights Journal* 1: 77-134.

più per la condotta delle elezioni, che per chi potesse prenderne parte. La vaghezza della frase che riguardava l'elettorato non era casuale, ma necessaria a permettere l'assenza di un particolare sistema politico affinché si tenessero le elezioni, permettendo che tale diritto potesse potenzialmente attuarsi anche con sistemi politici differenti, e soprattutto che le elezioni potessero essere garantite da sistemi politici differenti dal modello delle democrazie occidentali. Questo era il punto fondamentale su cui si basava la negoziazione da parte dei diversi Stati sulla stesura di tale disposizione.

Entrambe le disposizioni (artt. 21 e 25 esprimono un alto ideale per quanto riguarda la partecipazione politica, ma offrono entrambi scarse indicazioni su come istituzionalizzare quell'ideale. Steiner afferma che

[...] non può essere stato un caso che il linguaggio scelto fosse sufficientemente contestualizzato e confinato – rispetto alla parte delle elezioni – e lasciato adeguatamente astratto e vago – in rapporto all'elettorato– così da poter permettere a Stati democratici e non democratici di affermare di adempiere alle disposizioni della norma. Disposizioni più restrittive avrebbero messo a rischio lo scopo di poter raggiungere un ampio supporto per gli strumenti dei diritti umani nel suo insieme (Steiner, 1988: 86).

A ogni modo, l'analisi comparata dell'art. 25 della Convenzione Internazionale sui Diritti Civili e Politici con l'art. 21 della Dichiarazione Universale, permette di notare che le disposizioni dell'articolo 25 fossero inusuali per essere disposizioni riguardanti il più ampio gruppo dei diritti umani, in quanto fanno di più che dichiarare un diritto, ma articolano anche l'ideale politico che ispira quel diritto, pur non richiamando esplicitamente la forma politica della democrazia.

Gli studiosi ritengono che le discussioni avvenute durante le sessioni preparatorie di abbozzamento di entrambi gli articoli sui diritti di partecipazione politica, un periodo di circa due decenni nei quali la partecipazione all'organizzazione delle Nazioni Unite era cambiata con la presenza di nuovi Stati africani e asiatici, dimostra che il dibattito sull'articolo 25 della Convenzione si rivolge specialmente alle questioni elettorali e che ci fu ampio consenso sul fatto che la Convenzione non dovesse imporre ai suoi aderenti uno specifico sistema

elettorale in uso tra le democrazie liberali⁴⁰. Paesi con sistemi politici radicalmente differenti dalla democrazia liberale ratificarono la Convenzione senza considerarsi in immediata violazione dell'articolo 25, ed è stato sottolineato da più parti come fosse significativo che pochissimi Stati parte della Convenzione abbiano apposto una riserva in relazione all'articolo 25, proprio in relazione alla sua centralità⁴¹.

Tuttavia, nel luglio del 1996, in un clima storico ben diverso da quello che si respirava durante la Guerra Fredda, il Comitato dei Diritti Umani ritenne giusto ritornare sulla questione dell'articolo 25 della Convenzione, e adottando il *General Comment 25*⁴², che sviscera in modo approfondito tutti gli aspetti della prescrizione racchiusa nell'articolo 25. Esso può essere considerato come una sorta di vademecum che gli Stati parte della convenzione possono consultare per verificare se le misure da loro adottate (nella propria legislazione interna), sono in linea con i punti espressi dal Commento 25, che dichiara nel primo paragrafo che «[...]qualsiasi sia la forma di costituzione o di governo in carica, la Convenzione

⁴⁰ Si veda Steiner, Henry. 1988. "Political Participation as a Human Right," *Harvard Human Rights Journal* 1: 77-134. Egli riporta il pensiero di un delegato del Regno Unito alla Commissione sui diritti umani, che sottolineava quanto faticoso fosse ideare un testo generale sul diritto al voto che non prendesse in considerazione tutte le variazioni delle pratiche nazionali e non richiedesse alle istituzioni esistenti degli Stati parte della convenzione nessun cambiamento, e riporta anche il pensiero di un delegato ucraino che disse: «la Convenzione non deve entrare nei dettagli, almeno per quanto riguarda il sistema elettorale. Le sue funzioni sono quelle di individuare i principi fondamentali, lasciando ogni Paese a trovare all'interno del proprio sistema nazionale il proprio metodo per applicarli». Il punto fu poi reso ancor più chiaro da un membro cileno della Commissione che affermò: «la Convenzione non deve essere considerata come una licenza per alcune regioni del mondo per imporre la loro concezione del mondo agli altri».

⁴¹ A titolo informativo si ricorda che vi è un numero di diritti prescritti nella Convenzione che sono espressivamente specificati come soggetti a restrizioni o limitazioni dalle leggi. Se uno stato parte della convenzione sceglie di limitare o restringere uno di questi diritti all'interno dei limiti prescritti può farlo e non avviene nessuna violazione del diritto in questione. Il Comitato sui diritti umani è solito verificare la compatibilità di una riserva apposta da uno Stato con l'oggetto e lo scopo della Convenzione. Per dettagli ulteriori sulle questioni riguardanti le riserve e l'approccio del Comitato a tali questioni, vedi il General Comment No. 24 del Comitato sui diritti umani.

⁴² La convenzione Internazionale sui Diritti Civili e Politici stabilisce, nella parte IV dall'articolo 28 al 45, l'istituzione di un organo che monitori il trattato, questo organo è noto come Comitato sui Diritti Umani, con il compito di supervisionare e monitorare la realizzazione delle disposizioni della Convenzione da parte degli Stati aderenti al trattato. Un importante funzione del Comitato è l'adozione dei "General Comments", che sono ideati per chiarificare lo scopo e il significato dei suoi articoli. Il Comitato trae la sua autorità dall'articolo 40 paragrafo 4 della Convenzione, che prevede che il Comitato: «[...] debba trasmettere agli Stati parte i propri report e commenti generali, quando considera appropriato farlo». Mentre la maggioranza dei commenti generali sono delle interpretazioni dettagliate su uno specifico diritto della Convenzione, altri commenti si rivolgono a questioni procedurali o altro, come le riserve ai trattati. Tutti i commenti generali possono essere trovati nel sito dell'OHCHR (www.ohchr.org).

richiede agli Stati di adottare tutte le misure legislative necessarie per assicurare a tutti i cittadini di poter godere dei diritti chela Convenzione stabilisce. L'articolo 25 giace al cuore del governo democratico di una nazione, basato sul consenso delle persone e in conformità con lo scopo della Convenzione».

e) La Convenzione Internazionale per l'Eliminazione di Tutte le Forme di Discriminazione contro le Donne del 1979

Nel 1979, tredici anni dopo l'adozione della Convenzione Internazionale sui Diritti Civili e Politici, la comunità internazionale, sempre in seno alle Nazioni Unite, indirizzò la propria attenzione al problema della discriminazione di genere che subivano le donne in tutti gli aspetti della propria vita, e adottarono un nuovo trattato: la Convenzione per l'Eliminazione di tutte le Forme di Discriminazione Contro le Donne.

La Convenzione fu modellata sulla base della Convenzione Internazionale sull'Eliminazione di Tutte le Forme di Discriminazione Razziale.

La Convenzione sull'Eliminazione di tutte le forme di Discriminazione Contro le Donne comincia definendo la discriminazione contro le donne all'articolo 1: *«Ogni distinzione, esclusione o restrizione attuata sulla base del sesso avente l'effetto o lo scopo di rendere iniquo il godimento o l'esercizio da parte delle donne, quale che sia il loro stato matrimoniale, dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali in campo politico, economico, sociale, culturale e civile o in ogni altro campo, su base di parità tra l'uomo e la donna».*

Gli articoli iniziali obbligano gli Stati parte a prendere misure per il raggiungimento dell'eguaglianza normativa per le donne in tutte le sfere della vita, incluse gli atteggiamenti discriminatori derivanti da tradizioni e usi delle società. Gli articoli 7 e 8 richiedono esplicitamente agli Stati parte di assicurare un'eguale partecipazione delle donne alla vita pubblica e politica. La Convenzione richiede agli Stati parte di riportare periodicamente alla Commissione sull'Eliminazione delle Forme di Discriminazione Contro le Donne sulle misure prese per dare effetti alla convenzione⁴³.

⁴³ A ottobre 2017 la lista aggiornata degli Stati che hanno ratificato la Convenzione è di 189 Stati parte. La Convenzione sull'eliminazione di tutte le forme di discriminazione contro le donne ha il suo protocollo opzionale adottato nel 1999, che consente agli Stati parte del protocollo opzionale

L'articolo 7 dispone che gli Stati parte prendano ogni misura adeguata a eliminare la discriminazione nei confronti delle donne nella vita politica e pubblica del Paese, e in particolare assicurino loro, in condizioni di assoluta parità con gli uomini, il diritto di votare e di essere eleggibili in tutti gli organi pubblici, e di prendere parte all'elaborazione della politica del proprio Stato, di occupare gli impieghi pubblici e di esercitare tutte le funzioni pubbliche a ogni livello amministrativo, e di partecipare alle organizzazioni e associazioni non governative che si occupano della vita pubblica e politica del Paese.

L'articolo 8 dispone che gli Stati parti prendano ogni misura adeguata affinché le donne, in condizione di parità con gli uomini e senza discriminazione alcuna, abbiano la possibilità di rappresentare i loro governi a livello internazionale e di partecipare ai lavori delle organizzazioni internazionali.

f) La Convenzione Internazionale sui Diritti delle Persone con Disabilità del 2006

Nel 2006 fu adottata la Convenzione sui Diritti delle Persone con Disabilità, che entrò in vigore nel 2008⁴⁴. Lo scopo è promuovere, proteggere e assicurare il pieno ed eguale godimento di tutti i diritti umani e delle libertà fondamentali da parte delle persone con disabilità, e di promuovere il rispetto per la loro dignità. La convenzione identifica le persone con disabilità come coloro che «[...] hanno minoranze fisiche, mentali, intellettuali o sensoriali a lungo termine che dall'interazione con vari ostacoli possono impedire la loro piena ed effettiva partecipazione nella società su una base di eguaglianza con gli altri». Perciò la convenzione vede la disabilità come il risultato di un'interazione tra la condizione individuale e la società inaccessibile. Non riconosce nuovi diritti alle persone con disabilità, ma sottolinea come le persone con disabilità dovrebbero godere di tutti i diritti senza discriminazione alcuna. La convenzione stabilisce il Comitato sui diritti delle persone con disabilità, verso la quale gli Stati parte riportano periodicamente sulle misure che hanno preso per dare effetto alla Convenzione. Esiste un Protocollo Opzionale che è entrato in vigore nel 2008, e dà al comitato l'autorità di ricevere le denunce delle persone che affermano di aver subito violazioni dei diritti previsti dalla Convenzione. Consente inoltre al Comitato di

di accettare petizioni individuali e procedure d'inchiesta. A ottobre 2017 gli Stati parte sono 109.

⁴⁴ A ottobre 2017 la lista aggiornata degli Stati che hanno ratificato la Convenzione è di 175 Stati.

sottoscrivere inchieste nel momento in cui riceve gravi o sistematiche violazioni alla Convenzione⁴⁵.

Anche in questa Convenzione è presente un articolo che tutela specificatamente il diritto al voto. L'articolo 29 dispone che gli Stati parti debbano garantire alle persone con disabilità diritti politici e l'opportunità di goderne su base di eguaglianza con gli altri, e che si impegnino ad assicurare che le persone con disabilità possano effettivamente partecipare alla vita politica e pubblica del Paese, avendo l'opportunità al pari degli altri, di votare ed essere eletti, assicurando inoltre che le strutture fisiche, le procedure e i materiali della votazione siano appropriati, accessibili e di facile comprensione e utilizzo anche per loro, garantendo il diritto a votare tramite scrutinio segreto senza intimidazioni, e di candidarsi alle elezioni, di ricoprire effettivamente i pubblici uffici e svolgere tutte le funzioni pubbliche a tutti i livelli, agevolando per loro il ricorso a nuove tecnologie e ad ausili appropriati, garantendo su loro richiesta la possibilità di farsi assistere da parte di una persona a loro scelta per votare.

1.5 Le Convenzioni Internazionali a carattere regionale che tutelano il diritto di partecipazione politica in America, Europa e Africa

Come già accennato, anche le organizzazioni intergovernative a carattere regionale si sono dotate nel tempo di propri accordi vincolanti nel campo della tutela dei diritti umani, tra i quali spiccano diverse disposizioni che tutelano i diritti di partecipazione politica. La Dichiarazione Universale dei Diritti dell'Uomo ha ispirato fin da subito l'elaborazione di importanti convenzioni in Europa, America e Africa per promuovere il rispetto dei diritti umani.

Nel 1950 gli Stati membri della prima Organizzazione regionale europea, il Consiglio d'Europa, adottarono uno strumento all'epoca rivoluzionario: la Convenzione Europea sui Diritti dell'Uomo e delle Libertà Fondamentali, che riconosceva e tutelava i diritti umani in Europa.

A livello americano, dopo che nel 1949 era già stata adottata la Dichiarazione Americana dei Diritti e Doveri dell'Uomo, fu adottata nel 1969 la Convenzione Americana sui Diritti dell'Uomo, dall'Organizzazione degli Stati

⁴⁵ A ottobre 2017 gli Stati parte della Convenzione sono 175. Si veda: <https://traties.un.org>.

Americani.

Nel 1981, anche gli Stati africani, sotto l'egida dell'Unione Africana hanno adottato la propria Carta sui Diritti dell'Uomo e dei Popoli.

Nel continente asiatico invece, non esiste una convenzione sui diritti umani, ma soltanto una Carta asiatica dei diritti dell'Uomo e dei Popoli del 1998, che tuttavia non ha efficacia giuridica vincolante, pertanto non esiste una specifica norma regionale che tuteli i diritti dell'uomo, di conseguenza le norme che possono essere fatte valere qui, sono quelle di rango consuetudinario, o convenzionali a carattere universale se ovviamente ratificate dallo Stato⁴⁶.

a) Strumenti di tutela dei diritti di partecipazione politica nel continente americano

i. La Dichiarazione Americana dei Diritti e Doveri dell'Uomo del 1948

All'interno dell'Organizzazione degli Stati Americani (OAS), istituita nel 1948, la tutela dei diritti dell'uomo è richiamata nel Preambolo della Carta dell'Organizzazione, che dichiara come la democrazia rappresentativa sia un'indispensabile condizione per la stabilità, la pace e lo sviluppo della regione, ed enuncia nell'articolo 3 gli elementi necessari perché uno Stato possa considerarsi una democrazia rappresentativa, questi includono: «[...] il rispetto per i diritti umani e le libertà fondamentali, l'accesso e l'esercizio del potere in accordo con lo stato di diritto, il mantenimento di libere e genuine elezioni periodiche basate sullo scrutinio segreto e il suffragio universale, la separazione dei poteri e l'indipendenza dai rami di governo».

L'Organizzazione degli Stati Americani adottò, sempre nel 1948, la Dichiarazione Americana dei Diritti e dei Doveri dell'Uomo, che costituisce il primo strumento internazionale per la tutela dei diritti umani a livello regionale⁴⁷. Essa contiene un elenco dei diritti civili e politici, economici, sociali e culturali, ma altresì dei doveri che gli individui sono tenuti ad assolvere nei confronti della

⁴⁶ La Cina è il grande gigante asiatico che non ha ratificato molte delle Convenzioni a carattere universale delle Nazioni Unite: considerando che la sua popolazione supera il miliardo di persone, tale fatto resta piuttosto allarmante. Tra le varie Convenzioni non ratificate possiamo citare per importanza la Convenzione Internazionale sui Diritti Civili e Politici, di cui la Cina ha firmato il trattato nel 1988, ma non l'ha ancora ratificato.

⁴⁷ La Dichiarazione universale dei diritti umani, infatti, sarebbe stata adottata solo nel dicembre di quello stesso anno.

società. La Dichiarazione Americana afferma che i diritti essenziali della persona non derivano dall'appartenenza a uno Stato, quindi dalla nazionalità di una persona, ma dal suo attributo di essere umano. Da tale principio discende che i membri dell'Organizzazione riconoscano che la legislazione interna di uno Stato in materia di diritti umani, non crea né concede i diritti, ma si deve limitare a riconoscerli in virtù del fatto che tali diritti esistono indipendentemente dall'esistenza di uno Stato.

La Dichiarazione Americana dei Diritti e Doveri dell'Uomo consta di 37 articoli suddivisi in due capitoli: il primo dedicato ai diritti della persona umana (artt. 1-28), e il secondo ai doveri di ciascun individuo nei confronti della comunità (artt. 29-37).

I doveri dell'individuo includono obblighi verso la società, verso i bambini e i parenti, l'obbligo di ricevere istruzione, l'obbligo di voto, di obbedire alla legge, di servire la comunità e la nazione, di cooperare per il rispetto della sicurezza sociale e il benessere, di pagare le tasse, di lavorare e di astenersi dallo svolgere in un Paese straniero attività politiche che sono per legge limitate ai cittadini di quel Paese. L'articolo 28 include una clausola di limitazione generale rispetto alle disposizioni della Dichiarazione sul rispetto dei diritti umani, che prevede che i diritti di una persona siano necessariamente limitati dai diritti degli altri, dalla sicurezza di tutti, e dalle giuste pretese di benessere generale e di avanzamento della democrazia⁴⁸. La clausola ammette più fattispecie di quanto non facciano le Nazioni Unite, tuttavia sulla derogabilità dei diritti fondamentali la Corte Americana dei Diritti dell'Uomo, istituita presso l'Organizzazione, ha avuto occasione di esprimersi in maniera più restrittiva⁴⁹.

Nella Dichiarazione Americana dei Diritti e Doveri dell'Uomo il diritto al voto e di partecipazione al governo del proprio Paese (articolo XX) afferma che *«Ogni persona avente capacità legale è intitolata a partecipare al governo del proprio Paese, direttamente o tramite i propri rappresentanti, e a prendere parte alle elezioni popolari, che devono essere a votazione segreta, trasparenti, periodiche e libere»*.

⁴⁸ Tali motivazioni sono, quindi, per i membri dell'Organizzazione degli Stati Americani, delle giustificazioni legittime per una deroga ai diritti umani.

⁴⁹ Si veda ad esempio, Op. cons. 8/87 del 30 gennaio 1987 – Habeas corpus in stato di emergenza.

Questa Dichiarazione era stata adottata come uno strumento di *soft law*, cioè con valore meramente declaratorio e non vincolante, che doveva servire come linea guida per lo sviluppo del “nuovo sistema interamericano”, inaugurato dall’istituzione dell’Organizzazione degli Stati Americani, che nella propria Carta enuncia tra i suoi principi fondanti il rispetto dei diritti fondamentali dell’individuo senza distinzione di razza, nazionalità, credo o sesso.

Nel tempo il sistema interamericano si è dotato di altri strumenti di protezione dei diritti umani, e i suoi Organi interni, quali la Commissione, la Corte, così come l’Assemblea Generale dell’Organizzazione, hanno riconosciuto che la Dichiarazione costituisce una fonte di obblighi internazionali per gli Stati membri della stessa⁵⁰. La Corte interamericana ha specificamente affermato, che la Dichiarazione è il testo che definisce i diritti umani cui la Carta dell’Organizzazione fa riferimento in termini generali⁵¹.

ii. La Convenzione Americana sui Diritti dell’Uomo del 1969

Nel 1969 fu adottata dall’Organizzazione degli Stati Americani la Convenzione Americana sui Diritti dell’Uomo, nota con il nome di Patto di San José, poiché era stata adottata nella capitale del Costa Rica.

Da allora la Convenzione costituisce lo strumento giuridico di riferimento per la protezione dei diritti umani nell’emisfero americano ed ha lo scopo di ribadire in un unico documento formalmente vincolante l’impegno degli Stati membri di consolidare nei loro Paesi il rispetto per i diritti umani fondamentali⁵².

I principi non sono nuovi, perché sono già stati stabiliti nella Carta

⁵⁰ A tal proposito, vale la pena di citare la risoluzione 314 (VII-O/77) del 22 giugno 1977, in cui gli Stati incaricavano la Commissione interamericana di preparare uno studio per presentare i loro obblighi derivanti dagli impegni presi con la Dichiarazione americana; oppure la risoluzione 371 (VIII-O/78) dell’1 luglio 1978 in cui l’Assemblea Generale riafferma il suo impegno a promuovere l’osservanza della Dichiarazione americana; e infine la risoluzione 370 (VIII-O/78) dell’1 luglio 1978 in cui ci si riferisce agli impegni internazionali di uno Stato membro per rispettare i diritti riconosciuti nella Dichiarazione americana.

⁵¹ A conferma di tale interpretazione, la Corte cita l’art. 1(2)(b) e l’art. 20 dello Statuto della Commissione americana che definiscono la sua competenza rispetto ai diritti umani enunciati nella Dichiarazione, considerando in tal modo la Dichiarazione americana una fonte di obblighi internazionali legati alla Carta dell’Organizzazione.

⁵² La Convenzione Americana sui Diritti Umani entra in vigore nel 1978 e a ottobre 2017 gli Stati ad averla ratificata sono 23, dopo la denuncia del trattato da parte di Trinidad e Tobago nel 1998 e del Venezuela nel 2012. Tra gli Stati che non hanno ratificato la Convenzione vi sono Gli Stati Uniti d’America. Per vedere lo status delle ratifiche, denunce e altre informazioni relative ai trattati sotto l’OAS: <http://www.oas.org/dl/treaties>.

dell'Organizzazione e nella Dichiarazione Americana dei Diritti e Doveri dell'Uomo, e riaffermati in altri strumenti internazionali nel mondo. L'articolo riguardante il diritto di partecipazione politica è l'articolo 23.

Secondo i termini della Convenzione, è responsabilità dello Stato rispettare e garantire i diritti che la Convenzione sancisce. Gli Stati membri hanno, quindi, l'obbligo di rispettare i diritti protetti e assicurare a tutti gli individui soggetti alle proprie giurisdizioni, il pieno godimento delle proprie libertà e diritti, senza alcuna discriminazione per ragioni di razza, colore, sesso, lingua, religione, opinione politica o altra ragione.

Gli Stati parte hanno l'obbligo di conformare il proprio diritto interno alle disposizioni della Convenzione abolendo tutte le norme e pratiche in contrasto con la Convenzione.

La Convenzione americana è formata da 82 articoli, un terzo dei quali elencano i diritti protetti dalla Convenzione, tutti appartenenti alla sfera civile e politica. Come altri strumenti internazionali sui diritti umani, la Convenzione contiene delle disposizioni che permettono la limitazione all'esercizio di alcuni diritti in alcuni casi particolari: qualora il loro godimento significherebbe la violazione di diritti altrui o per ragioni di interesse generale. La Corte interamericana su questa norma ha sempre dato un'interpretazione estensiva dei diritti e delle garanzie che non possono essere sospesi⁵³.

L'articolo 27 introduce lo stato d'eccezione in caso di guerra, pericolo pubblico o emergenza di altro genere che minacci l'indipendenza o la sicurezza di uno Stato membro. In tali casi, lo Stato può adottare misure che derogano temporaneamente ai diritti protetti dalla Convenzione a patto che tali misure non contrastino con altri obblighi internazionali e non comportino alcun tipo di discriminazione. Tale norma comunque non si applica ai seguenti diritti: il diritto alla personalità giuridica (art. 3), il diritto alla vita (art. 4), il diritto a un trattamento umano (art. 5); libertà dalla schiavitù (art. 6); l'irretroattività della legge penale (art. 9); la libertà di coscienza e religione (art. 12); i diritti della famiglia (art. 17); il diritto al nome (art. 18); i diritti del bambino (art. 19); il

⁵³ In tal senso è particolarmente importante il Parere 8/87 del 30 gennaio 1987 in cui la Corte interamericana afferma che il diritto alla protezione giudiziaria e la garanzia del *Habeas Corpus* non possono essere sospesi. (Su questo si veda anche il Parere 9/87 del 6 ottobre 1987).

diritto alla nazionalità (art. 20); i diritti di partecipazione politica (art. 23), o le garanzie giudiziarie essenziali per la protezione di tali diritti. Nel caso uno Stato predisponga la sospensione temporanea di alcuni diritti ha l'obbligo di informare immediatamente gli altri Stati membri per mezzo del Segretario generale indicando quali diritti intende sospendere, perché e per quanto tempo.

La Convenzione americana istituisce la Corte interamericana dei diritti come organo giudiziario indipendente cui spetta il compito di garantire che gli Stati membri della Convenzione rispettino gli obblighi che da essa discendono, oltre a fornire un'interpretazione delle disposizioni della Convenzione.

Assieme alla Corte europea e alla Corte africana è oggi uno dei principali meccanismi regionali di protezione effettiva dei diritti umani nei rispettivi continenti.

Nella Convenzione Americana dei Diritti dell'Uomo, l'articolo 23 è l'articolo legato al diritto al voto, e al punto 1 dichiara che ogni cittadino deve godere dei seguenti diritti e opportunità: *«di prendere parte alla conduzione degli affari pubblici di un Paese, direttamente o attraverso rappresentanti liberamente scelti; di votare ed essere eletto in elezioni genuine e periodiche, che devono essere a suffragio universale ed eguale e a votazione segreta che garantisca la libera espressione della volontà degli elettori; e di avere accesso, nelle generali condizioni di eguaglianza, all'impiego nell'amministrazione pubblica del proprio Paese»*. Al punto 2, che la legge possa regolare l'esercizio di tali diritti e possibilità (riferendosi a quelle sopracitate) solamente sulla base dell'età, nazionalità, residenza, lingua, educazione, capacità di intendere e volere, o imputazioni di una corte competente nei procedimenti penali.

L'articolo 23 al punto 1, ricopia espressamente l'articolo 25 della Convenzione Internazionale sui Diritti Civili e Politici, mentre aggiunge delle limitazioni al punto 2. Sulla base del punto 2, gli Stati parte del trattato hanno la possibilità di regolare nella loro legge interna l'esercizio dei diritti sopraelencati. Alcune di queste possibili restrizioni possono considerarsi problematiche in rapporto all'aspetto della non discriminazione, eppure i principali problemi che si sono presentati durante le elezioni in America Latina, consistevano nei tentativi fatti degli Stati membri dell'OAS di manipolare le elezioni con frodi,

intimidazioni e abuso dei fondi pubblici durante le campagne elettorali, anziché inserire nella propria legge interna delle restrizioni come quelle citate prima⁵⁴. Tanto che la Commissione Interamericana Dei Diritti dell'Uomo⁵⁵, fu chiamata più di una volta a valutare il processo elettorale in alcuni Stati, il caso più eclatante che la Commissione seguì furono le elezioni messicane del 1990, che furono ritenute così manipolate, che la violazione dei diritti di partecipazione politica venne considerata una questione di preoccupazione internazionale⁵⁶.

b) Strumenti di tutela dei diritti di partecipazione politica nel continente europeo

i. La Convenzione per la Protezione dei Diritti Umani e delle Libertà Fondamentali del 1950

Nel 1949 venne fondato in Europa il Consiglio d'Europa, un'organizzazione interstatale a cui aderivano tutti gli Stati democratici europei dell'epoca, che aveva l'obiettivo di tutelare i diritti umani e promuovere la democrazia e lo stato di diritto in Europa. Nel 1950 l'Organizzazione adottò la Convenzione per la Protezione dei Diritti Umani e le Libertà Fondamentali, che copre un limitato numero di diritti umani, inclusi quello alla libertà di pensiero, espressione e assemblea pacifica (articoli 10 e 11). Fu solo con il Primo protocollo alla Convenzione per la Protezione dei diritti Umani e delle libertà fondamentali nel 1952 che venne elaborata una norma sulla partecipazione politica, l'articolo 3.

In Europa, la Convenzione Europea sui Diritti dell'Uomo e le Libertà Fondamentali benché fosse stata adottata dal Consiglio d'Europa nel 1950, entrò

⁵⁴ Si veda Fox, Gregory H. 2000. "The right to political participation in international law". In *Democratic Governance and International Law*, edited by Gregory H. Fox and Brad R. Roth, Cambridge University Press.

⁵⁵ L'articolo 33 della Convenzione americana sui diritti dell'uomo individua nella Commissione Inter Americana dei diritti umani e la Corte Americana dei Diritti dell'uomo come gli organi che «[...] hanno la competenza in rispetto alle questioni riguardanti il raggiungimento degli impegni assunti dagli Stati parte».

⁵⁶ Il Report annuale del 1989-1990 della Commissione Inter americana dei diritti umani, Risoluzione 01/90OEA/Ser.L/V/II.77rev.1doc.7 del 17 Maggio 1990. Nel quale il Messico contestò che nella Convenzione Americana dei diritti dell'uomo non c'è nessun articolo che dà la competenza a decidere nei procedimenti di politica interna degli Stati parte, ma la Commissione rifiutò questa obiezione, dichiarando che ciò che ha attinenza con il diritto al voto sarebbe semplice retorica se non accompagnato da una serie di prerogative che sono richieste per le elezioni. L'interessante conclusione della Commissione fu che gli Stati a partito unico sono considerati incapaci di stabilire vere elezioni democratiche, e che l'assenza del pluralismo nell'arena politica impedisce una reale scelta popolare. Si veda anche Fox Gregory, "The right to political participation in International law", in Gregory Fox e Brad Roth, eds., *Democratic Governance and International Law*, Cambridge: Cambridge University Press, 2000, 48-85.

in vigore nel 1953⁵⁷.

In origine, la Convenzione Europea sui Diritti dell'Uomo e le Libertà Fondamentali stabiliva una Commissione Europea e una Corte Europea per i Diritti dell'Uomo, con lo scopo di osservare lo sviluppo degli impegni sottoscritti dagli Stati parte alla Convenzione, ma con l'entrata in vigore del Protocollo No.17 alla Convenzione nel 1998, la Commissione, che verificava i reclami sui diritti umani per la Corte, fu abolita e i suoi compiti furono trasferiti alla Corte stessa di Strasburgo. La quale rappresenta storicamente la prima corte permanente che giudichi sulle violazioni dei diritti umani a tempo pieno.

I diritti protetti della Convenzione europea sono stati espansi da protocolli addizionali negli anni successivi per provvedere a una più ampia tutela dei diritti e delle libertà fondamentali degli individui nell'area europea. L'articolo 1 della Convenzione afferma che le parti contraenti debbano: *«assicurare a ciascuno, all'interno della propria giurisdizione, i diritti e le libertà definite nella Convenzione»* e che debbano provvedere affinché ognuno i cui i diritti e libertà garantiti dalla Convenzione siano stati violati, possa ricevere *«un effettivo ricorso di fronte ad un'istanza nazionale, anche nel caso in cui la violazione sia stata commessa da persone agenti nell'esercizio delle loro funzioni pubbliche»* (articolo 13). Tra i diritti civili e politici garantiti dalla convenzione europea non si trova una disposizione diretta al diritto di voto. Sarà solo col Protocollo No. 1 adottato nel 1952 ed entrato in vigore nel 1954⁵⁸, che la Convenzione europea stabilì, all'articolo 3, una sorta di "diritto a libere elezioni", che si traduce in un obbligo per gli Stati parte a *«[...] rispettare i principi fondamentali della democrazia in totale buona fede, e in particolare, per quanto attiene i loro territori metropolitani: 1) di tenere libere elezioni a intervalli ragionevoli a suffragio universale e a voto segreto, così da assicurare che le azioni di governo e le legislature siano in realtà un'espressione della volontà delle persone; 2) di non prendere nessun tipo di iniziativa che possa interferire con il diritto di critica e*

⁵⁷ Il Consiglio d'Europa (CoE) è un'organizzazione intergovernativa regionale fondata nel 1949 con lo scopo di promuovere la cooperazione tra i paesi europei in campi quali i diritti umani, lo sviluppo della democrazia e lo stato di diritto. A oggi ha 47 stati membri, 28 dei quali sono membri anche dell'Unione Europea. Tutti gli Stati membri del Consiglio d'Europa hanno ratificato la Convenzione Europea. Per vedere lo status delle ratifiche dei trattati sotto il Consiglio d'Europa, vedi <http://conventions.coe.int>.

⁵⁸ A ottobre 2017 è stato ratificato da 45 Stati.

con il diritto di organizzare un'opposizione politica».

Confrontando l'articolo 3 del Protocollo Opzionale alla Convenzione Europea con l'articolo 25 della Convenzione Internazionale sui Diritti Civili e Politici, il Protocollo No 1 della Convenzione Europea richiama esplicitamente il sistema politico democratico, lo si evince soprattutto paragonando la parte della disposizione che riguarda le elezioni. Infatti, la relativa omogeneità dei sistemi politici e le tradizioni storiche degli Stati membri del Consiglio d'Europa permettono di risolvere nella Convenzione regionale questioni che erano lasciate irrisolte dalla Convenzione internazionale.

L'articolo 3 del Protocollo Opzionale si riferisce alle elezioni all'interno del quadro legislativo dei Paesi dell'Europa Occidentale, anziché richiamare sistemi politici geograficamente e culturalmente diversi, includendo al suo interno sia Stati dal sistema politico multipartitico, sia Stati a partito unico. L'articolo 3 si fonda sulla concezione condivisa dagli Stati europei di tradizione democratica che le elezioni sono competitive solo quando i governi sono democratici.⁵⁹

Allo stesso tempo è innegabile che l'articolo 3 della Convenzione europea non dica nulla sull'elettorato, infatti non è sancito nessun diritto individuale a partecipare alle elezioni. Questo perché l'articolo 3 non ha lo scopo di garantire che l'individuo debba godere di un certo diritto. L'individuo, in quanto cittadino, ha al massimo il diritto di aspettarsi che gli Stati contraenti tengano le elezioni, così da adempiere agli obblighi assunti al momento della ratifica della Convenzione europea. Al contrario, non può a nessun titolo dedurre dall'attuale formulazione della frase il proprio diritto, in quanto cittadino, di partecipazione politica. Tuttavia, sebbene possa sembrare che l'articolo 3 imponga un dovere agli Stati anziché dare diritti agli individui, la Corte Europea dei diritti dell'uomo⁶⁰ interpretò l'articolo utilizzando la sensibilità propria del comune patrimonio democratico degli Stati europei, che di fatto riflette le aspettative comuni degli Stati parte della Convenzione⁶¹. In sostanza l'articolo 3 venne interpretato nella

⁵⁹ Vedi Steiner, Henry. 1988. "Political Participation as a Human Right," *Harvard Human Rights Journal* 1: 77-134.

⁶⁰ La Corte Europea dei diritti dell'uomo è competente a ricevere ed esaminare i casi tra Stati e le richieste da parte di ogni persona, organizzazione non governativa o gruppo di persone che reclami di essere vittima di una violazione dei diritti garantiti dalla Convenzione e dai suoi Protocolli.

⁶¹ Questo tipo di approccio si può notare quando viene enunciato nell'articolo 3 del Protocollo alla

prassi europea al pari dell'articolo 25 della Convenzione Internazionale sui Diritti Civili e Politici.

ii. Il Documento di Copenaghen del 1990

In Europa ulteriori sviluppi nel campo dei diritti umani vennero dall'Atto Finale di Helsinki, che concluse la Conferenza sulla Sicurezza e la Cooperazione in Europa del 1975, e che fu firmata da tutti gli Stati Europei, e dall'Unione Sovietica, dagli Stati Uniti e Canada⁶².

Le riunioni della Conferenza per la Sicurezza e la Cooperazione in Europa, hanno portato all'istituzione di un insieme di procedure e norme che possono essere considerate come un avanzamento della tutela sui diritti umani in Europa. In seguito allo smembramento dell'Unione Sovietica e al ritorno della democrazia nella maggior parte degli Stati dell'Europa Centrale negli anni Novanta, il ruolo della Conferenza si rafforzò e come di riflesso a questa trasformazione, il Summit di Budapest del 1994 modificò il nome dell'Organizzazione in Organizzazione per la Cooperazione e la Sicurezza d'Europa (OSCE), ma ciò non modificò il carattere dei suoi impegni e le sue istituzioni⁶³. Proprio l'Organizzazione per la Sicurezza e la Cooperazione in Europa ha adottato alcuni documenti che contengono dettagliate disposizioni sui diritti di partecipazione politica.

Il più celebre nel campo della tutela del diritto di voto è il Documento di Copenaghen adottato nel 1990, che proclamò l'importanza del governo rappresentativo, affermando al punto 6 della Parte I, che gli Stati partecipanti ritengono *«la volontà delle persone, liberamente e correttamente espressa attraverso elezioni periodiche e genuine, costituisce il fondamento dell'autorità e della legittimità di tutti i governi. Gli Stati partecipanti sono chiamati dunque a rispettare il diritto dei propri cittadini di prendere parte al governo del proprio Paese, o direttamente o attraverso rappresentanti liberamente scelti, tramite*

Convenzione Europea, che le elezioni devono tenersi a intervalli ragionevoli, al posto di utilizzare la stessa dicitura della Dichiarazione universale dei diritti umani e della Convenzione Internazionale sui Diritti Civili e Politici che si riferisce a elezioni periodiche. Vedi Fox, Gregory H. 2000. "The right to political participation in international law". In *Democratic Governance and International Law*, edited by Gregory H. Fox and Brad R. Roth, Cambridge University Press.

⁶² La Conferenza sulla Sicurezza e la Cooperazione in Europa (CSCE) fu creata nei primi anni Settanta, come un foro di dialogo e negoziazione tra i paesi dell'est e dell'Ovest.

⁶³ A ottobre 2017 l'Organizzazione per la Cooperazione e Sicurezza in Europa comprende 57 Stati membri, tra Europa, Asia Centrale e Nord America.

processi elettorali giusti». Il punto 7 presenta una lista di prerequisiti per assicurare che la volontà delle persone funga da base all'autorità di governo. Tra essi, il punto 7.1 ribadisce la necessità di avere elezioni libere a intervalli ragionevoli (come viene proclamato dall'articolo 3 del protocollo No 1 della Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo), e il punto 7.3 richiede agli Stati partecipanti di garantire suffragio universale ed eguale ai cittadini, ed assicurare che i voti siano effettuati a scrutinio segreto o un equivalente forma di procedimento (punto 7.4).

c. Strumenti di tutela dei diritti di partecipazione politica nel continente africano

i. La Carta africana dei Diritti dell'Uomo e dei Popoli del 1981

L'idea di una Convenzione Africana sui diritti umani emerge già nel 1961, quando venne istituita l'Organizzazione per l'Unità Africana⁶⁴. La Carta Africana dei Diritti dell'Uomo e dei Popoli, conosciuta come Carta di Banjul dal momento che fu adottata nella capitale del Gambia, sarà adottata dall'Organizzazione per l'Unità Africana nel 1981, e entrerà in vigore nel 1986⁶⁵.

Fortemente ispirata alla Dichiarazione Universale dei Diritti dell'Uomo, la Carta Africana dei Diritti dell'Uomo e dei Popoli fu ritenuta come indicativa di una nuova era nel campo dei diritti umani in Africa⁶⁶. È composta da un Preambolo ed è suddivisa in tre parti: Diritti e doveri garantiti (artt. 1-29), misure di salvaguardia (artt. 30-63) e disposizioni finali (artt. 64-68). La Carta contiene un lungo elenco di diritti, che spaziano dai diritti civili e politici, a quelli economici, sociali e culturali. Nel suo Preambolo richiama il principio dell'interdipendenza e indivisibilità di tutti i diritti, affermando che i diritti civili e politici sono indissociabili dai diritti economici, sociali e culturali. Si può notare una forte convergenza tra i diritti previsti dalla Carta africana e quelli indicati nella Dichiarazione Universale dei Diritti dell'Uomo, a cui tra l'altro la Carta si

⁶⁴ Nel 2002 l'Organizzazione per l'Unità Africana diventa l'Unione Africana. I fini dell'Organizzazione includono la promozione dei principi democratici, il buon governo e la partecipazione popolare.

⁶⁵ A ottobre 2017 è stata ratificata da 54 Stati. Vedi https://au.int/sites/default/files/treaties/7770-sl-african_charter_on_human_and_peolpe_rights_2.pdf

⁶⁶ Fatsah Ouguergouz, 1993, *La carte africaine des droits de l'homme et des peuples – Une approche juridique des droits de l'homme entre tradition et modernité*, Paris Presses Universitaires de France.

richiama nel terzo paragrafo del Preambolo.

La Carta non prevede solo diritti e libertà individuali, ma bensì ricomprende anche diritti collettivi (artt.19-24). L'introduzione di diversi diritti collettivi o diritti dei popoli rientra tra i caratteri innovativi della Carta, vedendo compresenti sia diritti collettivi di libertà, che diritti collettivi di solidarietà.

La Carta Africana istituisce all'articolo 30 un organo chiamato Commissione Africana sui Diritti della Persona e dei Popoli, con il compito di promuovere i diritti dell'uomo e dei popoli e garantire la loro tutela in Africa, le cui funzioni sono elencate nell'articolo 45, che sottolinea come la Commissione sia competente in particolare *«a promuovere i diritti umani raccogliendo documenti, intraprendendo studi, trasmettendo informazioni, facendo raccomandazioni, elaborando regole e principi e cooperando con altri organismi e allo stesso tempo garantendo la tutela dei diritti della persona e dei popoli, ricevendo gli aggiornamenti periodici da parte dagli Stati parte»*. Nel 1998 fu anche adottato il Protocollo alla Carta per istituire una Corte Africana dei Diritti dell'Uomo che entrò in vigore il 25 gennaio 2004⁶⁷.

Nel 2003 è stato adottato un'ulteriore Protocollo alla Carta Africana dei Diritti dell'Uomo e dei Popoli, che riguarda i Diritti delle donne in Africa, noto anche come Protocollo di Maputo, che è entrato in vigore nel 2005.⁶⁸ Esso garantisce un completo quadro di diritti alle donne, compreso quello specifico di poter prendere parte all'arena politica e sociale dello Stato alla pari degli uomini.

Tra le norme stabilite dalla Carta Africana sul Diritto dell'Uomo e dei Popoli, quello che garantisce i diritti di partecipazione politica è l'articolo 13, che afferma: *«Ogni cittadino deve avere il diritto di partecipare liberamente al governo del proprio Paese, direttamente o attraverso rappresentanti liberamente scelti in accordo con le disposizioni della legge; ogni cittadino deve avere il diritto di eguale accesso all'impiego nella pubblica amministrazione del proprio Paese; ogni cittadino deve avere parimenti il diritto di accedere alle funzioni pubbliche nel proprio Paese; ogni persona ha il diritto di usare beni e servizi pubblici in eguaglianza con tutte le persone davanti alla legge»*.

La prima cosa che si nota nell'articolo 13, confrontandolo con quelli

⁶⁷ A ottobre 2017 è stata ratificata da 30 Stati. Vedi <https://au.int/fr/treaties>.

⁶⁸ A ottobre 2017 è stata ratificata da 39 Stati. Vedi <https://au.int/fr/treaties>.

presenti agli altri trattati a carattere universale e regionale già citati, è che il diritto di partecipare liberamente al governo deve essere in linea con le disposizioni della legge. Ciò suggerisce che non venga richiesto di più dagli Stati parte, di ciò che è già stabilito dalla propria legislazione interna. Inoltre si nota la mancanza di un qualsiasi riferimento al suffragio universale e votazione segreta. Come è stato notato dagli studiosi, è evidente che la Carta Africana non riesca a stabilire che una scelta elettorale debba riflettere la libera espressione degli elettori o l'opinione delle persone. L'assenza di tale disposizione suggerisce che l'articolo 13 contempra la possibilità di un partito unico nelle elezioni.⁶⁹

Ciononostante, la prassi della Commissione sui diritti dell'uomo indica che almeno le più estreme forme di esclusione delle persone dal processo decisionale come il rovesciamento militare di un governo non sono accettabili⁷⁰. Nella maggioranza dei casi, la Commissione africana riprendendo le disposizioni dell'articolo 13 della Carta, che afferma che «ogni cittadino deve avere il diritto a partecipare liberamente al governo del proprio paese, o direttamente, o attraverso rappresentanti scelti in accordo con le disposizioni della legge», proclama che i colpi militari rappresentano delle grave e flagranti violazioni del diritto delle persone a scegliere liberamente i propri governanti e sollecitano le Forze Armate a trasferire il potere ai rappresentanti liberamente eletti dalle persone⁷¹.

La Commissione africana, essendo consapevole che la situazione sui diritti

⁶⁹ Vedi Fox, Gregory H. 2000. "The right to political participation in international law". In *Democratic Governance and International Law*, edited by Gregory H. Fox and Brad R. Roth, Cambridge University Press.

⁷⁰ La Commissione ha fatto alcune dichiarazioni a supporto della democrazia elettorale negli anni. Per esempio, la Commissione Africana sui diritti della persona e dei popoli, - radunata a Banjul, la capitale del Gambia - alla sua sedicesima Sessione Ordinaria dal 25 ottobre al 3 Novembre 1994 - richiamando il colpo militare avvenuto in Gambia a luglio del 1994, che mise fine al governo eletto e minacciò il rispetto per i diritti umani e lo stato di diritto nel paese, riaffermò che tutti i governi devono essere basati sul consenso delle persone liberamente espresso, e che un governo militare può essere chiaramente considerato come un'evidente violazione del principio della democrazia.

⁷¹ Vedi ACHPR/Res.13(XVI)94:Resolution on The Gambia (1994). La Commissione Africana ha fatto la stessa richiesta nel caso delle elezioni in Nigeria del 1993, quando rammaricandosi per l'annullamento delle elezioni presidenziali di giugno 1993 - che erano state ritenute libere e genuine dagli osservatori nazionali e internazionali - richiamò la Nigeria a restaurare la democrazia, condannando le gravi violazioni dei diritti umani come la detenzione di attivisti e giornalisti pro democrazia. La Commissione invitò il governo militare nigeriano a rispettare il diritto di libera partecipazione al governo del proprio paese e di consegnare il potere di governare ai rappresentanti eletti dal popolo. Vedi anche ACHPR/Res.11(XVI)94: Resolution on Nigeria (1994).

umani nella maggior parte dei paesi africani è sempre stata caratterizzata da ripetute violazioni dei diritti civili, politici, sociali, economici e culturali, condanna qualsiasi forma di programmazione e di esecuzione di colpi di Stato e ogni tentativo di impadronirsi del potere attraverso strumenti non democratici di diritto, e invita tutti i governi africani, tra le altre cose, a garantire che sia le elezioni che il processo elettorale siano trasparenti e corretti⁷².

Per quanto riguarda i diritti di partecipazione relativi alle elezioni, la Dichiarazione del 2002 dell'Unione Africana, sui Principi che governano le elezioni democratiche in Africa può ritenersi una sorta di guida, per gli Stati membri dell'organizzazione, per tenere elezioni democratiche nel contesto africano. In questo documento vengono indicati i principi delle elezioni democratiche, le responsabilità degli Stati membri e i diritti e i doveri relativi alle elezioni⁷³.

ii. La Carta africana sulla Democrazia, le Elezioni e il Buon Governo del 2007

Nel 2007 l'Unione Africana adottò ad Addis Abeba la Carta Africana sulla Democrazia, le Elezioni e il buon Governo che entrò in vigore nel 2012⁷⁴. La sezione 7 è dedicata alle elezioni democratiche e l'articolo 17 ribadisce l'impegno degli Stati membri a tenere elezioni trasparenti e libere in accordo con la Dichiarazione sui principi delle elezioni democratiche in Africa, dell'unione africana nel 2002. I Paesi che hanno ratificato la Carta sono concordi nell'avere sistemi di governo rappresentativi con separazione di poteri tra i vari rami, promuovere la democrazia, lo stato di diritto e i diritti umani e inoltre assicurare il governo democratico e il trasferimento del potere di governo tramite elezioni libere e trasparenti.

1.6 Conclusioni

Tutti i documenti menzionati non hanno il fine di essere un catalogo definitivo degli obblighi sottoscritti da uno stato nel campo dei diritti umani. A ogni modo,

⁷² Vedi ACHPR/Res.14(XVI)94: Resolution on the situation of Human Rights in Africa(1994).

⁷³ Per leggere la Dichiarazione sui principi che governano le elezioni democratiche guarda: http://www2.ohchr.org/english/law/compilation_democracy/ahg.htm .

⁷⁴ Tale documento è stato firmato da 45 Paesi, e a ottobre 2017, ratificato da 30. Per vedere lo status delle ratifiche: <http://www.au.int/en/treaties>.

questa breve presentazione è utile per comprendere l'enorme sviluppo che è stato fatto a livello universale a partire dalla creazione dell'Organizzazione delle Nazioni Unite. Ovviamente per comprendere gli obblighi contratti da un qualsiasi Stato all'interno dei trattati sui diritti umani, è necessario leggere in modo olistico tutti i trattati sui diritti umani ai quali lo Stato ha aderito, poiché i trattati si completano vicendevolmente, attraverso varie norme che si legano assieme.

Per poter sintetizzare il percorso dei diritti umani nella storia si può dire che nel il vecchio modo di pensare, anche solo indagare lo stato della protezione dei diritti umani da parte di uno Stato straniero senza il permesso del monarca poteva verosimilmente costituire una violazione della sovranità dello Stato, una sorta di incursione del territorio riservato del sovrano. A oggi la dicotomia *domestic jurisdiction – international concern*, esiste ancora nella carta, ma nessuno sostiene più l'idea che la tutela dei diritti umani sia sostanzialmente compresa nella giurisdizione domestica di uno Stato, e dunque esuli dal campo del diritto internazionale.

Questa riflessione ha lo scopo esemplificativo di rammentare come si siano trasformate nel corso del tempo le materie incluse nel campo del diritto internazionale, e come il modo di guardare alla società e alla persona si sia fortemente modificato nel corso della storia, tanto che oggi la maggioranza degli Stati del mondo ha universalmente accettato l'idea che tutti i cittadini abbiano diritto a partecipare all'indirizzo politico del proprio Stato attraverso lo strumento delle elezioni democratiche.

Perciò, chiunque sia interessato a analizzare il processo elettorale di un Paese e desideri verificare se, e in che misura, tale Paese adempia alle disposizioni generali sulle elezioni democratiche, ha ad oggi la possibilità di seguire tutto il quadro di riferimento normativo di quel Paese per quanto riguarda il processo elettorale.

Esistono infatti oramai collaudate disposizioni relative ai vari aspetti del procedimento elettorale. Infatti, quello che generalmente è noto come ciclo elettorale altro non è che un processo continuo, suddiviso in più fasi. Costituito da un periodo pre elettorale, quello del giorno delle elezioni e quello post elettorale.

Il quadro normativo nazionale di ciascun Stato contiene nella sua legge

domestica tutte le norme riguardanti i vari aspetti del processo elettorale. Ed inoltre, nel caso la sua legge interna sia ancora mancante in alcuni punti, è chiamato ad applicare le norme derivanti dalla consuetudine internazionale e, nel caso abbia sottoscritto trattati internazionali, siano essi a carattere universale o regionale, deve applicare le norme ivi stabilite, alle quali si è liberamente vincolato.

Per valutare se il processo elettorale di un paese rispetti le regole stabilite negli accordi universali e regionali ratificati dagli Stati, è necessario identificare inizialmente tutti gli accordi internazionali stipulati da quello Stato a livello regionale e universale (questo costituisce il quadro legislativo internazionale di quello Stato) e inoltre le disposizioni della legge interna, come la Costituzione o le leggi ordinarie relative alle varie fasi del processo elettorale (ad esempio alla registrazione dei voti, la regolamentazione dei partiti politici, dei media e della campagna elettorale, etc).

Perciò, qualsiasi sia la fonte legislativa, questa deve essere messa in relazione con le altre e provvedere a formare un chiaro quadro normativo di riferimento su tutti gli aspetti del ciclo elettorale. In tal modo è possibile verificare se le previsioni vengono implementate *de facto* e non sono presenti solo *de jure*.

Ovviamente, per quanto riguarda lo svolgimento di elezioni realmente democratiche, che sanciscano di volta in volta la legittimità del governo ad operare, in quanto derivata dalla libera volontà dei propri consociati, non si può limitarsi solo alla presenza di norme riguardanti la partecipazione politica, ma bisogna ampliare lo sguardo anche ad altre norme che permettano concretamente la partecipazione degli individui alla vita politica e civile di un Paese. Devono potersi riscontrare quindi diritti e libertà che tutelino la libertà di pensiero, di espressione, di assemblea e di associazione, ma anche di movimento, di non discriminazione e la presenza di un effettivo ricorso legale in caso di violazione di uno di questi diritti.

CAPITOLO II

L'OSSERVAZIONE ELETTORALE INTERNAZIONALE COME COMPONENTE CHIAVE DEI PROCESSI DI DEMOCRATIZZAZIONE

2.1 La democrazia delle elezioni: frutto della teoria minimalista della democrazia

Dagli anni Novanta la promozione della democrazia è emersa come tema trasversale enunciato in tutti i documenti più rilevanti delle Conferenze internazionali e dei Vertici mondiali dell'Organizzazione delle Nazioni Unite. L'Assemblea Generale di questo ente ha più volte affermato che la democrazia è un valore universale, fondato sulla libera espressione della volontà degli elettori a determinare i propri sistemi politici, economici, sociali e culturali e la loro piena partecipazione in tutte le sfere della loro vita.

L'idea che la promozione della democrazia sia una responsabilità di tutti gli Stati, è certamente il frutto della storia del ventesimo secolo, quando la comunità internazionale degli Stati, riunita in seno all'Organizzazione delle Nazioni Unite ha posto in essere concreti strumenti legislativi che promuovessero tale ideale.

Sebbene nella Carta delle Nazioni Unite non si menzioni esplicitamente il termine democrazia, il suo Preambolo si apre con le fatidiche parole "*We the People*", che rimanda indirettamente al principio fondamentale della democrazia, ossia che la fonte di legittimazione dell'autorità di governo deriva dalla volontà degli individui. A seguito di tale proposito, sarà l'articolo 21.3 della Dichiarazione Universale dei Diritti dell'Uomo a svelare più a fondo tale legame, dichiarando che la volontà delle persone è la fonte di legittimità dei governi, e tale volontà deve essere espressa in elezioni periodiche e genuine, che devono essere tenute a suffragio universale ed eguale e con votazione segreta o un'altra procedura equivalente che garantisca la segretezza del voto.

Le nazioni democratiche di allora contribuirono significativamente al riconoscimento della democrazia come valore universale per tutti i popoli della Terra, un valore che poteva e doveva essere trapiantato in tutti i Paesi più o meno fertili del mondo, tanto che nel tempo si affermò l'idea che un Paese non doveva

essere per forza giudicato adatto a ricevere la democrazia come sostenevano i teorici della democrazia del XIX secolo, al contrario si impose l'idea che un Paese divenisse adatto all'instaurazione di un governo democratico anche in assenza di un terreno "fertile", era sufficiente l'esercizio stesso della democrazia¹.

Sarà ben evidente nel corso del XXI secolo come purtroppo tale opinione si sia rivelata troppo semplicistica, e di come al contrario, vi siano diversi fattori che interferiscano nella buona riuscita della democrazia in uno Stato.

La definizione generalmente riconosciuta di democrazia, ovvero "governo del popolo" (dal greco *demos* popolo, e *kratos* potere) come è solitamente definita nei dizionari, indica chi è titolare del potere di governare, ma non dice nulla su come i titolari di tale diritto si organizzino per governare la collettività, cioè non individua un metodo specifico di governare la collettività degli individui presenti in uno Stato, ed è per questa ragione che nella storia si sono avute diversi tipi di democrazie.

Per come lo conosciamo oggi, un sistema politico democratico si basa sullo strumento elettivo per legittimare il potere a governare la collettività, pertanto uno Stato democratico è inscindibilmente legato al ruolo delle elezioni, tanto che quando si parla di uno Stato democratico si dà per scontato che sia una nazione in cui si conducano elezioni multipartitiche a suffragio universale ed eguale, tenute a intervalli regolari, e con votazione segreta che assicurino la libera scelta di ciascun elettore. Eppure tutto ciò richiede alle spalle un sistema politico complesso, in cui sia garantita la protezione delle libertà civili e dei diritti politici, che rappresentano la precondizione perché ciascun individuo possa veramente scegliere in libertà. Qui si gioca la vera sfida del governo democratico, che tra tutti i sistemi di governo della collettività risulta il più impegnativo ed esigente, e che possiede al contempo il potenziale maggiore per un cambiamento positivo nella qualità di vita delle persone, in quanto risulta essere un valore universale².

Poiché in un sistema democratico tutte le decisioni politiche vengono prese

¹ Si veda Sen Amartya, 1999, "Democracy as a Universal Value", *Journal of Democracy* 10, n.3, pagg. 3-17.

² Secondo Sen questo sistema politico può considerarsi di natura universale, cioè valido per tutti, per il quale non sia richiesto il consenso unanime, in quanto ciò che è giustizia è giusto per tutti. Si veda Sen Amartya, 1999, "Democracy as a Universal Value", *Journal of Democracy*, 10 n. 3, pagg. 3-17.

in un contesto di libertà di opinione, il sistema è solitamente caratterizzato da dissensi, discussioni, divergenze di opinioni, in conseguenza di ciò, il sistema democratico è tra i sistemi di governo il più complesso da gestire, in quanto le discussioni sono aperte e continue, il confronto dialettico permane sempre, sia durante le elezioni che durante la normale legislatura.

La democrazia è un sistema politico veramente difficoltoso da spiegare e giustificare, se non appellandosi a più nobili principi ispiratori, quali quello della giustizia, dell'uguaglianza tra gli esseri umani e del rispetto dei diritti umani, ed è per questo che lungo il corso degli anni il sistema democratico ha prodotto una grande varietà di diverse teorie della democrazia.

La più innovativa delle revisioni della teoria democratica è stata portata avanti da Joseph Schumpeter nel 1942. Il punto iniziale dell'analisi di Schumpeter è un attacco alla classica nozione di democrazia che considerava la democrazia direttamente associata alla protezione di particolari ideali del sistema politico³. Questo per lui significava confondere la democrazia con i valori che la società stessa decide di tutelare e salvaguardare (come la libertà di coscienza, di parola, la giustizia, una buona gestione della cosa pubblica e così via⁴). Schumpeter, dunque, sosteneva che qualsiasi tentativo atto a voler sviluppare un'organica teoria democratica doveva confrontarsi con il fatto che la democrazia è sempre stata interpretata come un sistema politico ideale, storicamente esistente in uno specifico quadro di istituzioni politiche occidentali, posto in essere dalle cosiddette dalle nazioni civili.

Il problema essenziale delle varie teorie democratiche che si sono succedute nel tempo, è che vi è sempre stato un uso improprio della terminologia, nel senso che solitamente il termine democrazia non viene utilizzato nel suo significato tecnico, ma per veicolare qualcosa di più di quello che l'etimologia

³ Ogni tipo di sistema politico è costituito da un corpo più o meno connesso di principi sui quali opera, e un corpo normativo di credenze che lo giustificano. In questo modo ogni sistema politico è legittimato da una teoria politica sottostante che sia in grado di spiegarlo. Si veda Mayo, Henry, B. 1960, *An Introduction to Democratic Theory*, New York: Oxford University Press.

⁴ Per spiegare la ragione per la quale la democrazia non può ritenersi un fine in se stesso e non confondere i risultati del metodo con il metodo stesso, Schumpeter propone un esperimento mentale: «[...] immaginate un Paese che democraticamente, persegua Giudei, streghe e Cristiani. Certamente non approveremmo tali pratiche solo per il fatto che sono state prese rispettando le regole delle procedure democratiche». Si veda Schumpeter, Joseph, 1942, *Capitalism, Socialism and Democracy*, New York: Harper and Raw, pag. 242.

della parola stessa suggerisce, pertanto ci si trova davanti ad una grandissima confusione di significati, tanto più che lo stesso termine democrazia ha vissuto più di duemila anni di storia, e oggi, molti di noi bollerebbero come antidemocratico un sistema politico come quello di Atene, che escludeva dalla cittadinanza la metà o due terzi degli individui adulti, e lo faremo benché consapevoli del fatto che furono gli Ateniesi i primi a parlare di democrazia per indicare il governo delle loro città Stato. Allo stesso modo, un ateniese dell'epoca, sarebbe probabilmente allibito dal suffragio universale presente al giorno d'oggi, come sarebbe turbato dalla presenza di partiti politici, e della forma di delega dei poteri politici a rappresentanti eletti, per non parlare della grandezza esagerata di un moderno stato democratico⁵.

Tuttavia, è sempre stato complicato riconoscere cosa effettivamente significhi il termine democrazia, perché per quasi un secolo in Occidente, con il termine democrazia si intendeva implicitamente la democrazia cosiddetta liberale, ossia un sistema politico caratterizzato non solo da elezioni libere e trasparenti, ma anche dallo stato di diritto, la separazione dei poteri, e la tutela delle libertà fondamentali. Questo gruppo di libertà tutelate dal sistema caratterizzano quello che è consentito chiamare liberalismo costituzionale, e che è differente dal concetto di democrazia⁶.

La teoria minimalista della democrazia, nasce dalla scelta di ridurre la democrazia alla mera presenza del suo elemento elettorale. Secondo i fautori delle teorie minimaliste, la democrazia è semplicemente un metodo politico (ossia un certo tipo di assetto istituzionale per giungere a decisioni politico-legislative e amministrative) e perciò incapace di essere un fine in se stesso. Tutte le teorie minimaliste sul concetto di democrazia che si sono sviluppate negli anni seguenti, originano dalla definizione operativa del concetto schumpeteriano di democrazia, che afferma che il ruolo dei cittadini elettori sia quello di produrre un governo (o almeno un organo intermediario che a sua volta produca un governo), e dunque viene definito il metodo democratico, come quell'assetto istituzionale necessario

⁵ Si veda Dahl, Robert, A., 1963, *Preface to Democratic Theory*. Chicago: University of Chicago Press.

⁶ Si veda Zakaria, Fareed, 1997, "The Rise of Illiberal Democracies", *Foreign Affairs* 76, No. 6: 22-43.

per giungere a decisioni politiche, nel quale gli individui acquisiscono il potere di decidere chi li rappresenterà, tramite uno strumento di lotta competitiva, che sono appunto le elezioni.

Ciò si differenzia molto dalla teoria classica della democrazia sviluppata nel diciottesimo secolo, che affermava che lo scopo principale del sistema politico è quello di far decidere direttamente agli individui sulle questioni politiche affinché si realizzi nella società, il cosiddetto bene comune. Pertanto per la teoria classica della democrazia il metodo democratico è quell'assetto istituzionale necessario per giungere a decisioni politiche che realizzino il bene comune facendo decidere direttamente al popolo sulle questioni, tramite l'elezione di individui che raccolgono i vari punti di vista con l'obiettivo di portare avanti ciò che è giusto⁷. Mentre secondo i teorici minimalisti della democrazia, lo scopo principale del sistema politico democratico è la selezione dei rappresentanti, di coloro i quali effettivamente decideranno sulle questioni politiche. Da ciò si evince che la principale funzione dell'elettorato è di produrre semplicemente un governo (direttamente o tramite un organo intermediario), non un governo che operi per il bene comune⁸.

Come indica la teoria minimalista della democrazia, quando si parla di democrazia non si intende che le persone governino direttamente nel loro Paese, ma che attraverso il metodo elettorale, il popolo ha l'opportunità di accettare o rifiutare le persone che si sono proposte di governarlo, e al contempo coloro che si candidano alle elezioni esprimono il proprio sostegno o dissenso verso varie tematiche consentendo così agli elettori di scegliere i propri rappresentanti. Non saranno gli elettori stessi a decidere direttamente sulle politiche, ma saranno i loro rappresentanti eletti che prenderanno tali decisioni durante il loro mandato⁹.

A rigor di logica, gli individui potrebbero accettare o rifiutare le persone che governano anche in modi non democratici, e la storia è ricca di esempi di colpi di Stato e uccisioni. Per contro, il pregio maggiore del sistema democratico,

⁷ Si veda Schumpeter, Joseph, 1942, *Capitalism, Socialism and Democracy*, New York: Harper and Raw (1962), pag. 250.

⁸ Si veda Schumpeter, Joseph, 1942, *Capitalism, Socialism and Democracy*, New York: Harper and Raw (1962).

⁹ Come eccezione a tale principio possiamo citare alcuni esempi di democrazia diretta che avvengono oggi in alcuni Cantoni della Svizzera, o in caso di referendum dove i cittadini si trovano nella posizione di accettare o rifiutare in toto una decisione politica.

che lo ha reso l'emblema delle nazioni civili, è che le elezioni rappresentano il momento legittimo nel quale le persone possono cambiare i propri rappresentanti e dunque chi li governa, in modo libero e ordinato, senza atti o episodi di violenza. Attraverso elezioni libere e trasparenti gli elettori hanno il potere di rifiutare i vecchi rappresentanti scegliendo nuovi candidati o allo stesso modo hanno la possibilità di rieleggerli al termine del loro mandato. La democrazia, in *strictu sensu*, non è un dunque un modo di governare, ma solo un modo di scegliere i governanti attraverso il meccanismo del voto nelle elezioni.

Molti politologi supportano l'idea che le elezioni siano il momento chiave del sistema democratico, perché costituiscono un meccanismo semplice attraverso cui gli elettori scelgono i loro governanti attraverso una modalità definibile come universale, che risulta efficiente per qualsiasi società di qual si voglia grandezza. Un sostenitore della teoria minimalista della democrazia che ha goduto di parecchia fama è Samuel Huntington, celebre politologo che sostiene come la democrazia abbia un significato utile solo quando viene definita nei suoi termini tecnici, e non in funzione dei suoi scopi: l'istituto centrale di una democrazia è la selezione dei leader attraverso periodiche e competitive elezioni¹⁰.

Verso la fine degli anni Settanta, egli sostenne che il dibattito esistente tra la teoria classica della democrazia e il crescente numero di teorie minimaliste della democrazia facenti capo a Schumpeter, poteva dirsi concluso, e la teoria minimalista di Schumpeter aveva vinto. Tanto che negli anni seguenti, Huntington definì il sistema politico del XX secolo come democratico fino al punto che i maggiori leader vengono selezionati attraverso elezioni periodiche e trasparenti, nelle quali i candidati competono liberamente per i voti, e complessivamente tutta la popolazione adulta è idonea al voto.

Sicuramente la scelta di seguire la teoria minimalista di democrazia, circoscrive in modo più efficace l'area di studio, che si concentra conseguentemente sul fenomeno delle elezioni. Infatti, le teorie minimaliste di democrazia si occupano dei procedimenti con i quali i comuni cittadini esercitano un relativamente alto grado di controllo sui loro rappresentanti.

Questa definizione minima di democrazia può essere tradotta in una

¹⁰ Si veda Samuel P. Huntington, 1991, *The Third Wave; Democratization in the Late Twentieth Century*, Norman: University of Oklahoma Press.

varietà diversa di affermazioni più o meno equivalenti restando all'interno della stessa teoria minimalista. È chiaro che molti possono scegliere di approcciarsi al sistema democratico considerando la democrazia come un concetto con connotazioni molto più idealistiche, che trovano giustificazione in altre teorie della democrazia, ma come disse l'allora Segretario delle Nazioni Unite Kofi Annan in una Conferenza a Varsavia: «*mentre la democrazia deve essere più di semplici elezioni, è anche vero che non può significare meno di ciò*»¹¹.

Indubbiamente, elezioni libere e trasparenti rappresentano l'essenza del metodo democratico, ma purtroppo non sono sufficienti per assicurare un governo democratico nel più ampio senso della parola, poiché anche i governi creati tramite elezioni possono essere inefficienti o corrotti, e incapaci di operare per il bene comune, ma se si sceglie di fraternizzare con la teoria minimalista della democrazia dobbiamo ricordare, come afferma il politologo Huntington: «*[...]che queste qualità fanno i governi indesiderabili, ma non li rende automaticamente non democratici. La democrazia è una delle caratteristiche dei sistemi politici, non l'unica*» (Huntington, 1991).

2.2 La diffusione globale delle elezioni

Con queste premesse, non c'è dunque da stupirsi se durante la fine degli anni Sessanta, la parola partecipazione divenne il tema centrale del vocabolario politico delle teorie democratiche dell'epoca. La preoccupazione che circondava l'idea della partecipazione aveva le sue origini nel conflitto tra democrazia e totalitarismo, che erano considerate le due sole politiche alternative presenti nel mondo moderno. Il metodo democratico risultava l'unico nel quale almeno in principio, il popolo era sovrano, in quanto gli individui erano liberi di competere per la guida del proprio Paese¹².

L'interesse per il volere delle persone e il diritto di partecipazione politica erano presenti già nella fase di stesura della Dichiarazione Universale dei diritti dell'Uomo. L'articolo 21, lo ricordiamo, afferma il diritto di ciascuno di poter

¹¹ Si veda il discorso di Kofi Annan "Closing Remarks to the ministerial", Varsavia, giugno 27, 2000.

¹² Si veda Pateman, Carol, 1970, *Participation and Democratic Theory*, Cambridge: Cambridge University Press.

prendere parte al governo del proprio Paese, direttamente o tramite rappresentanti liberamente scelti a cui delegare il potere di decidere. Perciò, si può dire che già nel 1948, gli Stati membri delle Nazioni Unite erano consapevoli, quando adottarono la Dichiarazione, che l'autorità degli Stati avrebbe dovuto essere basata sui principi e le pratiche della democrazia per essere riconosciuti come legittimi. In breve, gli elementi centrali con i quali la formula della democrazia poteva essere installata o rinnovata restavano elezioni periodiche e libere con suffragio eguale e universale e voto segreto.

Ciò non costituiva una novità per le democrazie stabili e di lunga data, nelle quali la formula veniva applicata in accordo con ben fondate e generalmente rispettate norme costituzionali e legislative, nelle quali le frodi venivano solitamente prevenute, ed erano previsti organi indipendenti a cui riportare le proprie istanze, nei quali erano previste sanzioni e il controllo giudiziario, dove erano presenti partiti politici d'opposizione, società civili attive sotto forma di associazioni, e i mezzi di comunicazione erano liberi di esprimersi senza censura.

Transitare verso un sistema democratico risultava però complesso, se non addirittura culturalmente inconcepibile, per tutti quegli Stati che transitarono alla forma di governo democratica nell'ultimo quarto del Ventesimo secolo, quando il panorama politico del mondo mutò improvvisamente passando velocemente da un sistema di governo autoritario a quello democratico in quasi tutte le aree del mondo. Tra gli anni Ottanta e Novanta, infatti, vi furono i rovesciamenti dei governi militari in America Latina, la caduta dei regimi comunisti dell'Europa Balcanica, il dissolvimento dell'Unione Sovietica e il declino dei regimi a partito unico in molte zone dell'Africa. Tutte queste transizioni da una forma di governo dittatoriale verso una maggiormente democratica facevano ben sperare, purtroppo però, le elezioni nella gran parte di questi Paesi non instaurarono governi di democrazia liberale, ma democrazie illiberali¹³.

2.3 Tratti essenziali e meriti di un sistema di governo democratico

È necessario fare un passo indietro e capire cosa in sostanza rappresenti un vero sistema democratico di stile liberale, come quelli instauratisi in Occidente.

¹³ Si veda Carothers, Thomas, 2002. "The End of the Transition Paradigm." *Journal of Democracy* 13:1.

Quando si analizza un sistema governativo si distinguono i vari aspetti che lo identificano rispetto ad altri. Il problema nasce dal dover separare i tratti casuali dei sistemi politici dalle vere e proprie caratteristiche.

Per descrivere un sistema democratico si può partire dall'identificare quelli che sono i suoi tratti più evidenti, come ad esempio la presenza di partecipazione nelle scelte politiche, le discussioni nella vita sociale, la presenza costante di un'opposizione politica etc, per questo è stato coniato il termine poliarchia per indicare la democrazia¹⁴. Allo stesso tempo, è possibile che all'interno di un sistema democratico, alcuni tratti politici possano differire senza per questo incidere direttamente sulla sostanza, ad esempio un sistema democratico può essere federalista, repubblicano o monarchico, a carattere presidenziale o parlamentare, organizzato in modo monocamerale o bicamerale. Le combinazioni di tutte queste varianti possono costituire diversi modi di organizzare lo stesso sistema democratico, e non rappresentano tratti fondamentali di quest'ultimo¹⁵. Infatti, non esiste un solo tipo di sistema democratico, ma molti. Per riconoscere il sistema democratico dagli altri sistemi politici, i politologi hanno nel tempo selezionato alcuni principi essenziali che devono obbligatoriamente essere presenti in un sistema politico che voglia definirsi tale.

Il primo aspetto di un sistema democratico è il controllo popolare dei governanti. Un sistema politico può definirsi democratico quando i governanti sono sotto il controllo effettivo dei propri elettori, che esprimono il loro assenso o dissenso in elezioni libere e trasparenti.

Un secondo aspetto fondamentale riguarda l'universalità del suffragio, ossia che tutti i cittadini che hanno raggiunto la maggiore età, siano essi uomini o donne, siano intitolati a votare in condizione di equità, ossia che il voto di ciascuno abbia lo stesso peso¹⁶.

¹⁴ La teoria della poliarchia si focalizza non tanto sui prerequisiti costituzionali, ma su quelli sociali per avere un ordine democratico. Implica inoltre l'esistenza di quelle libertà civili e politiche alla parola, all'associazione, che sono necessarie per il dibattito politico e anche per la condotta delle campagne elettorali. Si veda Dahl, Robert A., 1973, *Polyarchy: Participation and Opposition*, Yale University Press.

¹⁵ Si veda Mayo, Henry, B. 1960, *An Introduction to Democratic Theory*, New York: Oxford University Press.

¹⁶ Si tratta del principio dell'eguaglianza del voto. Il corollario a questo principio è che il numero dei rappresentanti dovrebbe essere, almeno in principio, direttamente proporzionale al numero di voti ricevuti, cosicché tutti i partiti dell'arena politica siano rappresentati. Benché il sistema

Il terzo aspetto è legato all'espressione libera della collettività a scegliere i propri governanti, e riguarda dunque la modalità di votare. Gli elettori devono essere messi nella condizione di poter scegliere liberamente per chi voler votare, ed esprimere tale scelta senza che abbiano subito qualsiasi tipo di intimidazione o coercizione. La votazione deve necessariamente essere segreta e il conteggio dei voti deve essere controllato da funzionari indipendenti, assieme ad alcuni rappresentanti di ciascun partito politico che si è presentato alle elezioni, e monitorato anche dalla presenza di osservatori esterni.

Un altro aspetto riguarda la possibilità per i soggetti intitolati del diritto di candidarsi, di essere liberi di poter partecipare alle elezioni anche in modo indipendente, senza per forza essere parte di un partito.

Allo stesso modo, tutti i candidati e i loro partiti devono essere liberi di pubblicizzare i propri programmi, criticare i propri oppositori o il governo stesso, nei vari mezzi di comunicazione e godere dello stesso spazio elettorale in base eguale con gli altri candidati e partiti¹⁷.

Un altro aspetto fondamentale è che le elezioni sono un mezzo in cui si scelgono i propri rappresentanti e si legittima la loro autorità a governare, si controlla il loro operato durante i mandati elettorali scegliendo di penalizzare coloro che non operano conformemente a quanto ci si attendeva, semplicemente non votandoli più nella tornata elettorale successiva. Questo consente un ricambio ordinato dei rappresentanti, senza rischio di guerre civili o scontri. Infatti, i risultati delle elezioni, con la conferma o rifiuto del partito in carica, necessitano di essere accettati da coloro in carica, da tutti i partiti politici e anche dai cittadini che non sostengono la parte vincitrice, così come devono essere accettati da tutti gli altri poteri, come quello militare, o religioso. Il principio sottostante è che prevale la decisione della maggioranza degli elettori.

Tutti questi elementi costituiscono le cosiddette regole della democrazia,

proporzionale sia corretto in principio, dà alcuni problemi al momento di prendere le decisioni politiche, perché manca una stabile maggioranza in Parlamento. Si veda Mayo, Henry, B. 1960. *An Introduction to Democratic Theory*, New York: Oxford University Press.

¹⁷ La libera, aperta e legale creazione di partiti politici, che vengono a esistere grazie alla garanzia di libertà di associazione ed espressione, è una parte essenziale dei processi democratici: permette che vengano espresse pubblicamente differenti opinioni e proposte, consente ai cittadini di associarsi e supportare il gruppo che più da vicino condivide i propri punti di vista e affermazioni. Un'opposizione aperta e legittima garantisce una pacifica opportunità di cambiamento nelle politiche e nei governi.

che discendono dal controllo popolare dei decisori politici tramite lo strumento delle elezioni. Tuttavia, un sistema politico non può essere giustificato interamente dalle sue procedure, perché vanno considerate anche i suoi risultati.

Il sistema democratico ha ovviamente dei pregi, il primo è il pacifico aggiustamento delle dispute. Infatti, la vita in qualsiasi società o comunità contiene conflitti di opinioni e interessi. Il pregio di una democrazia è che riconosce come normale il conflitto di idee e interessi, e non lo sopprime, ma promuove un confronto aperto, poiché viene considerato legittimo possedere diversi punti di vista e contemplare la risoluzione pacifica dei conflitti attraverso il dialogo.

Un altro pregio è quello di garantire la transizione pacifica dei governi senza rischio di scontri o violenze, perché le elezioni democratiche risolvono il problema di trovare i successori legittimi e i rovesciamenti militari non sono giustificati in una democrazia.

Inoltre, grazie al potere degli elettori di influenzare i propri rappresentanti all'interno di una società che cambia, il metodo politico democratico risulta essere maggiormente flessibile nell'introduzione di nuovi interessi, oltre ad essere quello più rapido a rispondere ai cambiamenti richiesti dall'opinione pubblica. Si può dire che risulti essere il sistema più dinamico e a passo con i tempi.

Ulteriore merito del sistema è la riduzione, almeno in linea di principio, della coercizione. Ossia essendo rappresentati diversi interessi e opinioni, si crea un ambiente politico dove si è più inclini a raggiungere compromessi, ed è considerato normale portare avanti pensieri politici differenti, questo significa che è più difficile condizionare le persone, perché gli stessi rappresentanti rispondono a differenti settori dell'elettorato che li ha votati, e dunque anche se durante una legislatura esiste comunque una maggioranza, questa si trova spesso a essere costituita da coalizioni di partiti, e anche i punti di vista delle minoranze, o dei partiti di opposizione, vengono rispettati, benché eventualmente non adottati.

Infine, forse il più grande merito della democrazia è il conseguimento della giustizia. La giustizia è sempre un fine morale di tutte le società e il suo raggiungimento è spesso considerato come un fine politico. Sebbene non esista un perfetto sistema politico, perché possono esserci momenti nei quali ciascuno può

sentire in coscienza che il sistema a cui sta dando obbedienza è divenuto ingiusto, il metodo democratico offre alcuni aspetti che lo rendono in grado di produrre giustizia. Infatti, benché sia possibile riscontrare anche all'interno delle leggi create in un sistema democratico qualche disposizione normativa ingiusta, non è illogico obbedire a una singola legge ritenuta ingiusta, se essa è percepita come parte di un sistema generale che si approva nel complesso e si ritiene giusto, e nel quale sia previsto che chi vuol protestare ha diritto a essere ascoltato, con la speranza di poter correggere la singola disposizione che è considerata ingiusta.

Per questo la democrazia può essere reale solo mettendo le persone nella condizione di essere cittadini attivi, che prendono parte alla vita della propria comunità. Per fare questo un sistema che voglia dirsi democratico non può assolutamente negare la tutela dei diritti e delle libertà di cui è intitolato ogni essere umano.

Tra i sistemi politici, la democrazia promuove potenzialmente le libertà e i diritti di ciascun individuo più di quanto facciano altri sistemi, sebbene la realtà della vita sociale imponga che la libertà di ognuno si arresti dove inizia quella dell'altro. Inoltre, la libertà confligge con altri beni che la società valuta fondamentali (come la sicurezza, la salute, il benessere, etc.) di conseguenza, il sistema democratico prevede un grande numero di leggi che hanno la funzione essenziale di coordinare le libertà di ognuno con altri beni cercando di massimizzare per quanto possibile la sfera di libertà di ciascuno. Ovviamente per massimizzare il coordinamento tra libertà diverse, il sistema politico necessita di elaborare una grande rete di leggi.

Certamente, non è possibile dimostrare che la democrazia sia sempre il migliore sistema politico, ma come disse con lungimiranza Winston Churchill durante un discorso al parlamento inglese nel 1947: *«la democrazia è la peggior forma di governo, ad eccezione di tutte quelle altre forme che sono state provate di tempo in tempo»*.

Aver ripercorso i pregi del sistema democratico permette di tornare più consapevoli alla questione iniziale: perché si sono diffuse le elezioni, ma non la democrazia?

2.4 L'ascesa delle pseudo democrazie

Quando gli storici guardano indietro al Ventesimo secolo, tendono a giudicare il suo ultimo quarto di secolo come il più grande periodo di fermento democratico nella storia, dal momento che quasi trenta nazioni tra il 1974 e il 1990 transitarono verso la democrazia, raddoppiando il numero dei governi che dichiaravano di aver accolto la democrazia come sistema politico¹⁸.

La storia della democrazia ha però radici più lontane: una prima lunga ondata di democratizzazione iniziò nel 1820, con l'ampliamento del suffragio a una grande parte della popolazione maschile negli Stati Uniti d'America e continuò per circa un secolo. Nel 1922 l'avvento al potere di Mussolini in Italia segnò l'inizio di una prima ondata di ritorno al totalitarismo, seguito poi dalla salita al potere di Hitler in Germania e da altre dittature che ridussero il numero degli Stati democratici nel mondo a dodici nel 1942. La vittoria degli alleati nella Seconda Guerra Mondiale portò a una seconda ondata di democratizzazione che raggiunse il culmine nel 1962 con ben 36 Paesi governati democraticamente, cui seguì però una seconda ondata di ritorno della dittatura, tra il 1960 e il 1974, che abbassò nuovamente il numero delle democrazie. Quando in Portogallo i militari rovesciarono la dittatura di Salazar nel 1974, iniziò a verificarsi un'inversione di tendenza, e il numero delle democrazie del mondo cominciò a crescere in modo esponenziale, tanto da divenire noto come terza ondata di democratizzazione, che investì tra la fine degli anni Settanta e i primi anni Ottanta un gran numero di nazioni al mondo che transitarono dalla forma di governo autoritario a quella democratica, complice la fine del processo di decolonizzazione, e che continuò la sua espansione durante tutti gli anni Novanta a seguito della dissoluzione dell'Unione Sovietica e dei regimi comunisti dell'Europa Balcanica.

A seconda del rigore con cui viene definito il concetto di democrazia, l'elenco delle nuove democrazie poteva allora includere molte delle precedenti ex colonie dell'Africa e la gran parte degli Stati dell'America Latina, e tutte le nazioni prima comuniste dell'Europa Orientale, Russia compresa.

Formalmente, infatti, la fine della Guerra Fredda pose una sfida fondamentale all'autoritarismo a livello mondiale, e portò al collasso dei partiti

¹⁸ Si veda Samuel P. Huntington, 1991, *The Third Wave; Democratization in the Late Twentieth Century*. Norman: University of Oklahoma Press.

unici e dittature militari in gran parte dei Paesi dell'America Latina e dell'Asia. La presenza di movimenti sempre più accesi che si battevano per il rispetto dei diritti umani e della democrazia, unito al grande lavoro di codificazione del diritto internazionale portato avanti a livello universale dell'Organizzazione delle Nazioni Unite e dalle Organizzazioni regionali, portò alla diffusione di quella che viene comunemente considerata l'architettura formale della democrazia, ovvero le elezioni, che si diffusero da allora nella maggior parte dei Paesi di tutto il mondo. Per esportare la democrazia era necessario dotarla di uno strumento che ne fosse promotore, una sorta di "cavallo di Troia" in quanto obbligava indirettamente gli Stati ad attuare un cambiamento nella loro organizzazione interna, se volevano abbracciare almeno a livello di immagine, i vantaggi di allearsi con le grandi nazioni civili occidentali. Perciò, ignorando i prerequisiti necessari per una reale realizzazione di una democrazia che sarebbe stata sicuramente più difficile da esportare direttamente in Paesi che non ne avevano memoria culturale e mancavano delle tradizionali istituzioni, l'attenzione fu rivolta allo strumento con cui si formalizza una democrazia, ossia le elezioni. Di fatto le elezioni rappresentavano una sorta di *escamotage* della democrazia, nella speranza che poi un risveglio della società civile e i processi di democratizzazione avrebbero fatto il resto.

Nella gran parte dei casi le transizioni non condussero all'instaurarsi della democrazia di stampo liberale che era presente nelle cosiddette nazioni civili dell'epoca, ma in molti Stati dell'Africa, dell'Asia, dell'America Latina, dell'ex Unione Sovietica e dell'Europa Centrale e Orientale, i nuovi regimi combinavano la competizione elettorale con differenti gradi di autoritarismo.

Al posto del partito unico o delle autocrazie militari che predominavano durante il periodo della Guerra Fredda, i nuovi regimi non erano divenuti realmente democratici: chi criticava il governo subivano molestie, arresti, e inoltre le elezioni venivano manipolate, l'accesso iniquo ai media e l'abuso delle risorse pubbliche creavano un terreno fertile per frodi elettorali, che premiavano sempre coloro che si trovavano già in carica. In altre parole, la competizione elettorale, benché presente, non si basava sul rispetto del "pacchetto democrazia" che comprendeva una riforma interna del sistema politico del vecchio Stato e il

rispetto degli obblighi internazionali presi dagli stessi Stati nelle convenzioni internazionali per quanto riguarda i diritti e le libertà degli individui.

La decade che seguì la fine della Guerra Fredda, fu segnata, infatti, dalla proliferazione di regimi politici cosiddetti ibridi, anziché da un accresciuto numero di reali democrazie. Questi Stati andranno a costituire un nutrito numero di regimi che saranno identificati dai vari studiosi come regimi ibridi, semi democrazie, democrazie elettorali, pseudo democrazie o democrazie illiberali, per indicare tutti quegli Stati considerati parzialmente democratici.

Tutti questi termini utilizzati come sinonimi, sono al contempo utili e fuorvianti, perché assumono che tutti i Paesi rientranti in tale categoria siano in transizione verso una reale democrazia, e questo manca di fondamento empirico, e in secondo luogo, ciascuno dei termini sopra elencati, utilizzati per indicare i regimi ibridi, in realtà non ci dice nulla di più per quanto attiene alle reali differenze che esistono tra gli stessi. Paradossalmente, l'eccessiva proliferazione di etichette coniate per identificare questi regimi può creare confusione, sebbene sia capibile l'esigenza di utilizzare categorie intermedie come "pseudo democrazie", "regimi ibridi" o "semi democrazie" per identificare e raggruppare in un'unica categoria tutti quegli Stati che si trovino a essere una condizione intermedia tra le reali democrazie e i reali regimi autoritari. Il problema con tali categorie è che la democrazia stessa è una questione multidimensionale e che ci sono modi multipli per essere parzialmente democratici¹⁹.

Poche altre questioni negli studi politici sono state oggetto di così tanta attenzione negli ultimi anni come il tema di cosa sia o non sia la democrazia, perché sempre più regimi hanno scelto di adottare la forma di democrazia elettorale, con l'impegno di tenere elezioni regolari, competitive e multipartitiche, ma lo hanno fatto solo nella speranza di ricevere finanziamenti di vario tipo da parte della comunità internazionale, come premio per essersi comportanti conformemente a quanto ci si attendeva. Allo stesso tempo le crescenti aspettative internazionali e i nuovi standard in materia elettorale, incluso l'avanzamento delle osservazioni elettorali internazionali, hanno portato una maggiore attenzione da parte della comunità internazionale verso il comportamento interno degli Stati di

¹⁹ Levitsky, S., & Way, L. A., 2010, *Competitive Authoritarianism: Hybrid Regimes After the Cold War*. Cambridge, UK: Cambridge University Press.

quanta ce ne fosse mai stata in precedenza²⁰.

Complessivamente, tutti i regimi ibridi possono essere considerati essenzialmente delle pseudo democrazie, poiché presentano normalmente alcune istituzioni politiche democratiche che hanno la sola funzione di mascherare il reale dominio autoritario del regime. In realtà, tutti questi regimi mancano di un'arena politica aperta e trasparente, e benché non sia del tutto impossibile una vincita dell'opposizione, viene richiesto a essa un livello di mobilitazione, compattezza e abilità, oltre ad una gran dose di fortuna, ben oltre quelle che sarebbero richieste per vincere in una normale e reale democrazia, dove solitamente i partiti al governo e all'opposizione si alternano di mandato in mandato²¹.

Dopo l'era della Guerra Fredda, il fatto che nei Paesi Occidentali i promotori della democrazia erano soliti riferirsi alla terza ondata di democratizzazione come a una rivoluzione democratica mondiale, rese difficile comprendere che molti di quei Paesi che i politici perseveravano a chiamare in transizione verso la democrazia, non erano affatto in transizione verso la democrazia, ma stavano semplicemente mimando la democrazia, per ottenere legittimità e riconoscimento da parte dei Paesi Occidentali.

Tuttavia, ci si è resi successivamente conto, che non è corretto parlare di Paesi in transizione verso la democrazia riferendosi a qualsiasi Stato che abbandona la forma di governo dittatoriale muovendosi non si sa bene in quale direzione. Inoltre, purché a conoscenza del fatto che un Paese democratico non si costruisce in un giorno, è comunque da ricordare che consolidare un regime democratico non è automatico e che bisogna accettare il fatto che uno Stato possa situarsi in una posizione grigia che può durare anni, e che ad ogni modo prima di parlare di democrazia consolidata, esso può alternare momenti democratici, seguiti da nuovi fenomeni autoritari. In sostanza, non è sufficiente tenere elezioni per essere delle democrazie²².

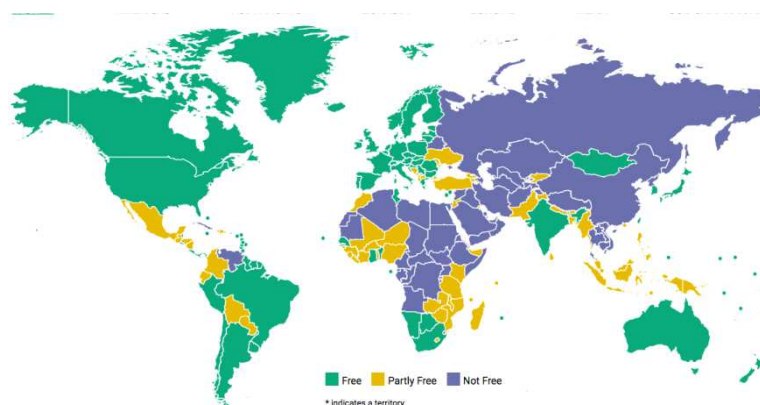
²⁰ Si veda Diamond, Larry, 2002, "Thinking about hybrid regimes". *Journal of Democracy*, 13(2): 21-35.

²¹ Si veda Diamond, Larry, 2002, "Thinking about hybrid regimes". *Journal of Democracy*, 13(2): 21-35.

²² Si veda Carothers, Thomas, 2002. "The End of the Transition Paradigm." *Journal of Democracy* 13 No. 1, pagg. 5 - 21.

A oggi la maggior parte dei Paesi dell'allora terza ondata non ha ancora raggiunto lo status di democrazia consolidata e, cosa ancor più preoccupante, non sembrano avanzare in questo frangente, ma continuano a rimanere in quella categoria nota come zona grigia. Essi possiedono solo alcuni degli attributi della vita politica democratica, inclusi un seppur minimo spazio per l'opposizione e per la società civile, allo stesso tempo tengono elezioni regolari e hanno adottato costituzioni democratiche, ma soffrono di grossi deficit democratici che includono una scarsissima capacità per i cittadini di partecipare alla vita pubblica (oltre allo spazio offerto dal voto), e inoltre i loro cittadini soffrono di frequenti abusi da parte delle autorità governative, vi sono brogli elettorali, bassissimi livelli di fiducia dell'opinione pubblica nelle istituzioni, e risultati pessimi da parte dello Stato per quanto riguarda le politiche pubbliche.

2.5 I regimi ibridi nel mondo 2017



Fonte: www.freedomhouse.org/report/freedom-world/freedom-world-2017

Più di due miliardi e mezzo di persone al mondo vivono sotto regimi oppressivi: essi rappresentano il 36% della popolazione mondiale. Se a questi sommiamo il 24% di popolazione che vive nelle cosiddette pseudo democrazie, arriviamo a stimare un 60% di popolazione mondiale, ossia più di 4 miliardi di persone, che vive ancora in Stati i cui governi non garantiscono i diritti politici e le libertà civili, o lo fanno solo in parte.

Il report annuale dell'organizzazione statunitense Freedom House²³,

²³ Freedom House è un'organizzazione non governativa americana fondata nel 1941, che conduce ricerche e sostiene la democrazia, la libertà politica e i diritti umani. Il report annuale *Freedom in*

intitolato *Freedom in the World*, che copre l'anno 2016, afferma il complesso declino della libertà nel mondo per l'undicesimo anno consecutivo, e sottolinea soprattutto le difficoltà affrontate anche dai Paesi di democrazia consolidata, per i quali il 2016 è stato segnato da continue crisi, alimentate soprattutto da sentimenti di xenofobia a causa del gran numero di rifugiati e migranti che raggiungono l'Europa o gli Stati Uniti d'America in cerca di condizioni di vita migliori²⁴. L'anno 2016 inoltre è stato marcato da una serie di eventi destabilizzanti, come la vittoria del Presidente Trump negli Stati Uniti d'America che ha sollevato dei dubbi sul futuro ruolo degli Stati Uniti nel mondo; la volontà della Gran Bretagna di uscire dall'Unione Europea; il problema sempre più sentito dei migranti che raggiungono l'Europa; la rinascita di sentimenti di xenofobia e il rafforzamento conseguente dei partiti nazionalisti anche nei Paesi di consolidata democrazia; il ruolo sempre più attivo della Russia nella politica internazionale che va di pari passo a quello di arretramento dell'Unione Europea.

Dei 195 Paesi analizzati dalla ricerca, sono 123 i Paesi che nel 2016 possono essere considerate democrazie elettorali, e di questi solo 60 sono Paesi di democrazia reale, nei quali sono tutelate le libertà civili e politiche. Inoltre, dei 195 Paesi analizzati, 87 sono stati valutati liberi (45%), dove risiedono approssimativamente 2,9 miliardi di persone (39% della popolazione mondiale); 59 Stati considerati parzialmente liberi (30%), casa di 1,9 miliardi di persone (25% della popolazione mondiale); e infine 49 Paesi (25%) sono considerati altamente repressivi, con circa 2,6 miliardi di persone residenti (36% della popolazione mondiale; più di 1 miliardo vive in Cina).

Questa panoramica dimostra come la situazione ad oggi sia tuttora allarmante e necessiti di ulteriori sforzi da parte della comunità internazionale.

the World, valuta il livello di libertà complessiva di cui godono i cittadini di ogni Stato ed è solito assegnare a ogni Paese un punteggio che unisce i diritti politici e le libertà civili, e classifica gli Stati come liberi, non liberi, e parzialmente liberi. Il report è citato frequentemente da politici, giornalisti e studiosi in tutto il mondo. Assieme a *Freedom of the Press* e *Freedom of the Net*, che valutano rispettivamente la libertà di stampa e quella in rete, viene monitorato il livello di censura applicata da ogni Stato e il grado di intimidazione e violenze verso i giornalisti e l'accesso delle persone all'informazione.

²⁴ Le ondate di migranti aumentano la richiesta di sicurezza da parte dei cittadini e fomentano nei paesi democratici i partiti populistici che richiedono misure aggiuntive di protezione per i propri cittadini, entrambi gli aspetti minacciano i valori di libertà delle stesse nazioni democratiche.

2.6 La diffusione globale delle missioni di osservazione elettorale

La pratica di monitorare le elezioni nei Paesi stranieri è sempre esistita in varie forme anche nel passato. Ad esempio, i funzionari di un'ambasciata situata in territorio straniero hanno sempre osservato e analizzato gli sviluppi politici nel Paese ospitante come parte delle proprie regolari mansioni, e lo stesso vale per i giornalisti, che hanno sempre seguito le elezioni nei Paesi stranieri per riportarne i risultati, soprattutto nei casi in cui gli esiti delle elezioni erano ritenuti avere un impatto rilevante sulle relazioni estere degli Stati. Infine, i politologi e gli accademici si sono da sempre interessati alle elezioni tenutesi negli altri Stati, per analizzare i processi politici dei vari Paesi e confrontarli²⁵.

Tutte queste forme di monitoraggio elettorale sono diverse dall'attività sistematica di osservazione elettorale che si è consolidata negli anni Novanta, diventando una prassi internazionale. Questo modello di monitoraggio elettorale emerse come prassi a seguito dell'evoluzione di una serie di norme relative alla promozione dei diritti umani e della democrazia. Queste norme interagirono con i cambiamenti nel panorama internazionale che seguirono il periodo successivo alla Guerra Fredda, creando sia la richiesta, sia la fornitura del monitoraggio²⁶.

Dalla Seconda Guerra Mondiale, il diritto di ogni essere umano a prendere parte all'indirizzo politico del proprio Paese è stato universalmente riconosciuto come un fondamentale diritto umano, ed è cresciuto il riconoscimento internazionale del ruolo che le elezioni giocano nell'assicurare che tale diritto venga implementato.

Conseguentemente, il monitoraggio delle elezioni straniere da parte delle istituzioni internazionali si è nel tempo sviluppato, raggiungendo il suo apice proprio con la fine della Guerra Fredda e l'ascesa nel panorama mondiale di regimi pseudo democratici. In questo contesto storico, le norme internazionali a sostegno dei diritti umani e l'impegno internazionale verso la democrazia che si era sviluppato a partire dal termine della Seconda Guerra Mondiale, furono centrali nel definire nuovi interessi internazionali e diedero contenuto a quella che

²⁵ Si veda Garber, Larry, 1984, *Guidelines For International Election Observing*, Washington D.C., International Human Rights Law Group.

²⁶ Si veda Kelley, Judith, 2008, "Assessing the complex evolution of norms: the rise of international election monitoring", *International Organization*, 62/2, pagg. 221-255.

diventò essere una pratica comune: il monitoraggio delle elezioni. Tre principi più di tutti si rivelarono fondamentali per tracciare il percorso storico che portò a tale prassi internazionale: il principio di auto determinazione dei popoli, il diritto di libertà di espressione, e il diritto ad avere elezioni periodiche e genuine²⁷.

La fine della Guerra Fredda portò i Paesi dell'Est Europa, assieme a molti di Africa, America Latina e Asia, a tentare una democratizzazione del loro sistemi, indicando elezioni presidenziali, parlamentari e amministrative in Paesi che non avevano alcuna tradizione di democrazia occidentale alle spalle²⁸. E più questi Paesi, allora identificati come Paesi in transizione verso la democrazia, cercavano di ottenere il proprio riconoscimento internazionale tramite il monitoraggio internazionale delle elezioni, più questo fenomeno cresceva, e diventava sempre più rischioso rifiutare osservatori elettorali, tanto che, persino i governi che avevano intenzione di manipolare le elezioni, trovavano più vantaggioso per la loro immagine invitare gli osservatori internazionali, benché consci della loro volontà di frodare le elezioni.

Certamente lo scopo di una missione di monitoraggio elettorale è di dimostrare con la propria presenza e le proprie valutazioni, il supporto internazionale alla democrazia. La presenza di una missione internazionale inoltre può prevenire brogli elettorali e manipolazione dei voti, a causa della minaccia indiretta di una valutazione negativa del processo elettorale, che potrebbe rendere illegittimo il nuovo governo o minare la pace e sicurezza. Più precisamente, il fine della missione di monitoraggio elettorale è quello di valutare e riportare non solo i risultati di un processo elettorale, ma anche i vari aspetti in cui si è tenuto il processo stesso, inclusi il rispetto per le leggi elettorali, il controllo della registrazione dei votanti e dei candidati, la campagna politica, le procedure di votazione, il conteggio dei voti il giorno delle elezioni e l'annuncio dei risultati elettorali.

²⁷ Si veda Franck, Thomas, 1992. "The Emerging Right to Democratic Governance.", *American Journal of International Law*, 86(1):46-91.

²⁸ Si veda Beigbeder, Yves, 1994. *International monitoring of plebiscites, referenda and national elections: self-determination and transition to democracy*, Dordrecht and Boston: M. Nijhoff .

2.7 Breve analisi dei diversi tipi di missioni di osservazione elettorale

La pratica di inviare missioni di monitoraggio elettorale da parte delle organizzazioni internazionali si è espansa rapidamente, e nel tempo sono stati prodotti diversi tipi di missioni di monitoraggio elettorale a seconda dalla natura dell'organismo inviante (è diversa la metodologia se si tratta per esempio di governi, organizzazioni internazionali governative o organismi non governativi) e della differente dimensione, ossia quanto personale è coinvolto, per quanto tempo è autorizzato a rimanere nel Paese, e qual è lo scopo del report a missione conclusa, se fa parte di un processo di condizionalità politica?

Esistono diversi tipi di attori che monitorano le elezioni. Tradizionalmente, su basi bilaterali tra governi, si è già in precedenza richiamato al fatto che lo *staff* diplomatico è solito osservare e riportare al proprio ministero di riferimento gli sviluppi politici delle elezioni nel Paese ospitante, anche perché queste possono avere ripercussioni sui rapporti esteri degli Stati (i rapporti di questo tipo di monitoraggio restano però confidenziali e confinati ai ministeri). Sempre su base bilaterale, negli ultimi anni si è sviluppata la tendenza da parte degli Stati che tengono le elezioni, a invitare delle delegazioni ufficiali di parlamentari di altri Paesi per osservare le elezioni nel proprio Paese. Su base multilaterale invece le organizzazioni intergovernative hanno da sempre dispiegato tali missioni, soprattutto quando tra i fini delineati nel proprio Statuto vi era la promozione dei diritti umani e della democrazia. Organizzazioni intergovernative di grande rilevanza per questo tipo di attività sono le Nazioni Unite, l'Organizzazione degli Stati Americani, il Commonwealth, il Consiglio d'Europa, l'Organizzazione per la Cooperazione e la Sicurezza in Europa e l'Unione Africana. Anche molte organizzazioni non governative hanno inviato i loro osservatori, e benché agiscano in modo più indipendente, di solito queste organizzazioni sono legate indirettamente ai partiti politici, come nel caso delle organizzazioni statunitensi NDI e IRI, legate ai fondi del Congresso Americano, o a fondazioni come il Carter Center.

Per quanto riguarda le missioni, esse devono essere richieste dal Paese che indice le elezioni all'Organizzazione, e devono venire poi autorizzate dall'organizzazione stessa a cui il Paese si rivolge. Le missioni sono solitamente

composte da persone di diversa nazionalità e imparziali, cioè che non siano sospettate di parteggiare un particolare partito. Con la loro presenza, le missioni internazionali intergovernative danno legittimità internazionale al processo elettorale, ed è per questa ragione che è divenuto svantaggioso per uno Stato rifiutarsi di invitare missioni di osservazione elettorale durante il momento delle elezioni.

Operando un sintetico confronto tra le missioni elettorali di organizzazioni intergovernative e quelle non governative, si può affermare che le missioni delle istituzioni intergovernative potrebbero rischiare di avere troppa cortesia per la diplomazia, e quindi dare più peso ai rapporti diplomatici anziché alla missione, in quanto i capi delle organizzazioni intergovernative sono molto sensibili alla pressione dei propri Stati. Mentre, per quanto riguarda le organizzazioni non governative, da un lato esse possono considerarsi più indipendenti dai loro governi e, almeno in linea di principio, i loro membri dovrebbero avere più libertà d'azione rispetto ai rappresentanti delle agenzie governative o intergovernative, e potrebbero rivelarsi degli osservatori più critici. Dall'altro lato, le risorse finanziarie degli organismi non governativi sono più limitate rispetto a quelle dei governi e questo li può costringere a limitare la loro capacità operativa, dispiegando una missione in grado di raggiungere una copertura solo parziale.

Le ragioni che spingono le organizzazioni internazionali a investire denaro nel monitoraggio delle elezioni è che costituisce un'attività che avvia un processo di democratizzazione, anche indiretto, nel Paese ricevente, e sempre più spesso oltre alle più nobili ragioni, come ad esempio assicurare un report indipendente e imparziale sul processo elettorale, incoraggiare la partecipazione delle persone al processo elettorale, e verificare la situazione generale di godimento dei diritti umani di quel Paese, essa fa parte di una strategia politica che condiziona la tenuta di elezioni democratiche e di un certo tipo di comportamento al dispiegamento di fondi di assistenza.

Ci sono dei fattori che un'organizzazione sia intergovernativa che non, necessita di verificare prima dell'invio di una missione di osservazione elettorale. Innanzitutto è assolutamente necessario che vi sia stata una richiesta formale da parte del Paese in cui sono da tenersi le elezioni per ricevere una squadra di

osservatori elettorali. Inoltre, se si ha da fare una scelta su dove impiegare i fondi dell'ente, si guarda se si tratta di un'elezione storica, che rappresenti in qualche modo una transizione da un regime autoritario a uno democratico, se vi sono stati precedenti casi di frode o manipolazione durante il processo elettorale da richiedere particolare attenzione, se vi è un dibattito pubblico acceso a proposito della legittimità delle elezioni, se le elezioni sono previste in un Paese con frequenti e ripetute violazioni dei diritti umani²⁹.

Alla fine della Guerra Fredda, gli Stati Occidentali pro democratici, hanno iniziato ad adottare come prerequisito per legittimare o meno il governo di un Paese che si trovava in un momento di transizione del proprio sistema politico, l'esito del rapporto finale adottato dalle missioni di monitoraggio elettorale al termine delle elezioni. Questo aspetto ha creato una sorta di pressione internazionale verso questo tipo di legittimazione politica, che derivava in parte dai cambiamenti nell'equilibrio dei poteri del sistema internazionale. Infatti, quando il sistema della Guerra Fredda collassò, molti governi necessitavano di nuovi alleati e nuove fonti di fondi. Così, la legittimazione politica divenne uno dei criteri più salienti per ricevere sostegno politico e finanziario. Combinato con le richieste domestiche per la democrazia, queste pressioni internazionali rendevano difficoltoso per i governi mantenere regimi repressivi, e più urgente per loro guadagnare riconoscimento internazionale.

Perciò nel panorama internazionale hanno iniziato a essere presenti sia coloro che tra i governanti in carica, sceglievano di invitare gli osservatori internazionali perché avevano piacere di dimostrare il reale avanzamento verso la democrazia del loro sistema politico, adottando quindi nuove Costituzioni che tutelassero i diritti dell'uomo, riformando le norme confliggenti presenti nel loro sistema legislativo per trasformare i loro Paesi in democrazie, sia vi era una cospicua presenza di coloro che semplicemente invitavano gli osservatori per raccogliere i vantaggi dell'apparire i vincitori legittimi.

Tutto questo ha contribuito fortemente alla diffusione delle missioni di osservazione elettorale in tutto il mondo³⁰.

²⁹ Si veda Garber, Larry, 1984, *Guidelines For International Election Observing*, Washington D.C., International Human Rights Law Group.

³⁰ Si veda Kelley, Judith, 2008. "Assessing the complex evolution of norms: the rise of

2.8 Le missioni di osservazione elettorale delle Organizzazioni Intergovernative Internazionali

Ufficialmente il primo esempio di monitoraggio delle elezioni sotto la supervisione di un organismo internazionale, fu il plebiscito tenutosi in Moldavia e Valacchia nel 1857, seguito da una primordiale forma di “Commissione Europea”, composta da rappresentanti di Francia, Gran Bretagna, Prussia, Russia, Austria e Turchia stabilita dal Trattato di Parigi. Questa forma di intervento esterno nel dominio riservato di uno Stato era allora un’eccezione, ma al termine della Prima Guerra Mondiale i rappresentanti della comunità internazionale uscita vittoriosa dal conflitto, alla luce dei nuovi ideali democratici basati sul rispetto dei diritti dell’uomo, hanno accolto l’idea di monitorare i plebisciti, referendum e elezioni nelle colonie, nei territori dipendenti o in amministrazione fiduciaria all’Organizzazione.

All’epoca, il monitoraggio internazionale di tali processi aveva l’intento di garantire alla popolazione dei territori non autonomi o in amministrazione fiduciaria, la capacità di esercitare liberamente il proprio diritto all’autodeterminazione dei popoli, che significava scegliere se accorparsi o meno a uno Stato già esistente, o divenire indipendente divenendo uno Stato sovrano.

La Lega delle Nazioni, fu la prima organizzazione interstatale a inviare una missione per legittimare un plebiscito, anche se l’espansione globale del monitoraggio delle elezioni nazionali si è sviluppata in modo sistematico in seguito agli sforzi di promozione della democrazia dopo la Seconda Guerra Mondiale³¹.

a. L’Organizzazione delle Nazioni Unite

La storia dell’Organizzazione delle Nazioni Unite è profondamente intrecciata con la promozione della democrazia, e dunque con le elezioni.

La prima missione di osservazione elettorale delle Nazioni Unite fu nella Penisola di Corea nel 1948. Infatti, appena fu creata l’Organizzazione, gli Stati

international election monitoring”, *International Organization*, 62/2, pagg. 221-255.

³¹ Fu il plebiscito della Saar, incluso nel Trattato di Versailles, a essere in verità organizzato e portato avanti dalla Lega delle Nazioni. Si veda Beigbeder, Yves, 1994. *International monitoring of plebiscites, referenda and national elections: self-determination and transition to democracy*, Dordrecht and Boston: M. Nijhoff.

membri richiesero all'Organizzazione di monitorare i processi elettorali nei Paesi divisi, come la Corea e la Germania, oltre a quelli nei territori ad amministrazione fiduciaria e non autonomi che si trovavano allora in transizione verso l'indipendenza³².

Le Nazioni Unite hanno organizzato e monitorato i plebisciti e referendum nei territori coloniali a seguito dell'adozione del principio di autodeterminazione dei popoli, cosicché la popolazione di tali territori potesse esprimere la propria volontà riguardo allo *status* internazionale del proprio Paese o territorio, scegliendo per l'annessione ad altri Stati confinanti o l'indipendenza come Stati sovrani.

Sebbene l'Organizzazione delle Nazioni Unite non sia mai stata esclusivamente costituita da soli Paesi democratici, poiché i requisiti di ammissione stabiliti nella Carta non includono alcun criterio democratico, il principio di autodeterminazione dei popoli è fermamente affermato nella Carta dell'Organizzazione, e molte risoluzioni dell'Assemblea Generale hanno confermato questo principio che è stato uno strumento potente per incoraggiare i poteri coloniali a emancipare i territori non indipendenti.

All'inizio, l'interesse delle Nazioni Unite per la promozione della democrazia era tuttavia formalmente legato al rispetto dovuto alla sovranità nazionale e al principio di non ingerenza negli affari interni di uno Stato. La Carta proibiva qualsiasi intervento dell'Organizzazione nella sfera di giurisdizione interna degli Stati membri. L'articolo 2.7 afferma che nulla di ciò che è contenuto nella Carta autorizza le Nazioni Unite a intervenire in questioni che attengono essenzialmente alla competenza interna di ciascuno Stato.

Furono gli sviluppi internazionali successivi sul tema dei diritti umani a modificare nella prassi dell'Organizzazione il principio di non ingerenza, con un cambiamento di rotta, che faceva dell'Organizzazione un grandissimo promotore della democrazia e dei principi democratici come valori universali per l'umanità.

Grazie al lavoro di codificazione di strumenti legali sulla promozione della democrazia elaborati da parte dell'Assemblea Generale, venne adottata la

³² Le operazioni nei Paesi ad amministrazione fiduciaria e nei territori non autonomi, rappresentarono la prima generazione delle missioni di monitoraggio, che costituivano parte integrante del movimento di decolonizzazione verso l'indipendenza.

risoluzione dell'Assemblea Generale sul potenziamento dell'efficacia dei principi riguardanti elezioni periodiche e genuine, che prevedeva la possibilità di fornire assistenza tecnica nella preparazione di elezioni democratiche e la possibilità di organizzare e monitorare le elezioni democratiche in Stati sovrani³³.

i. Missioni di prima generazione

Come già accennato, la prima generazione di missioni era limitata ai territori non autonomi e a quelli in amministrazione fiduciaria, non coinvolgeva gli Stati sovrani. Il coinvolgimento dell'Organizzazione era giustificato in quel caso, dal fatto che alcuni dei territori interessati erano in amministrazione fiduciaria sotto la propria autorità³⁴.

L'articolo 85 della Carta è considerato essere la base che legittima le attività di supervisione in merito alla transizione di un territorio dall'amministrazione fiduciaria all'indipendenza da parte dell'Organizzazione delle Nazioni Unite, poiché le disposizioni delle convenzioni di amministrazione fiduciaria possono essere create e modificate dall'Assemblea Generale proprio sotto l'articolo 85 della Carta. In tale caso, il mandato di supervisione era assegnato dall'Assemblea Generale, dal Consiglio di Sicurezza, o dal Consiglio di Amministrazione Fiduciaria.

Successivamente, l'Organizzazione delle Nazioni Unite ampliò i propri interessi e il proprio coinvolgimento anche ai territori non autonomi. Infatti, la Carta delle Nazioni Unite al capitolo undicesimo, nell'articolo 73.b prevede che i membri dell'organizzazione che hanno o assumono la responsabilità dell'amministrazione di territori la cui popolazione non abbia ancora raggiunto una piena autonomia, hanno il dovere di promuovere il benessere degli abitanti con lo scopo di sviluppare l'autogoverno delle popolazioni, di prendere in considerazione le loro aspirazioni politiche e di assisterli nel progressivo sviluppo delle loro istituzioni politiche.

³³ Si veda A/RES/46/137, 75th plenary meeting 17 dicembre 1991, *Enhancing the Effectiveness of the Principle of Periodic and Genuine Elections*.

³⁴ In accordo con il capitolo dodicesimo della Carta, che stabilisce che l'Organizzazione debba promuovere il progresso politico, economico, sociale e educativo della popolazione dei territori in amministrazione fiduciaria, e il loro progressivo cammino verso l'autonomia e l'indipendenza, tenendo conto delle condizioni di ciascun territorio e delle aspirazioni delle popolazioni coinvolte.

Il mandato dato dagli Stati parte dell'Organizzazione delle Nazioni Unite era generalmente quello di consentire agli abitanti di territori in amministrazione fiduciaria o non autonomi, di poter esprimere liberamente le proprie aspirazioni riguardo al futuro dei loro territori attraverso strumenti quali il plebiscito, referendum o elezioni. Queste aspirazioni vennero solitamente espresse attraverso plebisciti che coinvolgevano per la prima volta tutti gli abitanti di un territorio in amministrazione fiduciaria o non autonomo³⁵.

La prima generazione di missioni delle Nazioni Unite sono state di piccole dimensioni (il numero di osservatori superava raramente le 30 persone) e le operazioni avevano l'obiettivo di osservare il processo elettorale e riportare le proprie conclusioni all'agenzia delle Nazioni Unite che aveva autorizzato la missione senza entrare nel merito della questione democratica³⁶.

ii. Missioni di seconda generazione

Con l'accelerazione del processo di decolonizzazione tra il 1950 e il 1960, aumentò il coinvolgimento dell'Organizzazione in missioni di monitoraggio elettorale di seconda generazione, che si diffusero sempre più con la fine della Guerra Fredda e il consenso universale sul valore della democrazia, ed erano funzionali soprattutto alla costruzione della pace, affiancavano spesso operazioni di *peace building*.

In questi casi, l'osservazione elettorale era parte di uno sforzo poliedrico della comunità internazionale per supportare gli accordi di pace e aiutare a ricostruire il sistema politico ed economico. La cosa più innovativa delle missioni

³⁵ Le Nazioni Unite hanno assunto un ruolo sempre maggiore nella promozione della decolonizzazione dalla fine degli anni 50 e durante gli anni 60. L'Assemblea Generale ha dapprima spinto i Paesi coloniali a garantire l'indipendenza ai loro territori in amministrazione fiduciaria e poi a tutti i loro possedimenti coloniali. La "Declaration on the Granting of Independence to Colonial Countries and Peoples", approvata nel 1960, proclamava la necessità di portare a conclusione il processo coloniale, affermando che tutti i poteri dovevano essere trasferiti alle persone di quei territori, in accordo con la loro libera volontà e aspirazioni. Un gran numero di possedimenti coloniali diventò in pratica indipendente per la decisione dei poteri di amministrazione fiduciaria, seguendo discussioni e negoziati con i leader dei movimenti per la liberazione, o dopo ribellione armata. In alcuni casi, l'indipendenza fu assegnata sulla base di plebisciti, referendum e elezioni monitorate dall'Organizzazione delle Nazioni Unite e altre Organizzazioni. Si veda Beigbeder, Yves. 1994. *International monitoring of plebiscites, referenda and national elections: self-determination and transition to democracy*. Dordrecht: M. Nijhoff.

³⁶ All'epoca le missioni non riguardavano lo stabilirsi di istituzioni democratiche o del governo democratico in quei territori. La prima missione di questo tipo ebbe luogo nel 1956, l'ultima nel 1992.

di seconda generazione è stata l'inclusione dell'osservazione elettorale in Stati sovrani, e coinvolgevano l'Organizzazione in questioni che erano essenzialmente di dominio interno riservato agli Stati, in apparente contraddizione con l'articolo 2.7 della Carta.

Ovviamente, le operazioni di seconda generazione hanno cambiato sia la dimensione sia la natura delle missioni delle Nazioni Unite. Si passò a grandi, complesse e costose operazioni, che aiutavano territori coloniali a guadagnare l'indipendenza e a creare istituzioni democratiche, grazie ad una cospicua presenza di contingenti militari dell'Organizzazione e di civili coinvolti, supportati a volte da centinaia di altri osservatori internazionali.

Durante gli anni Novanta, le Nazioni Unite hanno organizzato e osservato elezioni e consultazioni popolari che hanno segnato la storia di alcuni Paesi, ad esempio in Cambogia, Timor Est, El Salvador, Mozambico e Sudafrica. Più recentemente, sempre con la stessa ottica, l'Organizzazione ha fornito assistenza tecnica e logistica per importanti elezioni in Paesi come Afghanistan, Repubblica Democratica del Congo, Iraq e Nepal.

iii. Missioni di terza generazione

L'osservazione elettorale, un tempo attività centrale delle operazioni di supporto all'instaurazione di governi democratici da parte dell'Organizzazione, è oggi rara, e al suo posto sono cresciute esponenzialmente le missioni di assistenza tecnica.

Le Nazioni Unite forniscono diversi tipi di assistenza elettorale, benché la gran parte dell'assistenza origini dalla richiesta di uno Stato membro, l'Organizzazione può fornire assistenza elettorale anche a seguito della richiesta del Consiglio di Sicurezza o dell'Assemblea Generale, come avviene spesso nel caso in cui le missioni di mantenimento della pace (*peacekeeping*) e creazione della pace (*peace-building*) vengano stabilite con una componente elettorale³⁷.

L'assistenza tecnica viene fornita in aree come l'amministrazione elettorale e la programmazione delle elezioni, la revisione delle leggi elettorali e dei regolamenti, la risoluzione delle dispute elettorali, la registrazione dei voti, la suddivisione dei distretti elettorali, il reperimento del materiale per le elezioni,

³⁷ I prerequisiti e le linee guida per l'assistenza elettorale delle Nazioni Unite sono descritte dalla Risoluzione dell'Assemblea Generale A/49/675, Annex III.

l'uso della tecnologia, la formazione degli ufficiali elettorali, le operazioni di conteggio dei voti, la formazione dei votanti, la sicurezza e il coordinamento dei fondi internazionali di assistenza.

L'assistenza elettorale è strettamente regolata dall'Assemblea Generale, e la sua evoluzione si evince da una serie di risoluzioni a partire dal 1991³⁸. Benché l'assistenza elettorale si sia evoluta nel corso del tempo, le sue premesse di base sono rimaste costanti. Il fondamento dell'assistenza elettorale da parte dell'Organizzazione è rappresentato dall'articolo 21 della Dichiarazione Universale dei Diritti dell'Uomo che afferma che la volontà delle persone deve essere la base dell'autorità del governo, espressa attraverso periodiche e veritiere elezioni, effettuate a suffragio universale ed eguale, a voto segreto o secondo una procedura equivalente di libera votazione. L'Assemblea Generale ha avvallato la richiesta del Segretario Generale, che chiedeva la creazione di un centro per l'assistenza elettorale che lo consigliasse sulle questioni elettorali e assicurasse coerenza e costanza all'assistenza elettorale delle Nazioni Unite³⁹.

Il Sottosegretario Generale per gli Affari Politici e Capo del Dipartimento degli Affari Politici (UNDPA) opera come centro delle Nazioni Unite per l'assistenza elettorale, ed è supportato in questa funzione dalla Divisione per l'Assistenza Elettorale dell'Unità per gli Affari Politici (UNEAD).

L'assistenza elettorale delle nazioni Unite attinge, infatti, alle competenze e capacità di molte divisioni dell'Organizzazione, benché il Dipartimento per gli Affari Politici ne detenga il ruolo di coordinamento. I progetti di assistenza elettorale sono attuati, infatti, da una varietà di agenzie complementari che includono:

- il Dipartimento delle Operazioni di Peacekeeping (DPKO), poiché in molte aree di conflitto l'assistenza elettorale è fornita tramite componenti elettorali delle missioni sul campo;
- il Programma di Sviluppo delle Nazioni Unite (UNDP) che rappresenta la

³⁸ 1991: A/Res/45/150, A/Res/45/151 ; 1992: A/Res/46/130, A/Res/46/137; 1993: A/Res/47/130, A/Res/47/138; 1994: A/Res/48/124, A/Res/48/131; 1995: A/Res/49/180, A/Res/49/190; 1996: A/Res/50/172, A/Res/50/185; 1998: A/Res/52/119, A/Res/52/129; 2000: A/Res/54/168, A/Res/54/173; 2002: A/Res/56/154, A/Res/56/159; 2004: A/Res/58/180, A/Res/58/189; 2006: A/Res/60/162, A/Res/60/164; 2008: A/Res/62/150; 2010: A/Res/64/155; 2011: A/Res/66/314; 2012: A/Res/66/163.

³⁹ Si veda la risoluzione 46/137 del 1991.

maggior unità per il supporto elettorale e fornisce assistenza tecnica soprattutto nei contesti di sviluppo, ma spesso anche integrando operazioni di *peacekeeping*;

- l'Ufficio dell'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i Diritti Umani (OHCHR) che segue principalmente il monitoraggio della situazione dei diritti umani in un Paese, prima, durante e al termine delle elezioni;
- il Programma Volontari delle Nazioni Unite (UNV), che offre supporto operativo per le operazioni in campo elettorale, affiancando lo *staff* delle missioni con professionisti competenti, e per missioni di breve periodo;
- l'Organizzazione delle Nazioni Unite per la Realizzazione dei Servizi (UNOPS), il cui obiettivo principale è quello di fornire servizi e offrire assistenza alla realizzazione di progetti di sviluppo nei campi in cui l'ONU ha mandato.

b. L'Organizzazione degli Stati Americani

L'Organizzazione degli Stati Americani è stata tra le prime organizzazioni interstatali del mondo a occuparsi del monitoraggio delle elezioni.

Infatti, la Carta dell'Organizzazione, indica tra le finalità dell'ente quella di promuovere e consolidare la democrazia rappresentativa, sempre richiamando il rispetto del principio di non intervento nella sfera di dominio riservato degli Stati membri, stabilito nell'articolo 3 della stessa Carta che sottolinea i limiti tradizionali all'azione internazionale delle organizzazioni intergovernative: la democrazia rappresentativa non può essere imposta a nessuno Stato in vista del principio di non intervento, e del diritto di ciascuno Stato di scegliere, senza interventi esterni, il proprio sistema politico, sociale ed economico⁴⁰. Nel tempo tuttavia, la prassi internazionale si è sviluppata in favore della promozione della democrazia, perciò l'Organizzazione ha seguito il fenomeno di democratizzazione in molti Paesi del continente americano a partire dall'osservazione delle elezioni in Costa Rica nel 1962.

⁴⁰ Si veda OAS Charter, http://www.oas.org/en/sla/dil/inter_american_treaties_A-41_charter_OAS.asp#Chapter_I

Stati membri dell'Organizzazione degli Stati Americani



Fonte: http://www.oas.org/en/member_states/

Come per l'Organizzazione delle Nazioni Unite, anche il monitoraggio elettorale dell'Organizzazione degli Stati Americani si è evoluto durante gli anni. La prima generazione di missioni elettorali dell'Organizzazione risale agli anni Sessanta e durò fino al 1989, al tempo le missioni avevano principalmente un carattere simbolico, garantivano la presenza di un'entità esterna che aveva lo scopo di promuovere la democrazia e legittimare le elezioni, si tratta di missioni molto limitate per quanto riguarda la durata e lo scopo.

Il precedente per le missioni di osservazione elettorale di seconda generazione avviate dall'Organizzazione furono le elezioni in Nicaragua del 1990, quando fu invitata una missione di osservazione elettorale dell'Organizzazione proprio nel periodo di massima transizione da governi autoritari a democratici in molti Paesi del centro e Sud America iniziato a metà degli anni Ottanta. Le missioni di osservazione elettorale di seconda generazione avevano lo scopo di accompagnare le transizioni politiche attraverso la supervisione di elezioni libere e genuine, aiutando a conferire maggiore legittimità a tali processi di cambiamento. L'esperienza sviluppata in Nicaragua segnò l'inizio di un nuovo ciclo delle missioni internazionali di osservazione elettorale dell'Organizzazione degli Stati Americani, che si rivelò più ambizioso delle missioni precedenti in termini di dimensioni e che includeva nel proprio mandato un'analisi dei diversi aspetti relativi alla qualità del processo elettorale e strettamente legati alle trasformazioni politiche e culturali dei Paesi dell'area americana.

La terza generazione di missioni di monitoraggio elettorale inizia nel 2006, quando l'Organizzazione degli Stati Americani elabora una propria metodologia per la valutazione dei processi elettorali nel continente. Con l'adozione della Carta Democratica Inter Americana nel 2001, l'Organizzazione sviluppò nuove metodologie per rafforzare e promuovere la democrazia che abbracciano un approccio maggiormente collaborativo nella costruzione del consenso⁴¹.

Nei primi tempi, quando all'Organizzazione veniva presentata una richiesta da parte di uno Stato membro per il dispiegamento di una missione elettorale nel proprio Paese, il Segretario Generale dell'OAS aveva il compito di ricevere la richiesta e valutare se approvarla o meno, designando una squadra di osservatori.

Successivamente, quando l'attività di monitoraggio diventò sempre più sistemica, l'Organizzazione si dotò di un'unità che aveva il compito di istituzionalizzare e standardizzare la pratica dell'osservazione elettorale, un tempo chiamata Unità per la Promozione della Democrazia, e oggi Segretariato per il Rafforzamento della Democrazia, creato dal Segretariato Generale come organo principale all'interno dell'Organizzazione con il compito di fornire assistenza e supporto agli Stati membri per rafforzare le proprie istituzioni democratiche. Al suo interno vi è oggi il Dipartimento per la Cooperazione e l'Osservazione Elettorale (DECO) che si occupa appunto delle missioni di monitoraggio elettorale.

Nel contesto dell'Organizzazione degli Stati Americani, il Dipartimento per l'Osservazione e Cooperazione Elettorale (DECO), fornisce numerosi manuali su vari aspetti delle missioni di osservazione elettorale incentrati principalmente sul contesto dell'America Latina, con il fine di delineare i criteri e i metodi utilizzati dall'Organizzazione per valutare le proprie missioni di osservazione elettorale e rilevare le problematiche maggiori nell'emisfero americano⁴². Dal 1962 l'Organizzazione ha dispiegato più di duecento missioni in una trentina dei suoi Stati membri, impiegando oltre cinquemila osservatori.

⁴¹ Gli Stati parti, sottolineando l'importanza delle missioni di osservazione elettorale come strumento di consolidamento della democrazia, dedicano l'intero capitolo V a quest'attività. Si veda http://www.oas.org/OASpage/eng/Documents/Democratic_Charter.

⁴² Si veda i manuali nella pagina: <http://www.oas.org/en/spa/deco/Publicaciones.asp>

c. Il Commonwealth

Nel 1949 il Commonwealth è stato istituito come un'Organizzazione internazionale, prima di allora non era una tipica organizzazione intergovernativa, poiché le sue radici risalgono all'Impero Britannico, quando alcuni Paesi furono governati direttamente o indirettamente dalla Gran Bretagna, e rappresentava l'impero della regina d'Inghilterra.

Da quando fu trasformato in un'organizzazione volontaria, moltissimi Paesi del mondo aventi un trascorso storico di appartenenza all'impero britannico hanno deciso di aderire all'Organizzazione. Oggi, cinquantadue Paesi sono membri del Commonwealth e alcuni di loro non hanno alcun legame storico con l'impero britannico. L'Organizzazione comprende alcuni dei più grandi, più piccoli, più ricchi e più poveri Paesi di tutto il mondo, complessivamente la popolazione che vi abita è di circa due miliardi e mezzo di persone.

Paesi membri del Commonwealth



Fonte: <http://thecommonwealth.org/member-countries>

Nella promozione dei suoi valori fondamentali, il Commonwealth impiega una strategia basata su un approccio consensuale. I suoi Stati membri hanno diversi sistemi di governo, che includono monarchie, repubbliche, sistemi parlamentari, regimi presidenziali, sistemi a partito unico e governi militari. A dispetto di questa molteplicità di modi di governare, il Commonwealth ha adottato formalmente dal 1971 i valori e principi democratici, e con l'adozione della Dichiarazione del Commonwealth di Harare del 1991, l'Organizzazione ha

attribuito notevole importanza alla promozione della democrazia.

Tutti gli Stati aderenti all'Organizzazione hanno sottoscritto la Carta dell'Organizzazione, che è attiva nella promozione della democrazia, in quanto riconosce il diritto inalienabile degli individui a partecipare ai processi democratici, in particolare attraverso elezioni libere e regolari, pertanto è forte l'impegno dell'Organizzazione nel rafforzamento degli organi elettorali, delle istituzioni e dei processi democratici dei Paesi membri.

Il Segretariato del Commonwealth fornisce indicazioni per l'elaborazione delle politiche, assistenza tecnica e servizi di consulenza ai Paesi membri dell'Organizzazione ed ne è la principale agenzia intergovernativa che promuove la democrazia, lo stato di diritto, i diritti umani, il buon governo e lo sviluppo sociale ed economico per i suoi Stati membri⁴³.

Una delle attività più rilevanti dell'Organizzazione in campo di promozione della democrazia è l'osservazione elettorale. Inizialmente l'Organizzazione ha osservato i processi di autodeterminazione dei popoli nei territori coloniali, piuttosto che le elezioni negli Stati membri⁴⁴. Dal 1980, al termine del processo di decolonizzazione, l'invio di missioni di monitoraggio elettorale è proseguito ed è diventato una parte fondamentale del lavoro dell'Organizzazione. Il Commonwealth ha osservato più di 130 elezioni nei suoi Paesi membri. Su richiesta di uno Stato membro, il Segretariato Generale si occupa di costituire un gruppo di osservatori, di cui sono parte solitamente persone illustri, come ex capi di governo o ministri, assieme a parlamentari e rappresentanti della società civile. Le missioni possono avere dimensioni diverse a seconda dei Paesi in cui sono chiamate a operare.

Oltre alle missioni di osservazione elettorale, il Commonwealth fornisce assistenza tecnica per l'organizzazione e lo svolgimento delle elezioni. In modo che ai governi dei Paesi in fase di transizione vengano forniti esperti di diritto e consulenti elettorali. Il lavoro dell'Organizzazione si occupa anche di fornire

⁴³ Il Segretariato è finanziato da tre bilanci separati o fondi – il Commonwealth Secretariat Fund, il Commonwealth Youth Programme (CYP) Fund, e il Commonwealth Fund per la Cooperazione Tecnica (CFTC), quest'ultimo è il mezzo principale per il Segretariato del Commonwealth per fornire assistenza tecnica ai paesi del Commonwealth.

⁴⁴ La prima missione di osservazione elettorale del Commonwealth è stata inviata alla Guyana Britannica nel 1964.

assistenza a lungo termine alle commissioni elettorali nazionali, provvedendo alla formazione dei loro funzionari, dal momento che uno degli obiettivi del Commonwealth è quello di sostenere i sistemi giuridici dei Paesi membri. Inoltre, nel 2010 è stato lanciato il Commonwealth Electoral Network con l'obiettivo di promuovere le buone pratiche nel campo della gestione delle elezioni.

d. Il Consiglio d'Europa

Il Consiglio d'Europa è stato fondato nel 1949 come gruppo esclusivo di nazioni democratiche europee, una sorta di bastione democratico durante gli anni della Guerra Fredda in Europa.

Il Preambolo dello Statuto dell'Organizzazione dichiara la volontà degli Stati membri di conformarsi ai valori che rappresentano il patrimonio comune dei loro popoli, e la fonte di libertà e dello Stato di diritto. Nel 1950 l'Organizzazione ha adottato la Convenzione per la Salvaguardia dei Diritti dell'Uomo e delle Libertà Fondamentali, uno strumento rivoluzionario per l'epoca, che prevedeva la possibilità di ricorso a una Corte – la Corte Europea dei Diritti dell'Uomo – nel caso in cui non venissero attuate le disposizioni della Convenzione. Il Protocollo opzionale n.1 alla Convenzione, adottato nel 1952, stabilisce ai sensi dell'articolo 3 che gli Stati membri debbano impegnarsi a tenere libere elezioni a intervalli ragionevoli con votazione segreta e in condizioni tali da assicurare la libera scelta delle persone.

Stati membri del Consiglio d'Europa



Fonte: www.coe.org

In seno al Consiglio d'Europa vi sono due organi parlamentari: uno è l'Assemblea Parlamentare, e l'altro è il Congresso dei Poteri Locali e Regionali. Entrambi sono legati all'osservazione elettorale.

i. L'Assemblea Parlamentare del Consiglio d'Europa

L'Assemblea Parlamentare del Consiglio d'Europa è composta da 318 parlamentari provenienti dai parlamenti nazionali dei 47 Stati membri e si riunisce generalmente quattro volte l'anno per le sessioni plenarie a Strasburgo⁴⁵. L'Assemblea Parlamentare del Consiglio d'Europa è stata determinante nell'introduzione istituzionalizzata dell'osservazione parlamentare delle elezioni in Europa. La sua prima iniziativa fu quella di monitorare il processo elettorale di uno Stato nel 1974 nel contesto del ritorno della Grecia al Consiglio d'Europa.

Con la fine della Guerra Fredda, il Consiglio d'Europa fu letteralmente bombardato di richieste di adesione da parte dei Paesi dell'Europa centro-orientale. Questa ondata di richieste spinse l'Assemblea Parlamentare a legare l'appartenenza al Consiglio d'Europa al rispetto dei principi delle elezioni libere ed eque, mettendo in atto una sorta di condizionalità politica legata all'instaurarsi della democrazia. Venne così introdotta una procedura per il controllo del rispetto degli impegni assunti da parte degli Stati membri che facevano richiesta di ingresso nell'Organizzazione. Tra i vari strumenti utilizzati per monitorare il livello delle istituzioni democratiche dei Paesi che facevano richiesta di adesione, un ruolo principale era svolto dalle missioni di monitoraggio elettorale. Per tale ragione l'Assemblea Parlamentare osservò in quegli anni le elezioni nei Paesi dell'ex Unione Sovietica e nei suoi Stati satelliti. Dal 1989 l'Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa ha osservato più di 140 elezioni parlamentari e presidenziali in Europa, dove sono stati inviati oltre 1800 parlamentari.

Nel tempo l'Assemblea Parlamentare del Consiglio d'Europa ha iniziato a collaborare nelle missioni di osservazione elettorale con l'Assemblea Parlamentare dell'Organizzazione per la Cooperazione e la Sicurezza di Europa

⁴⁵ L'Assemblea Parlamentare ha tenuto la sua prima sessione a Strasburgo il 10 agosto 1949, e può essere considerata la più antica assemblea parlamentare internazionale con una composizione pluralistica di membri democraticamente eletti del parlamento, stabilito sulla base di un trattato intergovernativo.

(OSCE) e il suo ufficio per l'Istituzione Democratica e i Diritti Umani (ODIHR), con il Parlamento Europeo e con l'Assemblea Parlamentare dell'Organizzazione del Trattato dell'Atlantico del Nord (NATO).

La caratteristica principale delle osservazioni elettorali del Consiglio d'Europa è che una richiesta di adesione al Consiglio o la domanda di una speciale partecipazione è direttamente correlata alle instaurazioni di un governo democratico. In effetti, uno dei presupposti per l'adesione o per una partecipazione speciale nel Consiglio d'Europa è l'organizzazione di elezioni libere e eque. Così, l'osservazione elettorale da parte del Consiglio non è quindi un incoraggiamento e un sostegno dato a un Paese in transizione verso la democrazia, ma un requisito istituzionale e normativo per l'ammissione stessa all'Organizzazione.

ii. Il Congresso dei Poteri Locali e Regionali del Consiglio d'Europa

L'altra assemblea politica del Consiglio d'Europa è il Congresso dei Poteri Locali e Regionali, un'assemblea politica costituita da 648 membri con cariche elettive legate all'amministrazione degli enti locali (possono essere consiglieri regionali o comunali, sindaci o presidenti di enti regionali) dei 47 Stati membri del Consiglio d'Europa, in rappresentanza di oltre 200.000 collettività. Il suo ruolo è di promuovere la democrazia locale e regionale, migliorare l'amministrazione locale e rafforzare il grado di autonomia degli enti locali e regionali. Il Congresso verifica l'applicazione dei principi stabiliti dalla Carta europea delle Autonomie Locali e favorisce i processi di decentramento e regionalizzazione, nonché la cooperazione transfrontaliera tra città e regioni, conducendo regolari visite di controllo a tutti gli Stati membri per valutare l'attuazione della Carta europea delle Autonomie Locali, e elaborando raccomandazioni.

Il Congresso incoraggia gli Stati membri a tener conto della dimensione locale e regionale e a coinvolgere pienamente gli Enti locali e regionali nell'elaborazione delle decisioni politiche. Inoltre, garantisce che venga rispettato il principio di sussidiarietà, che assicura il trasferimento di alcune responsabilità e di risorse finanziarie agli enti locali e regionali⁴⁶. Il Congresso osserva periodicamente le elezioni amministrative locali e regionali svolte nei 47 Stati

⁴⁶ La gran parte delle riforme legislative effettuate dagli Stati membri sono state predisposte sulla base degli esiti dei rapporti di monitoraggio del Congresso.

membri del Consiglio d'Europa. I compiti svolti dai membri del Congresso in qualità di osservatori si estendono a tutto il processo elettorale e vanno di pari passo con il monitoraggio della Carta europea delle Autonomie Locali. Il ruolo specifico dei rappresentanti locali e regionali eletti che, in qualità di membri del Congresso, osservano le elezioni locali e regionali, è utilizzato per promuovere la legittimità e la credibilità del processo elettorale a livello locale e regionale.

Visto l'accordo stipulato con il Comitato delle Regioni dell'Unione Europea, le delegazioni del Congresso includono alcuni membri del Comitato delle Regioni dell'Unione Europea. Da quando è stato istituito, il Congresso ha contribuito all'elaborazione di una serie di trattati internazionali, tra cui la Carta Europea delle Autonomie Locali, che è diventata il punto di riferimento internazionale in questo settore, che stabilisce norme comuni europee per tutelare i diritti delle collettività territoriali⁴⁷. Dal 1990 il Congresso dei Poteri Locali e Regionali ha preso parte a quasi 100 missioni di osservazione elettorale nei 47 Paesi membri del Consiglio d'Europa e talvolta, anche al di fuori dei suoi 47 Stati membri⁴⁸.

iii. La Commissione di Venezia

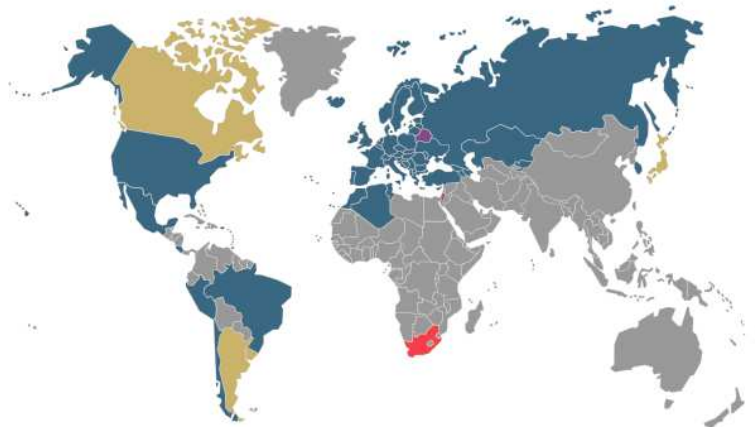
Per supportare la promozione e l'instaurazione della democrazia, 18 Paesi membri del Consiglio d'Europa hanno istituito nel 1990 un ente, la Commissione Europea per la Democrazia attraverso il Diritto, meglio nota come Commissione di Venezia, perché divenisse l'organismo consultivo del Consiglio d'Europa sulle questioni costituzionali. Il suo ruolo è di fornire consulenza legale sia ai suoi Stati membri, sia a Stati non membri, in particolare quelli dell'Europa centrale e orientale che desiderano migliorare le proprie costituzioni perché siano in linea con gli standard europei nel campo della democrazia, dei diritti umani e dello

⁴⁷ Gli Stati europei che hanno ratificato la Carta hanno l'obbligo di rispettare una serie di condizioni, di principi e pratiche in questo settore. Aperta alla firma nel 1985, la Carta è entrata in vigore nel 1988 ed è stata ratificata da tutti i 47 Stati membri del Consiglio d'Europa. Il 16 novembre 2009 un Protocollo aggiuntivo è stato adottato per integrare il testo della Carta. Tra gli altri strumenti giuridici di riferimento del Congresso vi sono: la Convenzione Quadro sulla Cooperazione Transfrontaliera delle Comunità o Autorità Territoriali (1980), la Convenzione sulla Partecipazione degli Stranieri alla Vita Pubblica a Livello Locale (1992), la Carta delle Lingue Regionali o Minoritarie (1992), il Codice Europeo di Condotta per l'Integrità Politica degli Eletti Locali e Regionali (1999), la Carta Europea sulla Partecipazione dei Giovani alla Vita Locale e Regionale (2003), e il Quadro di riferimento per la democrazia regionale (2009).

⁴⁸ Ad esempio è stato coinvolto nelle osservazioni elettorali in Israele nel 2008.

stato di diritto.

Stati membri della Commissione di Venezia



Fonte: www.coe.int

A oggi la Commissione di Venezia è composta da 61 Stati membri: i 47 Paesi membri del Consiglio d'Europa, più altri 14 Paesi⁴⁹, 5 Paesi con lo status di osservatori e 1 membro associato. La Commissione Europea e l'OSCE, con il suo Ufficio per la democrazia e i diritti umani (ODIHR) partecipano alle sessioni. I suoi membri individuali sono professori universitari di diritto pubblico e internazionale, giudici delle Corti Suprema e Costituzionale, membri dei parlamenti nazionali e un certo numero di funzionari pubblici. Essi sono designati per quattro anni dagli Stati membri, ma agiscono a titolo personale.

La Commissione di Venezia opera in tre aree: istituzioni democratiche e diritti fondamentali, giustizia costituzionale e ordinaria, elezioni, referendum e partiti politici. Il suo Segretariato permanente si trova a Strasburgo, in Francia, presso la sede del Consiglio d'Europa, mentre le sue sessioni plenarie si tengono a Venezia, in Italia, presso la Scuola Grande di San Giovanni Evangelista, quattro volte l'anno (marzo, giugno, ottobre e dicembre). Dalla sua creazione, la Commissione di Venezia è stata attiva nel campo elettorale, in particolare attraverso l'adozione di pareri su disegni di legge elettorale. In due decenni, la

⁴⁹ Algeria, Brasile, Cile, Costa Rica, Israele, Kazakistan, Repubblica di Corea, Kosovo, Kirghizistan, Marocco, Messico, Perù, Tunisia e Stati Uniti.

Commissione di Venezia ha adottato circa 120 pareri e 60 testi di carattere generale sulle elezioni, referendum e partiti politici.

La Commissione di Venezia collabora strettamente con l'Ufficio per le Istituzioni Democratiche e i Diritti Umani (ODHIR) dell'Organizzazione per la Sicurezza e la Cooperazione in Europa (OSCE). La maggior parte dei pareri relativi alla legislazione elettorale è redatta congiuntamente da queste due Organizzazioni. La Commissione di Venezia opera anche su questioni relative ai referendum, sia da un punto di vista generale, sia in casi specifici⁵⁰. Al fine di dare alle leggi elettorali una certa stabilità e di promuovere la costruzione di un patrimonio elettorale europeo, la Commissione di Venezia, assieme ad un'altra unità del Consiglio d'Europa, nota come Consiglio per le Elezioni Democratiche⁵¹, ha sviluppato i principi del patrimonio elettorale europeo, in particolare con la stesura del Codice di Buona Condotta in Materia Elettorale e il Codice di Buone Pratiche sui Referendum⁵².

La Commissione di Venezia organizza ogni anno una conferenza europea degli Organi di gestione elettorale, oltre a seminari per la diffusione di tali pratiche, ed è responsabile dei corsi di formazione indirizzati alle commissioni elettorali. La Commissione di Venezia fornisce anche consulenza legale per le missioni di osservazione elettorale dell'Assemblea Parlamentare⁵³. Le attività della Commissione di Venezia in materia elettorale sono le seguenti: pareri e studi, seminari, corsi di formazione e missioni di assistenza. Inoltre, la Commissione ha creato una banca dati, il VOTA database, che ha lo scopo di facilitare l'accesso alla legislazione elettorale di tutti i membri della Commissione di Venezia, degli osservatori e altri Stati che partecipano al lavoro della

⁵⁰ Ad esempio, è stato coinvolto in Montenegro per il referendum per l'indipendenza e recentemente nella Provincia autonoma italiana di Trento. Nel 2013 e 2014 ha indirizzato una bozza legislativa relativa alle elezioni, referendum e partiti politici in Bulgaria, Kirghizistan, Moldavia, Serbia, ex Repubblica Jugoslava di Macedonia e Ucraina.

⁵¹ Il Consiglio per elezioni democratiche si occupa dell'analisi dei pareri e degli studi della Commissione di Venezia in materia elettorale, prima della loro presentazione alla sessione plenaria. Il Consiglio per le elezioni democratiche è composto da rappresentanti della Commissione di Venezia, dell'Assemblea Parlamentare e del Congresso dei poteri locali e regionali del Consiglio d'Europa.

⁵² Si tratta di documenti di riferimento del Consiglio d'Europa, approvati dall'Assemblea Parlamentare e dal Congresso dei Poteri Locali e Regionali.

⁵³ Ad esempio, nel 2014 la Commissione ha partecipato a otto missioni di osservazione elettorale, in Bulgaria, Malta, Moldavia, Serbia, "ex Repubblica jugoslava di Macedonia", Tunisia e Ucraina.

Commissione. Inoltre, la Commissione di Venezia assiste le autorità nazionali nell'attuazione della legislazione elettorale quando richiesto⁵⁴. Ha anche incoraggiato altre Organizzazioni internazionali a partecipare al proprio lavoro in qualità di osservatore; tra loro vi è il Parlamento Europeo, la Commissione Europea, l'Ufficio per le Istituzioni Democratiche e i Diritti Umani (ODIHR) e anche l'Assemblea Parlamentare dell'Organizzazione per la Sicurezza e Cooperazione in Europa (PA OSCE).

e. L'Organizzazione per la Sicurezza e la Cooperazione in Europa

L'Organizzazione per la Sicurezza e la Cooperazione in Europa è composta da 57 Stati. Le sue radici risalgono all'inizio degli anni Settanta, con l'istituzione della Conferenza sulla Sicurezza e la Cooperazione in Europa (CSCE), che durante la guerra fredda è servita da foro multilaterale per il dialogo e il negoziato tra Est e Ovest. L'Atto finale di Helsinki, firmato ad agosto 1975, conteneva una serie di impegni fondamentali su questioni di sicurezza, economia, ambiente e nel campo dei diritti umani. Inoltre, sanciva un decalogo di principi fondamentali che regolavano la condotta degli Stati nei confronti dei propri cittadini e tra loro.

Grazie ai vertici che ebbero luogo tra il 1975 e gli anni Ottanta, la CSCE è riuscita a gestire il rapporto tra gli Stati dell'Est e quelli dell'Ovest nel pieno del clima della guerra fredda. Nel 1990, con la caduta del comunismo, il Vertice di Parigi ha dichiarato un nuovo inizio per la CSCE, e proprio nella Carta di Parigi per una Nuova Europa, la CSCE è stata chiamata a rispondere alle nuove sfide del post guerra fredda. A tal fine si è dotata di strutture permanenti, tra cui un segretariato e altre istituzioni specifiche.

Nel 1990, gli Stati parti hanno adottato il Documento di Copenaghen, che stabiliva come la volontà del popolo, liberamente e correttamente espressa attraverso periodiche e veritiere elezioni, fosse da ritenersi l'unica legittima base dell'autorità di ogni governo. Nello stesso anno, a seguito di una decisione presa al vertice di Parigi, la CSCE istituisce l'Ufficio per le Istituzioni Democratiche e i

⁵⁴ Ad esempio, la Commissione di Venezia ha dato assistenza alla Commissione Elettorale Centrale della Georgia su base regolare nel contesto di vari cicli elettorali dal 2003. La Commissione di Venezia ha assistito anche la Commissione Elettorale Centrale dell'Albania, in particolare nel 2012. Ha anche regolarmente assistito la Commissione Elettorale Centrale della Moldavia e fornito assistenza alla Commissione Elettorale Centrale dell'Ucraina, tra gli altri Paesi.

Diritti dell'Uomo (ODIHR) con sede a Varsavia, in Polonia, al quale viene dato il compito di seguire l'osservazione delle elezioni, lo sviluppo democratico, i diritti umani, le questioni delle minoranze, lo stato di diritto.

Nel 1992, nel pieno dei conflitti etnici durante le guerre jugoslave, viene istituito l'Alto Commissario per le minoranze nazionali, con il compito di individuare rapide risoluzioni alle tensioni etniche che potrebbero mettere in pericolo la pace, la stabilità o le relazioni amichevoli tra gli Stati partecipanti. Nel 1994 la CSCE è diventata l'Organizzazione per la Sicurezza e la Cooperazione in Europa, e a oggi, riconoscendo che le elezioni democratiche costituiscono la base per un governo legittimo, l'Organizzazione osserva le elezioni all'interno dei 57 Stati membri, e se richiesto, fornisce assistenza tecnica per migliorare il quadro legislativo e amministrativo elettorale degli Stati membri, operando in collaborazione con il Consiglio d'Europa, offre formazione ai membri delle commissioni elettorali, ai media e alle forze dell'ordine, oltre a prevedere iniziative per formare sui propri diritti l'elettorato nei Paesi membri. L'Organizzazione ha osservato più di 150 elezioni e referendum dal 1995 a oggi, inviando circa 35.000 osservatori⁵⁵.

Stati membri dell'Organizzazione per la Sicurezza e Cooperazione in Europa



Fonte: <http://polis.osce.org/countries/>

⁵⁵ L'OSCE ha operato al di fuori di una propria area per due volte, inviando una squadra che ha offerto supporto tecnico per le elezioni presidenziali del 9 ottobre 2004 in Afghanistan (partner OSCE nella cooperazione), e un gruppo di supporto elettorale che ha contribuito alle elezioni parlamentari del settembre 2005.

f. L'Unione Europea

L'Unione Europea è un'organizzazione regionale europea costituita da 28 Stati membri. La sua storia è molto lunga e articolata e, dal lontano 1957 quando era costituita solo da sei Paesi, l'Organizzazione si è ampliata in modo significativo, soprattutto dopo la fine del comunismo nei Paesi dell'Europa centrale e orientale.

Stati membri dell'Unione Europea



Fonte: <https://europa.eu/european-union/countries>

La grande influenza politica ed economica che l'Organizzazione esercita, spinge molti Paesi ad aspirare di poter aderire un giorno a essa, benché per essere ammessi, gli Stati debbano dimostrare di possedere degli elementi fondamentali, per potersi integrare nelle istituzioni comunitarie. A tal fine, l'Unione Europea afferma una forte condizionalità politica all'accesso di nuovi Stati, i quali devono essere disposti a modificare i loro regolamenti interni, inclusi aspetti riguardanti la democrazia e lo stato di diritto e i propri sistemi economici.

Tra le varie attività volte a promuovere la democrazia, i diritti umani e lo stato di diritto, l'osservazione elettorale rappresenta una delle attività principali dell'Unione. Essa contribuisce a rafforzare le istituzioni democratiche, la fiducia delle persone nei processi elettorali, e a prevenire eventuali frodi, intimidazioni e violenze. Soprattutto dimostra di essere efficace nel rafforzare altri obiettivi di politica estera dell'Unione Europea. Le missioni dell'Unione Europea sono,

infatti, destinate ai Paesi terzi, che non sono membri dell'Organizzazione. Lo scopo delle missioni di osservazione elettorale è quello di aiutare i Paesi partner a tenere elezioni di alto livello, esercitando una certa condizionalità politica da cui derivano aiuti e finanziamenti.

L'Unione europea è diventata una forza trainante nel campo dell'osservazione elettorale internazionale. Dal 2000 più di 120 missioni di osservazione elettorale sono state dispiegate in tutti i continenti, con l'eccezione degli Stati membri dell'Organizzazione, dei quali si occupa l'Organizzazione per la Sicurezza e la Cooperazione in Europa (OSCE) assieme al Consiglio d'Europa. Oltre al monitoraggio delle elezioni, l'Unione Europea, attraverso la Commissione Europea, è impegnata nell'assistenza elettorale, che fornisce supporto tecnico ai processi elettorali⁵⁶. Questa duplice forma di sostegno elettorale costituisce un contributo significativo alla promozione della democrazia e dello sviluppo.

Infine, il trattato di Lisbona, che è stato firmato nel 2007 ed è entrato in vigore alla fine del 2009, ha istituito il Servizio Europeo per l'Azione Esterna, una sorta di servizio diplomatico dell'Unione europea che aiuta il capo degli affari esteri dell'Unione, l'Alto rappresentante per gli affari esteri e la politica di sicurezza, a realizzare la politica estera e di sicurezza comune dell'Unione. Uno dei compiti principali di questa divisione SEAE/ EEAS è di garantire che tutte le diverse attività che l'UE svolge all'estero siano coerenti ed efficaci.

Dal 2000 l'Unione ha effettuato più di 120 missioni coinvolgendo la partecipazione di oltre 11.000 osservatori.

g. L'Unione Africana

L'Unione africana (UA) è un'organizzazione regionale intergovernativa africana costituita da 54 Paesi⁵⁷. L'UA è stata fondata il 26 maggio 2001 a Addis Abeba e lanciata il 9 luglio 2002 in Sudafrica, con l'obiettivo di sostituire l'Organizzazione per l'Unità Africana (OUA).

⁵⁶ Ulteriori informazioni sull'assistenza elettorale sono disponibili nel sito sullo sviluppo e la cooperazione EuropeAid.

⁵⁷ L'unico Stato africano che non è membro dell'Organizzazione è il Marocco, sebbene il Burkina Faso e la Repubblica Centrale Africana abbiano la partecipazione sospesa a causa dei recenti colpi di Stato e le guerre civili in corso.

Stati membri dell'Unione Africana



Fonte: https://au.int/en/member_states

Le decisioni più importanti dell'Organizzazione sono prese dall'Assemblea dell'Unione Africana, composta dai capi di Stato e capi di governo degli Stati dell'Unione Africana, che si riunisce una volta all'anno e prende le sue decisioni per consenso o con una maggioranza di due terzi. Essa sta gradualmente decentrando alcuni dei suoi poteri decisionali al Parlamento panafricano (PAP) che diventerà il più alto organo legislativo dell'Unione africana. Il Parlamento panafricano è composto da 265 rappresentanti eletti da tutti i 54 stati dell'Unione, e destinato a fornire partecipazione popolare e della società civile ai processi di democratizzazione. La principale capitale amministrativa dell'Unione africana è ad Addis Abeba, in Etiopia, dove ha sede la Commissione dell'Unione Africana, che è responsabile per l'amministrazione e il coordinamento delle attività e dell'Organizzazione⁵⁸.

Dal 2002 l'Assemblea dell'Unione africana ha istituito l'Unità per l'Assistenza delle Elezioni per rafforzare il monitoraggio e l'osservazione delle

⁵⁸ Altre strutture dell'Unione Africana sono ospitate da diversi Stati membri: la Commissione africana dei diritti dell'uomo e dei popoli, per esempio ha sede a Banjul, Gambia; e il Segretariato del Nuovo partenariato per lo sviluppo dell'Africa (NEPAD) e il Parlamento panafricano sono a Midrand, in Sudafrica.

elezioni. L'Organizzazione ha adottato una serie di importanti documenti relativi alla democratizzazione delle istituzioni, che includono la Convenzione dell'Unione africana sulla prevenzione e la lotta contro la corruzione del 2003, la Carta africana sulla democrazia, le elezioni e il buon Governo del 2007, e il Nuovo partenariato per lo sviluppo dell'Africa (NEPAD) con la sua associata Dichiarazione sulla democrazia, l'amministrazione politica ed economica.

2.9 Le missioni di osservazione elettorale delle Organizzazioni Non Governative Internazionali.

Le organizzazioni non governative (ONG) hanno svolto un ruolo sempre più importante e utile nell'assistere i Paesi nella loro transizione verso la democrazia. Tra queste, le organizzazioni non governative più note nel campo di monitoraggio elettorale sono tutte Statunitensi: NDI, IRI e il Carter Center.

a) National Democratic Institute (NDI)

L'Istituto Nazionale Democratico per gli affari internazionali (NDI) è un'organizzazione apartitica, senza scopo di lucro, che collabora nei Paesi in via di sviluppo per aumentare l'efficacia delle istituzioni democratiche. Le aree centrali del programma dell'NDI comprendono la partecipazione dei cittadini alla vita pubblica attraverso le elezioni, rafforzare la democrazia, l'inclusione politica dei gruppi emarginati, e agire sulla questione di genere. La missione dichiarata dell'Organizzazione è di sostenere e rafforzare le istituzioni democratiche in tutto il mondo attraverso la partecipazione dei cittadini, la trasparenza e la responsabilità nel governo.

Questa organizzazione è stata fondata nel 1983, poco dopo che il Congresso degli Stati Uniti creò una fondazione, il *National Endowment for Democracy* per rafforzare le istituzioni democratiche in tutto il mondo⁵⁹. L'Istituto

⁵⁹ Il National Endowment for Democracy funge da organizzazione ombrello attraverso il quale gli istituti e le organizzazioni non governative possono ricevere un finanziamento per realizzare i programmi a favore della democrazia all'estero. L'NDI riceve un sostegno finanziario dal Congresso degli Stati Uniti, dal Dipartimento di Stato degli Stati Uniti e dall'Agenzia statunitense per lo sviluppo internazionale, nonché da circa 35 altri Paesi, istituzioni e fondazioni multilaterali. Il discorso di Westminster di Reagan condusse, infatti, alla creazione del National Endowment for Democracy da parte del Congresso Americano nel 1983. Tale Fondazione prevede che i fondi del Congresso si indirizzino ad altri tre istituti oltre all'IRI: l'Istituto Nazionale Democratico per gli

ha più di venticinque anni di esperienza nel campo dell'osservazione elettorale internazionale. Esso assiste anche le organizzazioni di monitoraggio elettorale nazionali non partitiche. Questa organizzazione è stata una delle promotrici della Dichiarazione dei principi per l'osservazione elettorale internazionale e del Codice di condotta per gli osservatori elettorali internazionali, che furono lanciate nel mese di ottobre 2005 presso le Nazioni Unite⁶⁰.

Come parte del suo lavoro, l'NDI facilita gli sforzi per creare una rete globale di osservatori elettorali chiamato Global Network of Domestic Election Monitors, che mira a promuovere la solidarietà tra le organizzazioni civiche non partitiche di tutto il mondo e creare un ambiente interattivo dove possa avvenire lo scambio di buone pratiche⁶¹. L'NDI attualmente amministra il sito GNDEM e i mezzi di comunicazione sociali per la rete. Al centro della GNDEM c'è la Dichiarazione sui principi globali per l'osservazione elettorale e di monitoraggio non partitica⁶². Sviluppato dai rappresentanti dei membri della rete regionale di GNDEM, la dichiarazione mira a radicare standard globali per l'osservazione elettorale apartitica e solidificare il ruolo critico di osservatori dei cittadini al processo elettorale. L'Istituto ha pubblicato un manuale su come le Organizzazioni domestiche monitorino le elezioni, una guida per aiutare gruppi di cittadini a sviluppare piani di monitoraggio e professionalizzare le loro capacità.

b. International Republican Institute (IRI)

Fondata nel 1983, l'*International Republican Institute* (IRI) è un'organizzazione no-profit, apartitica impegnata a far progredire la libertà e la democrazia in tutto il mondo, aiutando i partiti politici a essere più ricettivi verso le buone pratiche, aiutando i cittadini a partecipare alla pianificazione del governo, e lavorando per coinvolgere nel processo politico i gruppi più svantaggiati, tra i quali si trovano donne e giovani.

affari internazionali (NDI), il centro americano per la Solidarietà Internazionale del Lavoro, e il centro per L'impresa internazionale privata. Queste organizzazioni forniscono assistenza tecnica agli organi politici di tutto il mondo.

⁶⁰ Ora è approvato da 46 organizzazioni non governative e intergovernative internazionali, che sono impegnate nel processo di miglioramento dell'osservazione elettorale internazionale.

⁶¹ Dal 2009, più di 175 gruppi di osservazione elettorale domestici o regionali di oltre 75 Paesi hanno aderito a quest'iniziativa.

⁶² Si veda *Declaration of Global Principles for Nonpartisan Election Observation and Monitoring*.

Noto come Istituto Nazionale Repubblicano per gli Affari Internazionali, la missione dichiarata dell'Organizzazione è di diffondere la libertà in tutto il mondo. Le sue attività comprendono l'assistere i partiti politici e i candidati alle elezioni a sviluppare le proprie strutture istituzionali e i valori di appartenenza, pratiche di buon governo, lo sviluppo della società civile, l'educazione civica, lo sviluppo della partecipazione di donne e giovani, le riforme elettorali e il monitoraggio delle elezioni.

Come l'NDI, l'IRI è un'organizzazione apartitica fondata nel 1983, dopo che nel 1982 il Presidente degli Stati Uniti Ronald Reagan aveva proposto come obiettivo quello di aiutare tutti i Paesi a costruire i pilastri della democrazia, affermando la convinzione che la libertà non è prerogativa esclusiva di pochi fortunati, ma il diritto inalienabile e universale di tutti gli esseri umani. La maggior parte dei finanziamenti della IRI vengono dalla Agenzia degli Stati Uniti per lo Sviluppo Internazionale (USAID), il Dipartimento di Stato degli Stati Uniti, e il *National Endowment for Democracy*. In un primo momento, l'IRI si è concentrato sulle istituzioni e i processi democratici in America Latina, ma ha ampliato la sua attenzione in tutto il mondo dalla fine della guerra fredda. L'IRI opera come organizzazione politica all'estero, fornendo formazione e assistenza ai partiti politici favoriti. Essa non svolge alcun ruolo nella politica domestica degli Stati Uniti, tuttavia, la maggior parte del personale dei consulenti provengono dal partito repubblicano. L'organizzazione sorella, l'Istituto Nazionale Democratico per gli Affari Internazionali, attinge principalmente dal Partito Democratico.

Per contribuire a rafforzare i processi elettorali e garantire che le elezioni siano libere e trasparenti, l'organizzazione svolge missioni internazionali di osservazione elettorale, verifica che i partiti politici siano disposti a partecipare e godano degli strumenti necessari per monitorare il processo elettorale, supportano le iniziative per educare al voto e garantire che i cittadini comprendano i loro diritti e il loro ruolo nel processo elettorale e dispongano delle informazioni necessarie per prendere una decisione consapevole alle urne, aumentando la partecipazione nel processo elettorale di gruppi emarginati e sostenendo gli sforzi di riforma elettorale per migliorare la qualità della democrazia elettorale.

L'IRI sostiene e segue la Dichiarazione di principi per osservatori

elettorali internazionali e il Codice di condotta per gli osservatori elettorali internazionali adottati nel 2005. Sostiene anche la Dichiarazione di principi globali per l'osservazione elettorale apartitica e il monitoraggio delle Organizzazioni di cittadini e l'importante ruolo che i cittadini osservatori svolgono nel garantire elezioni trasparenti e aperte.

c) The Carter Center

Il Carter Center è un'organizzazione non governativa, senza fini di lucro fondata nel 1982 dall'ex presidente degli Stati Uniti, Jimmy Carter e sua moglie Rosalynn Carter⁶³. Il Carter Center lavora per promuovere i diritti umani e alleviare le sofferenze umane. Il Centro è governato da un consiglio di amministrazione, composto da molte persone d'affari importanti, educatori, ex funzionari governativi, e filantropi eminenti che supervisionano le attività e le proprietà dell'organizzazione e promuovono i suoi obiettivi e traguardi.

Nel 2002, il presidente Carter ha ricevuto il premio Nobel per la Pace per il suo lavoro per trovare soluzioni pacifiche ai conflitti internazionali, per far progredire la democrazia e i diritti umani, e per promuovere lo sviluppo economico e sociale attraverso l'Organizzazione, che è pioniera nell'osservazione delle elezioni dal 1989. Gli osservatori del Carter Center analizzano le leggi elettorali, valutano l'educazione degli elettori e i processi di registrazione, e valutano l'equità delle campagne elettorali. La presenza di osservatori imparziali scoraggia interferenze o frodi nel processo di voto, e rassicura gli elettori che possono esprimere il loro voto in modo sicuro e in segreto e che la catalogazione dei voti sarà condotta senza manomissioni.

Il Carter Center invia osservatori solo su invito da parte delle autorità elettorali di un Paese e quando l'invito è accolto da parte dei principali partiti politici. Gli osservatori non interferiscono nel processo elettorale e non rappresentano il governo degli Stati Uniti. Il Centro ha svolto un ruolo chiave nella costruzione di consenso su una serie comune di principi internazionali per l'osservazione delle elezioni. Sta anche guidando lo sforzo di sviluppare

⁶³ *Beyond the White House: Waging Peace, Fighting Disease, Building Hope*, racconti dei primi 25 anni del Carter Center. È stato scritto dal Presidente Carter e pubblicato nel 2007 da Simon & Schuster.

metodologie efficaci per osservare le elezioni che utilizza nuove tecnologie per il voto elettronico. Il Carter Center supporta la crescita delle istituzioni democratiche per garantire che sia rispettato lo stato di diritto e i diritti umani, che le decisioni del governo siano aperte e trasparenti, e che tutti possano avere risorse adeguate per competere in modo equo per una carica pubblica. Il Carter Center promuove anche la diffusione di modelli, lezioni, e delle migliori pratiche per un buon governo democratico. L'obiettivo è di potenziare gli strumenti a disposizione per i Paesi in transizione che stanno cercando di costruire istituzioni democratiche⁶⁴.

2.10 Conclusioni

È evidente che la promozione della democrazia è stata negli ultimi sessant'anni una delle tematiche più ricorrenti in seno agli organismi intergovernativi internazionali. Una tematica che ha entusiasmato politologi, accademici, politici e la stessa società civile. L'idea del potere al popolo, ha segnato la storia delle più grandi rivoluzioni, e non ha risparmiato sistemi politici differenti, che presto o tardi hanno, o dovranno confrontarsi con tale richiesta, che si rinnova di generazione in generazione. Nessun sistema politico ne è immune.

Il diritto di partecipare alla vita politica del proprio Paese, sancito dai più rilevanti strumenti normativi, è sempre un diritto attuale, e uno di quei diritti che forse più di altri è capace di scaldare gli animi di ogni essere umano. La strategia di depoliticizzare le elezioni, deprivandole dell'ideale democratico ha condotto a un aumento dei Paesi che nel mondo si definiscono democrazie elettorali, ma che, di fatto, rappresentano regimi pseudo democratici. Tuttavia, benché un Paese non possa considerarsi democratico solo perché indice le elezioni, è altrettanto chiaro che nessun Paese può dirsi democratico senza di esse. In una democrazia, infatti, le elezioni sono credibili, trasparenti, competitive e il voto è segreto.

I Paesi di antica tradizione democratica, e le organizzazioni internazionali

⁶⁴ Nel 2010, il Centro ha lanciato *l'Election Obligations Standard Database*, che consolida più di 150 fonti del diritto internazionale in materia di diritti umani e delle elezioni. È utilizzato dal Carter Center e da altri osservatori elettorali per fornire una base per valutare le elezioni, le leggi e gli standard internazionali e regionali. Il Centro è anche una delle nove organizzazioni che gestiscono insieme l'*ACE Electoral Knowledge Network*. L'ACE è un archivio di conoscenza che fornisce informazioni complete e consigli sui processi elettorali per gli organi elettorali, i partiti politici, le organizzazioni della società civile, e i ricercatori.

intergovernative di cui fanno parte, continuano a investire cospicue risorse nel dispiegamento di strumenti di utili alla democratizzazione degli Stati cosiddetti in transizione, o a regime ibrido, nei quali le persone non godono dei diritti sanciti dalle convenzioni internazionali a cui spesso i propri Stati hanno aderito. Tra gli strumenti di maggior efficacia per la democratizzazione degli Stati e la creazione d'istituzioni democratiche si inserisce il monitoraggio elettorale, soprattutto quando esso è legato a una strategia di condizionalità politica nell'erogazione di vantaggi. Le missioni di osservazione elettorale hanno così contribuito a garantire che i valori universali che sono stati sanciti dai vari strumenti normativi, vengano, di fatto, rispettati.

Una missione internazionale è chiamata a valutare il quadro costituzionale e giuridico del Paese, la delimitazione delle circoscrizioni, la registrazione degli elettori e dei candidati, la formazione del personale elettorale, l'educazione degli elettori, la copertura dei media, la campagna e i preparativi per il giorno delle elezioni, così come il processo d'appello in caso di reclami.

Tutto ciò ha l'obiettivo di poter legittimare o meno il processo elettorale, e aumentare la fiducia del pubblico nel processo elettorale per scoraggiare le frodi, rafforzare il rispetto dei diritti umani, e contribuire alla risoluzione pacifica dei conflitti.

Tuttavia, sono ancora moltissimi i governi che invitano gli osservatori elettorali internazionali sapendo già preventivamente che tenteranno di manipolare le elezioni. Allo stesso tempo, esiste una forte pressione internazionale per la promozione della democrazia, che ha modificato nel tempo anche i modi di manipolare le elezioni da parte dei governi pseudo democratici. La ragione per la quale gli osservatori vengono invitati anche da parte di governi intenzionati a manipolare le elezioni, è che esistono forti vantaggi internazionali di legittimazione politica per i governi percepiti come democratici. Non esiste altro sistema che riconosca esplicitamente la tutela dei diritti dell'uomo come fine proprio dell'organizzazione dello Stato stesso, e promuovere tale sistema significa riconoscere l'ingiustizia subita ogni giorno da coloro che non ne sono parte, ed è certo che sforzarsi in tal senso non potrà mai essere sbagliato.

CAPITOLO III

IL MONITORAGGIO ELETTORALE ALL'INTERNO DELLA STRATEGIA DI CONDIZIONALITÀ POLITICA DELL'UNIONE EUROPEA: IL CASO DEL MONTENEGRO

3.1 Nascita e sviluppo dello Stato sovrano del Montenegro



Fonte: <https://www.dreamstime.com/stock-illustration-montenegro>

Il Montenegro (Crna Gora) è un piccolo Stato montuoso della Penisola Balcanica di appena 13.812 km² che si affaccia sul Mare Adriatico. Geograficamente confina a ovest per un breve tratto con la Croazia, a nord-ovest con la Bosnia Erzegovina, a nord-est con la Serbia, a est con il Kosovo e a sud con l'Albania.

Questo territorio si è trovato diviso nel corso della storia tra l'Impero d'Oriente e quello d'Occidente, subendo da Oriente le influenze di Bisanzio prima, e successivamente dell'Impero Ottomano e della Russia, e da Occidente gli influssi prima di Roma, poi della Repubblica Serenissima di Venezia e successivamente dell'Impero Austro Ungarico e dell'Italia.

Nel territorio del Montenegro convivono storicamente differenti confessioni religiose, che a seconda dell'area geografica e dei gruppi etnici praticano la confessione ortodossa, cattolica e musulmana. Al pari di tutte e sei le repubbliche della vecchia Repubblica Socialista Federale di Jugoslavia, il Montenegro è, infatti, una repubblica multi-etnica.

L'ultimo censimento del Paese, datato 2012, dimostra come la popolazione del Montenegro sia composta da numerosi gruppi etnici, di cui i montenegrini costituiscono il gruppo dominante.

Al 2012 il Paese contava 672.180 abitanti, dei quali la gran parte Montenegrini (il 45%, circa 278.000 persone) e Serbi (il 30%, con circa 178.000 persone), che convivono con numerosi altri gruppi etnici e minoranze nazionali, quali i Bosniaci (che discendono da popoli slavi convertitisi all'Islam sotto la dominazione ottomana e che rappresentano circa l'8% della popolazione, circa 53.000 abitanti), gli Albanesi (che rappresentano l'unica etnia che non si è slavizzata e ha mantenuto la propria lingua, e costituiscono il 5% della popolazione, circa 30.000 persone), i Musulmani (il 3%, 20.000 persone), i Rom e i Croati (entrambi i gruppi contano l'1% della popolazione, circa 6.000 persone ciascuno).

Dopo gli avvenimenti degli anni Novanta con le guerre jugoslave, una gran parte di montenegrini si è trasferita all'estero, soprattutto in Occidente, emigrando verso gli Stati Uniti e l'Europa, benché molti altri vivano ancora in altre repubbliche dell'ex Repubblica Socialista Federale di Jugoslavia, soprattutto in Serbia.

I montenegrini e i serbi sono generalmente di confessione ortodossa, mentre croati e una parte degli albanesi professano la religione cattolica, e i musulmani slavi, i bosniaci e la gran parte degli albanesi professa l'Islam. Inoltre, a causa dell'ideologia comunista seguita nei quarant'anni della Repubblica Socialista Federale di Jugoslavia, la gran parte della popolazione, soprattutto serba e montenegrina, si professava allora atea. Dagli anni 2000 però, vi è stato un ritorno alla professione del culto religioso anche da parte di queste etnie. Da questi primi indicatori si evince come il Montenegro costituisca un vero e proprio crogiuolo multi-etnico, multi-religioso e multiculturale, dal quale discende una delle sfide maggiori a cui il Paese si trova a dover rispondere: la mancanza di una chiara identità montenegrina¹.

Il Montenegro è uno Stato giovane costituitosi nel 2006, prima di allora, infatti, la Repubblica di Montenegro era parte assieme alla Repubblica di Serbia,

¹ Si veda Sbutega Antun, 2009, *Storia del Montenegro*, Soveria Mannelli: Rubettino.

di uno Stato federale istituito nel febbraio 2003, chiamato Unione di Serbia e Montenegro. Questa unione statale era la ridefinizione di Stato precedente costituitosi tra le stesse entità nel 1992 e chiamato Repubblica Federale di Jugoslavia, in un tentativo di essere considerato dalla comunità internazionale come Stato successore della Repubblica Socialista Federale di Jugoslavia, ormai dissolta a causa della catena di secessioni da parte della Repubblica di Slovenia, Croazia, Bosnia Erzegovina e Macedonia.

La storia recente del Montenegro va a inserirsi nel contesto delle guerre jugoslave degli anni Novanta, e benché sia stata l'unica tra le repubbliche dell'ex Repubblica Socialista Federale di Jugoslavia a non vedere direttamente coinvolto il proprio territorio nelle guerre di quegli anni, è stata comunque partecipe delle guerre, come alleato della Serbia. Non è possibile, infatti, narrare la storia del Montenegro, prescindendo dal legame con la repubblica di Serbia, poiché il trascorso di questo piccolo Paese è stato per molto tempo fortemente intrecciato con quello di quest'ultimo.

Le relazioni tra l'etnia serba e montenegrina non sono mai state marcate da antagonismo etnico, a differenza di quanto avvenne per altri gruppi etnici durante i conflitti nella Repubblica Socialista Federale di Jugoslavia, poiché il confine tra identità serba e montenegrina è sempre stato molto difficile da individuare, in quanto la lingua parlata appartiene allo stesso ceppo serbo-croato, e inoltre, la comune adesione alla Chiesa Ortodossa ha cementato nel tempo la loro identità².

La differenza tra serbi e montenegrini deriva piuttosto dal differente sviluppo storico dei due Stati. La Serbia soccombette all'Impero Ottomano nel XIV secolo e rimase sotto la sua sovranità per cinque secoli. Il Montenegro, grazie alla sua posizione montuosa, fu capace di preservare la propria indipendenza sia dall'Impero Ottomano che dalla Repubblica di Venezia. Nei primi anni del XIX secolo i Serbi, sotto l'Impero Ottomano, iniziarono a combattere per l'indipendenza. Lo Stato di Serbia divenne indipendente nel 1817 e sia la Serbia, che il Montenegro, furono riconosciuti come Stati indipendenti alla

² Si veda Mladenovic Alexandra, 2002, "La lingua serba e le minoranze linguistiche della repubblica federale di Jugoslavia", in Cermel Maurizio (a cura di), 2002. *La transizione alla democrazia di Serbia e Montenegro. La Costituzione della Repubblica Federale di Jugoslavia 1992-2002*, Venezia: Marsilio.

Conferenza di Pace di Berlino nel 1878³. I due Stati divennero vicini nel 1912, dopo l'espansione serba che annesse la Macedonia, e in seguito alla divisione del territorio del Sandzak tra la Serbia e il Montenegro.

Dopo la Prima Guerra mondiale il Montenegro fu incorporato nel neo istituito regno di Serbi, Croati e Sloveni, che fu il primo esperimento concreto di uno Stato indipendente che riunisse tutti i popoli slavi del Sud⁴. Tuttavia, il nuovo Stato era in sostanza un'estensione del precedente Regno di Serbia, che grazie all'alleanza con la vittoriosa Intesa, riuscì a emergere come nuova potenza e ottenne vastissimi territori del dissolto Impero Austro-Ungarico. All'interno del nuovo Regno di Serbi, Croati e Sloveni, la classe politica serba seguì politiche di accentramento volte alla costruzione di una nuova identità nazionale, istituendo, di fatto, uno Stato fortemente centralizzato e indebolendo le autonomie locali. Fu così, che dopo la Prima Guerra Mondiale, il Montenegro perse non solo la propria indipendenza, ma anche tutta la sua autonomia. Una parte politica, i cosiddetti “*white montenegrins*” supportavano le politiche serbe, mentre dall'altra parte, i “*green montenegrins*” erano nazionalisti separatisti che tentavano di ristabilire il Regno di Montenegro. Queste due posizioni opposte riflettevano le complessità dell'identità nazionale del Montenegro, che da una parte includeva un'identificazione con la Serbia e dall'altra parte affermava la propria specificità storica⁵.

Tuttavia, fu solo nel 1929, a causa di forti tensioni tra i favorevoli all'accentramento amministrativo e coloro che desideravano invece il decentramento delle funzioni (tensioni che portarono il Regno quasi alla guerra civile), che la denominazione dello Stato mutò in Regno di Jugoslavia, dando vita a una nuova identità nazionale che seguiva il principio dello “jugoslavismo integrale”.

³ A quel punto i due Stati erano separati dal Sandzak, noto in italiano come Sangiaccato, ancora possedimento Ottomano.

⁴ Conformemente al pensiero dell'epoca, i rapporti tra i tre diversi gruppi etnici del Regno (i serbi, i croati e gli sloveni) fu risolto dalla cosiddetta Costituzione di Vidovan del 1921, che riconosceva un popolo unico, ma dai tre nomi. Mentre gli altri gruppi etnici come i montenegrini, i musulmani e i macedoni non ricevettero in questo primo momento alcuna considerazione. Si veda Pistan Čarna, 2014, “Dalla Balcanizzazione alla jugonostalgija: Dissoluzione della Repubblica Socialista Federale di Jugoslavia”, *Istituzioni del Federalismo*, 4:817-856.

⁵ Sulle origini di queste due fazioni negli anni seguenti alla Prima Guerra Mondiale, si veda Banac Ivo, 1988, *The National Question in Yugoslavia. Origins, History, Politics*, Ithaca: Cornell University Press.

L'occupazione tedesca del 1941 portò alla dissoluzione del primo Regno di Jugoslavia, e Germania, Italia, Ungheria e Bulgaria occuparono parti del suo territorio. Il resto venne diviso tra un governo collaborazionista in Serbia, un protettorato italiano in Montenegro e il nuovo Stato di Croazia. Tuttavia, l'idea di una nazione jugoslava che riunisse tutti i popoli slavi dell'Europa meridionale resistette, e un impressionante movimento di resistenza, che voleva unificare gli Jugoslavi di tutti i gruppi etnici contro l'occupazione straniera e i governi collaborazionisti, e che fu guidato principalmente da comunisti capeggiati da Josip Bros Tito, resistette con tenacia all'occupazione straniera⁶. Al termine della Seconda Guerra Mondiale, e la sconfitta delle potenze dell'Asse che avevano occupato il Regno di Jugoslavia, il potere fu consegnato ai partigiani comunisti che avevano avuto un grande ruolo nella resistenza contro i Nazisti e i collaborazionisti.

Una delle prime azioni del Partito Comunista fu di portare avanti riforme istituzionali che avrebbero promosso la riconciliazione etnica, consci della storia di conflitti etnici verificatasi prima e durante la guerra, il Partito Comunista coniò l'espressione "fratellanza e unità" con il quale si richiamavano tutti i popoli del vecchio Regno di Jugoslavia a rinnovare lo Stato secondo una nuova concezione dello Stato stesso, che avrebbe dovuto essere organizzato come una federazione di popoli aventi gli stessi diritti.

Questa intenzione venne materializzata con la Costituzione del 1946, che rifondò la Jugoslavia come una Federazione di sei repubbliche: Slovenia, Croazia, Bosnia e Erzegovina, Serbia, Montenegro e Macedonia⁷.

La Costituzione del 1946 affermava di voler dare a ogni gruppo etnico all'interno della Repubblica Socialista Federale una propria nazione, ossia uno Stato nel quale sarebbero stati il gruppo etnico dominante, benché fosse previsto che ogni repubblica contenesse al proprio interno delle minoranze alle quali

⁶ Nel frattempo, ebbe luogo un brutale conflitto etnico tra gruppi di nazionalisti estremisti. Il partito di nazionalisti croati di Pavelic, si distinse soprattutto per la sua attitudine al genocidio di ebrei e serbi, ma anche altri gruppi di nazionalisti, come quelli serbi, benché parte della resistenza, si macchiarono della stessa forma di pulizia etnica. Si veda Sbutega Antun, 2009, *Storia del Montenegro*, Soveria Mannelli: Rubettino.

⁷ La Repubblica di Serbia includeva due territori che godevano di molti meno diritti delle Repubbliche, essi erano la provincia autonoma di Vojvodina, con una corposa minoranza ungherese, e un territorio autonomo, il Kosovo, a maggioranza albanese.

venivano comunque riconosciuti alcuni diritti. Gli unici gruppi etnici che non potevano possedere una propria repubblica all'interno della Repubblica Socialista Federale della Jugoslavia, erano quelli che possedevano già uno Stato al di fuori della Jugoslavia, come gli ungheresi che abitavano il territorio serbo di Vojvodina e gli albanesi che abitavano il Kosovo⁸.

La Repubblica Socialista Federale di Jugoslavia fu dunque fondata su un pluralismo nazionale, a cui non corrispondeva un altrettanto pluralismo politico. Il progetto di Tito si proponeva di riunire in un sistema federale sei repubbliche, cinque nazioni, quattro lingue, tre religioni, due alfabeti e un solo partito⁹.

Da quel momento la storia del Montenegro è parte della più ampia storia della Repubblica Socialista Federale di Jugoslavia, la cui Costituzione del 1946, ispirata alla Costituzione Sovietica di Stalin di dieci anni prima, aveva una struttura centralizzante che rendeva facile la dominanza di un solo gruppo etnico, che nella fattispecie della Repubblica Socialista Federale Jugoslava era costituito dal gruppo dei Serbi. Tuttavia, le tensioni all'interno della Repubblica Socialista Federale di Jugoslavia furono più o meno contenute finché vi era una buona prospettiva di crescita economica, e fino a che il comunismo provvedeva a mantenere una comune ideologia all'interno delle sei repubbliche.

Fino agli anni Settanta, il regime comunista fu effettivamente in grado di sviluppare la Repubblica Socialista Federale di Jugoslavia, industrializzando e urbanizzando quella che era sempre stata una società agricola, e offrendo alla popolazione una crescita negli standard di vita. La Costituzione fu emendata varie

⁸ Secondo la formula di Tito, divenuta tradizionale nel federalismo jugoslavo, venne istituito un sistema a tre livelli per affrontare la questione etnica in modo che tutti i popoli e i gruppi etnici presenti nella Repubblica Socialista Federale di Jugoslavia godessero della piena parità e degli stessi diritti. Si distingueva, dunque, tra nazioni, nazionalità e altre nazionalità e gruppi etnici. Le nazioni corrispondevano ai gruppi etnici stanziati in ciascuna delle sei Repubbliche: serbi, croati, sloveni, montenegrini, macedoni, musulmani. Ognuno di essi era considerato popolo costitutivo di una delle sei repubbliche federate e la costituzione di ciascuna repubblica definiva quella repubblica come lo Stato di una specifica nazione. La denominazione nazionalità sostituiva, a partire dalla Costituzione del 1974, il termine minoranza e rientravano in tale categoria i gruppi etnici di minoranza in una repubblica, ma che rappresentavano la maggioranza in un'altra delle sei repubbliche e avevano dunque una nazione all'interno della Repubblica Socialista Federale di Jugoslavia, o in un altro Stato limitrofo. Venivano infine considerate come nazionalità o gruppi etnici i cosiddetti gruppi transnazionali, rispetto ai quali non era possibile individuare alcuna appartenenza nella Repubblica Socialista Federale né negli Stati vicini. Si veda Pistan Čarna, 2014, "Dalla Balcanizzazione alla jugonostalgija: Dissoluzione della Repubblica Socialista Federale di Jugoslavia", *Istituzioni del Federalismo*, 4:817-856.

⁹ Si veda Pistan Čarna, 2014, "Dalla Balcanizzazione alla jugonostalgija: Dissoluzione della Repubblica Socialista Federale di Jugoslavia", *Istituzioni del Federalismo*, 4:817-856.

volte, andando per lo più incontro alla necessità di rafforzare i poteri delle repubbliche, ma durante gli anni Ottanta, principalmente a causa della crescita esponenziale del debito della Repubblica Socialista Federale di Jugoslavia, i rapporti tra le repubbliche e i vari gruppi etnici peggiorarono gradualmente. Le repubbliche più ricche, in particolar modo Slovenia e Croazia iniziarono a dibattere sempre più apertamente il principio della solidarietà federale che li costringeva a trasferire parte della loro ricchezza alle repubbliche più povere della Repubblica e iniziarono le proteste.

Durante tutti gli anni Ottanta, le discussioni sulle riforme economiche si intrecciarono con quelle sul futuro della Repubblica Federale. A livello federale, coloro che premevano per l'accentramento dei poteri, supportati dalle organizzazioni economiche internazionali come la Banca Mondiale, volevano dare al governo federale la piena responsabilità e premevano per un accentramento ulteriore del sistema economico. Coloro che supportavano le politiche di decentramento, al contrario, spingevano per una crescente autonomia delle repubbliche. Inoltre, la scomparsa di Tito nel 1980 aveva contribuito al declino della legittimità ideologica cui si basava il modello socialista jugoslavo di autogestione, e l'assenza di una figura carismatica che fungesse anche da simbolo di unione per la Federazione, lasciò lo spazio per l'ascesa di movimenti nazionalisti in ciascuna delle repubbliche.

L'antagonismo tra coloro che volevano un sistema centralizzato e chi no, si tramutò in un'opposizione che prese carattere etnico. Questo fu il caso particolare della Serbia, dove il partito in carica riunito attorno alla figura di Slobodan Milošević, salito al potere nel 1987, appoggiò platealmente la corsa nazionalistica serba, che condusse nel 1989 all'abolizione dell'auto governo dei due territori allora autonomi all'interno della Serbia, Vojvodina e Kosovo¹⁰.

Fu così che agli albori degli anni Novanta, periodo che per molti Stati dell'Europa dell'Est significava la fine del comunismo e l'inizio del processo di

¹⁰ La Costituzione della Repubblica Socialista Federale di Jugoslavia del 1974, aveva dato maggiore autonomia territoriale al Kosovo, che era divenuto anch'esso una provincia autonoma, come Vojvodina. Dopo l'atto unilaterale della Serbia di abolire l'auto governo in queste due provincie autonome, nel Kosovo i diritti culturali della maggioranza albanese furono fortemente limitati, per esempio attraverso l'abolizione dell'educazione pubblica in lingua albanese. Si veda Woodward, Susan, 1995. *Balkan Tragedy. Chaos and Dissolution after the Cold War*, Washington D.C.: The Brookings Institution.

democratizzazione e la transizione verso una società post comunista, coincise con il momento di massima crisi delle relazioni tra le varie comunità etniche della Jugoslavia, che condussero a una feroce crisi all'interno della Repubblica Socialista Federale. In Jugoslavia, infatti, la democratizzazione coincise con l'emergere di nazionalismi determinati ad affermare la propria autonomia attraverso la mobilitazione politica contro gli altri gruppi etnici.

Le elezioni in Slovenia e in Croazia nel 1990 videro la vittoria dei partiti nazionalisti e furono seguiti in entrambe le repubbliche da dichiarazioni unilaterali di sovranità. Le elezioni nelle altre repubbliche della Repubblica Socialista diedero dei risultati maggiormente divisi: in Bosnia Erzegovina ognuna delle tre maggiori comunità votò ampiamente per i partiti che li rappresentavano, e in Macedonia nessun partito fu realmente predominante, mentre in Serbia la maggioranza si coalizzò con Milošević e i comunisti divennero nazionalisti, e anche in Montenegro i comunisti vinsero la maggioranza alle elezioni¹¹.

Il desiderio delle repubbliche più forti economicamente, la Slovenia e la Croazia, di liberarsi delle responsabilità del sistema federale determinò la successiva evoluzione della Repubblica Socialista Federale Jugoslava. In entrambe le repubbliche, le dichiarazioni di sovranità furono seguite nel 1991 da dichiarazioni d'indipendenza che accelerarono la dissoluzione della Repubblica Socialista Federale di Jugoslavia. Le repubbliche di Bosnia Erzegovina e Macedonia si dichiararono anch'esse indipendenti, sebbene nel primo caso contro la volontà della gran parte della maggioranza della comunità serba.

Solo nel Montenegro le tendenze nazionaliste erano meno veementi, e proprio come avveniva prima del periodo bellico, il sentimento nazionalista si divideva tra pro e anti Serbi. In Montenegro la maggioranza dell'elettorato si pronunciò in favore di una continua unione con la Serbia, portando all'istituzione di una nuova entità politica, la Repubblica Federale di Jugoslavia.

Dunque, la Repubblica Federale di Jugoslavia, costituita dalla repubblica di Serbia e Montenegro, venne alla luce in queste circostanze. In parte come

¹¹ È importante sottolineare che non venne organizzata nessuna elezione a livello federale, privando così la popolazione intera della Jugoslavia dell'opportunità di decidere assieme sul loro futuro collettivo. Si veda Woodward, Susan, 1995. *Balkan Tragedy. Chaos and Dissolution after the Cold War*, Washington D.C.: The Brookings Institution.

conseguenza del fatto che la guida di Milošević della Federazione Jugoslava era considerata la principale responsabile dell'accerbarsi del conflitto nei Balcani, la Repubblica Federale di Jugoslavia non ricevette riconoscimento internazionale come stato successore della Federazione Jugoslava¹².

Il nuovo Stato si diede una nuova Costituzione nel 1992, che almeno nella carta definiva la Repubblica Federale Jugoslava in base ai criteri di democrazia liberale, incluse le garanzie a tutela delle minoranze etniche. Riguardo ai rapporti tra Serbia e Montenegro, la Costituzione del 1992 era ambigua, e oscillava tra una logica federale e confederale. La Repubblica Federale Jugoslava si definiva costituita dall'unione volontaria di due entità costituenti, Serbia e Montenegro. La Costituzione affermò la sovranità delle repubbliche, ma anche la sovranità e l'unità dello stato federale. Essa non garantiva alle parti costituenti un diritto alla secessione, e neppure disponeva una qualsiasi procedura per un'eventuale separazione¹³. La Costituzione riconosceva esplicitamente il diritto delle repubbliche a sviluppare relazioni internazionali, cosicché entrambe le repubbliche potevano avere il proprio ministro degli affari esteri. A livello federale, la Costituzione del 1992 offriva inoltre delle garanzie alla Repubblica del Montenegro¹⁴.

I problemi tra Serbia e Montenegro risiedevano dall'asimmetria tra le due Repubbliche. La Repubblica Federale di Jugoslavia si invischiò, infatti, in un circolo vizioso, nel quale le sanzioni economiche internazionali rafforzarono il nazionalismo serbo, dal momento in cui i leader politici serbi potevano facilmente rappresentare la Serbia come vittima di una comunità internazionale ingiusta e di

¹² L'Unione delle repubbliche di Serbia e Montenegro consisteva nell'unione delle ultime due Repubbliche non secessioniste della Repubblica Socialista Federale di Jugoslavia e nella mente dei suoi fondatori quest'entità doveva essere considerata come lo Stato successore della Repubblica Socialista Federale di Jugoslavia, ma non ottenne riconoscimento internazionale come tale.

¹³ Applicava il seguente principio, che i poteri che non erano esplicitamente allocati a livello federale erano automaticamente garantiti alle repubbliche. Si veda Cermel, Maurizio (a cura di), 2002, *La transizione alla democrazia di Serbia e Montenegro. La Costituzione della Repubblica Federale di Jugoslavia 1992-2002*, Venezia: Marsilio.

¹⁴ Mentre la prima Camera del Parlamento rifletteva la predominanza demografica serba, la seconda Camera, eletta in maniera indiretta era basata sulla rappresentanza eguale delle due repubbliche. All'interno di questa seconda Camera, i mandati dei deputati erano pensati per garantire che essi rappresentassero i punti di vista delle leadership delle loro rispettive repubbliche. Si veda Cermel, Maurizio (a cura di), 2002, *La transizione alla democrazia di Serbia e Montenegro. La Costituzione della Repubblica Federale di Jugoslavia 1992-2002*, Venezia: Marsilio.

parte. Mobilizzando i sentimenti nazionalisti serbi, il regime di Milošević posticipò così anche la futura democratizzazione del Paese e come risultato anche il Montenegro subì le conseguenze negative delle guerre jugoslave, soprattutto quando le sanzioni economiche contro la Repubblica Federale di Jugoslavia aumentarono la dipendenza della repubblica montenegrina dalla Serbia. Le due repubbliche inoltre avevano interessi economici diversi e spesso confliggenti: la Serbia, più industrializzata, possedeva un'industria che aveva bisogno di protezione economica, mentre l'economia del Montenegro, più orientata al turismo e ai servizi, era intenzionata ad aprire il proprio mercato. Inoltre nel 1999, il Montenegro adottò come moneta il marco tedesco, seguito poi dall'euro, mentre la Serbia rimase con il dinaro serbo.

Mentre la leadership comunista montenegrina all'inizio degli anni Novanta supportava Milošević, il continuo coinvolgimento della Repubblica Federale Jugoslava nella guerra dei Balcani e il conflitto in Kosovo, assieme alle crescenti differenze sulle politiche economiche, condussero a uno scontro tra le due repubbliche. Dal 1997 in poi, il governo del Montenegro, che dal 1992 si reggeva attorno al partito comunista montenegrino, si scontrò pubblicamente contro le politiche di Milošević proprio durante la crisi del Kosovo del 1999, nella quale il Montenegro decise di rimanere neutrale. La leadership politica montenegrina (nonostante la presenza di una consistente opposizione di partiti nazionalisti filoserbi tra il 40 e il 50% dell'elettorato), reclamava più indipendenza da Belgrado, e guardava all'Occidente. Affermando l'esistenza di un'identità montenegrina e non jugoslava, dal 1999 iniziò ad affermare il desiderio di staccarsi dalla Repubblica Federale e di istituire uno Stato indipendente a tutti gli effetti.

Gli avvenimenti degli anni successivi, con la caduta del regime di Milošević in Serbia e la fine delle guerre jugoslave, non consentirono al Montenegro di realizzare tale desiderio, soprattutto a causa delle pressioni che la comunità internazionale riversava sul piccolo Stato, per il quale si temeva l'esplosione di tensioni interne tra indipendentisti e filoserbi o unionisti nel caso di un referendum sull'indipendenza del Paese. In Montenegro, infatti, l'elettorato era quasi spaccato a metà sulla questione indipendenza. Pertanto la comunità

internazionale, invitò Serbia e Montenegro a rimanere uniti, ma a riformare la propria struttura statale, creando così nel 2003 l'Unione di Serbia e Montenegro, con la clausola che nel giro di tre anni, se la volontà degli elettori fosse rimasta quella di scegliere l'indipendenza, la comunità internazionale si sarebbe impegnata a seguire la consultazione popolare per verificarne il processo e l'esito dei risultati. Fu così che nel 2006, tenutosi come da accordo il referendum sull'indipendenza, il Montenegro è divenuto uno Stato indipendente e sovrano.

3.2. Il coinvolgimento dell'Europa nel processo di formazione del Montenegro indipendente

La dissoluzione della Repubblica Socialista Federale di Jugoslavia fu raggiunta con la violazione della Costituzione del 1974 e condusse rapidamente al conflitto etnico e alla guerra civile. Le varie repubbliche secessioniste ritenevano che la Carta Costituzionale del 1974 avrebbe consentito lo smembramento della Repubblica Socialista Federale in quanto annoverava tra i principi fondamentali il diritto di autodeterminazione di ogni popolo, in base al quale le varie repubbliche avevano deciso di unirsi su base volontaria per formare una Repubblica federale di nazioni e nazionalità libere ed eguali, dal quale discendeva conseguentemente anche il diritto di secessione da essa qualora la volontà del popolo si fosse dimostrata differente¹⁵.

Verso la fine degli anni Ottanta, l'ascesa dei gruppi nazionalisti all'interno delle varie repubbliche, e il conseguente declino dei partiti socialisti jugoslavi, proprio a causa della fine dell'Unione Sovietica, e sotto l'influenza degli avvenimenti nell'Europa Orientale, portò alle prime elezioni "libere" degli anni

¹⁵ In verità, la Costituzione del 1974, benché contenesse tra i suoi principi quello dell'autodeterminazione dei popoli, precisava all'articolo 5 che il territorio della Repubblica Socialista Federale di Jugoslavia era formato dai territori di tutte le repubbliche socialiste, e che il territorio di una Repubblica non poteva essere modificato senza il proprio consenso, lo stesso valeva per il territorio di una provincia autonoma. Affermava inoltre, che i confini della Repubblica Socialista Federale non poteva essere modificato senza il consenso unanime di tutte le repubbliche, mentre i confini delle singole repubbliche potevano venir modificati solo sulla base del mutuo consenso. Ne deriva che la Costituzione del 1974 aveva subordinato il diritto di autodeterminazione a una concessione unanime a livello federale da parte di tutte le repubbliche, e che sul piano del diritto costituzionale delle Federazione qualsiasi atto unilaterale di secessione che operasse senza consenso unanime era da ritenersi incostituzionale. Si veda Pistan Čarna, 2014, "Dalla Balcanizzazione alla jugonostalgija: Dissoluzione della Repubblica Socialista Federale di Jugoslavia", *Istituzioni del Federalismo*, 4:817-856.

Novanta all'interno delle varie repubbliche della Repubblica Socialista Federale di Jugoslavia, elezioni nelle quali vinsero i partiti nazionalisti. I vari nazionalismi non poterono non scontrarsi, in quanto all'interno di ogni repubblica vivevano numerose minoranze e, quando in seguito delle prime elezioni libere in Slovenia e Croazia, furono indetti i referendum sull'indipendenza che diedero esito favorevole al distacco dalla Federazione, esplosero le ostilità e iniziò così il conflitto che in più fasi nell'arco di pochi anni portò alla dissoluzione della Repubblica Socialista Federale di Jugoslavia.

La Comunità Economica Europea fece un tentativo per creare un quadro normativo e legislativo generale che accompagnasse la transizione jugoslava, e lo fece nominando una commissione di arbitrato internazionale per la Jugoslavia, in seguito conosciuta come Commissione Badinter, perché guidata dal giurista francese Robert Badinter, che tra il 1991 e il 1993 elaborò una serie di opinioni riguardo le maggiori problematiche legate alla dissoluzione della Repubblica Jugoslava sorte a causa del conflitto tra le varie Repubbliche.

Basandosi sul Preambolo della Costituzione Jugoslava del 1974, la Commissione Badinter concluse che essa conteneva il diritto alla secessione delle repubbliche, un'interpretazione che all'epoca risultava controversa e inusuale. Affermò tuttavia che tale diritto non esisteva per le entità di livello inferiore a quello delle repubbliche, implicando il fatto che i territori autonomi all'interno delle repubbliche come il Kosovo e di Vojvodina, non avevano il diritto alla secessione. La Commissione esclude inoltre la possibilità di una rettifica dei confini¹⁶.

Il processo di secessione delle repubbliche dalla Federazione si articolò all'interno di ciascuna repubblica in quattro fasi: la prima consisteva nella dichiarazione di sovranità della Repubblica, alla quale seguiva l'indizione del referendum popolare per l'indipendenza, dal cui esito discendeva la dichiarazione formale di indipendenza e infine l'atto di secessione dalla Repubblica Socialista

¹⁶ Riconoscendo dunque il diritto delle repubbliche di separarsi dalla Repubblica Socialista Federale di Jugoslavia per scegliere liberamente il proprio status politico futuro, mentre la Federazione si trovava di fatto nel momento di dissoluzione, la Commissione decise di attuare un quadro normativo di solito non accettato dalla comunità internazionale. Si veda Pistan Čarna, 2014, "Dalla Balcanizzazione alla jugonostalgija: Dissoluzione della Repubblica Socialista Federale di Jugoslavia", *Istituzioni del Federalismo*, 4:817-856.

Federale di Jugoslavia. La Commissione Badinter, che tentava di guidare e arginare il dissolvimento della federazione, consigliò che gli Stati della comunità internazionale fossero cauti nel riconoscimento delle nuove repubbliche, affermando che tale riconoscimento avrebbe dovuto aver luogo solo quando queste avessero incontrato i criteri dell'allora Conferenza per la Sicurezza e Cooperazione in Europa (CSCE) riguardanti la democrazia e il rispetto dei diritti umani¹⁷.

Secondo la Commissione tale condizione venne raggiunta solo dalla Slovenia e dalla Macedonia, ma il consiglio di attendere prima di dare riconoscimento agli Stati secessionisti non venne seguito per nulla dalla comunità internazionale, che tuttavia procrastinarono il riconoscimento della Macedonia a causa del veto posto dalla Grecia, ma che riconobbero invece l'indipendenza della Croazia, senza attendere alcuna garanzia riguardo la protezione delle minoranze e malgrado vi fosse il rischio di un peggioramento della guerra civile. E a Serbia e Montenegro, le uniche due repubbliche non secessioniste della Federazione Jugoslava che avevano istituito nel frattempo la Repubblica Federale di Jugoslavia, e avevano chiesto un'opinione alla Commissione affinché tale nuova entità potesse essere considerata come la continuazione della precedente Federazione Socialista di Jugoslavia mantenendo in tal modo la qualità di membro nelle varie Organizzazioni internazionali, venne negata la richiesta. La Commissione affermò che il processo legale di dissoluzione della Federazione era concluso e che la Federazione non esisteva più. Ogni Stato sorto dalla dissoluzione avrebbe dovuto fare richiesta di adesione alle organizzazioni internazionali come nuovo membro¹⁸.

Sotto la guida di Milošević, la transizione alla democrazia della Repubblica Federale di Jugoslavia rimase ferma a lungo, e quando la leadership montenegrina decise di volersi staccare dalla Repubblica Federale di Jugoslavia, difese la sua intenzione independentista facendo riferimento proprio alla Commissione Badinter. Rivendicò che il diritto alla secessione che la

¹⁷ Si veda Terrett Steve, 2000. *The Dissolution of Yugoslavia and the Badinter Arbitration Commission: A Contextual Study of Peace-making Efforts in the Post-Cold War World*, Aldershot: Ashgate.

¹⁸ Si veda Craven, Matthew, 1996. "The European Community Arbitration Commission on Yugoslavia", *British Yearbook of International Law* 333, 66.

Commissione aveva attribuito alle repubbliche della Repubblica Socialista Federale di Jugoslava legittimava anche la successiva secessione del Montenegro dalla Repubblica Federale di Jugoslavia. L'opposizione montenegrina, al contrario, affermava che rigettando questa opzione nel 1992 e aderendo alla Repubblica Federale Jugoslavia (la cui Costituzione non prevedeva un diritto di secessione), il Montenegro avesse rinunciato all'esercizio di questo diritto.

Come reazione alla presa di posizione del Montenegro, il Parlamento della Repubblica Federale Jugoslava nel 2000 adottò una modifica costituzionale designata a rafforzare l'autorità del Presidente federale che avrebbe danneggiato il Montenegro. Questo fatto fu seguito dal boicottaggio delle elezioni federali del 2000 da parte dei partiti per l'indipendenza del Montenegro.

Ad ogni modo i tempi erano oramai più che maturi, e la campagna elettorale presidenziale in Serbia del 2000 dimostrò la formazione di un fronte compatto di partiti di opposizione anti Milošević, che spingevano far cambiare rotta al Paese. Le elezioni furono accompagnate da forti agitazioni e portarono alla caduta di Milošević il 5 ottobre del 2000 cui seguì la formazione di un governo democratico pro Occidente in Serbia.

Questi avvenimenti riavvicinarono la Repubblica Federale Jugoslava e la comunità internazionale, perché la caduta del regime di Milošević rappresentava simbolicamente la fine di un'epoca ed era soprattutto l'Unione Europea a gioire di tale esito. La presenza di un governo pro democratico in Serbia era benvenuta anche dal governo del Montenegro, che pensava di ottenere il via libera per l'indipendenza. Purtroppo, la comunità internazionale, che prima simpatizzava per l'opposizione del Montenegro verso Milošević, ora non era più interessata a seguire la nascita di un nuovo staterello, e preferiva supportare la continua unione delle due repubbliche, benché il governo del Montenegro continuasse a spingere verso l'indipendenza.

Il primo tentativo dell'Unione Europea di influenzare il dialogo sugli accordi costituzionali tra Belgrado e Podgorica avvenne con la dichiarazione mensile del Consiglio per gli Affari Generali dell'Unione Europea, che espresse nella formula "un Montenegro democratico in una Repubblica Federale di

Jugoslavia democratica” il desiderio dell’Unione ¹⁹. Nel frattempo a causa delle tensioni interne tra Serbia e Montenegro, per tutto il 2001 aleggiava la minaccia di nuova instabilità nella regione, e l’offerta fatta dagli Stati membri dell’Unione Europea alle due repubbliche non conteneva nulla di più che una vaga promessa di non specificati vantaggi dall’aiuto internazionale e dal processo di riforma, in particolare nell’ambito dell’Accordo di Stabilizzazione e Associazione, che avrebbe dovuto rappresentare il primo passo per l’integrazione nell’Unione²⁰.

L’Unione Europea intensificò il proprio coinvolgimento all’inizio del 2002 quando diede il mandato all’Alto Rappresentante per la Politica Estera e di Sicurezza Comune, Javier Solana, affinché mediasse una soluzione tra le due parti e si raggiungesse un accordo. La mediazione di Solana culminò con la firma dell’Accordo di Belgrado il 14 marzo 2002, nel quale le due repubbliche si impegnarono a stabilire un’Unione statale e un mercato comune, mentre l’Unione Europea avrebbe monitorato e arbitrato l’attuazione dell’Accordo.

L’Accordo di Belgrado riuscì ad accordare le due repubbliche su specifiche questioni come la Carta Costituzionale dell’Unione e un Piano di Azione e Armonizzazione Economico, tuttavia conteneva una clausola di uscita dall’Unione, che poteva essere invocata da entrambe le parti entro i tre anni successivi all’istituzione dell’Unione. Questa disposizione era stata inclusa come concessione al Montenegro per via della sua preferenza all’indipendenza, e aveva lo scopo di poter permettere alle repubbliche di poter indire un referendum nel futuro.

L’Accordo di Belgrado fu la soluzione politica minima che Solana fu in grado di incoraggiare tra le due parti. Egli assicurò le firme di entrambi i governi

¹⁹ Si veda General Affairs Council, 2001. *Western Balkans Conclusions*, 2386 Council Meeting, 19-20 novembre, Bruxelles, 13802/01 (Presse 414).

²⁰ In occasione del Consiglio dell’Unione del 17 maggio 1999, i ministri degli Esteri parlarono di avviare un Approccio regionale potenziato per l’Europa sud-orientale, che consisteva in un potenziamento della già avviata strategia dell’Unione Europea per la condizionalità che era stata individuata con la creazione dell’Approccio regionale tra il 1996 e 1997, e che aveva il merito di distinguere le situazioni dei diversi Paesi dell’area dei Balcani Occidentali e incentivare i governi degli Stati dell’Europa Sud Orientale ad adempiere ai requisiti dell’Unione Europea per far progredire i rapporti contrattuali, commerciali e di assistenza finanziaria con quest’ultima. L’Approccio regionale potenziato per l’Europa Sud Orientale consisteva nell’approvazione di una “Posizione comune concernente il varo del Patto di Stabilità dell’Unione Europea per l’Europa Sud Orientale”, che per la prima volta menzionava la possibilità di una futura adesione all’Unione Europea per gli Stati interessati. Si veda Gori, Luca, 2007. *L’Unione Europea e i Balcani occidentali. La prospettiva europea della regione*. Soveria Mannelli: Rubbettino.

facendo leva sul fatto che solo la preservazione dell'Unione avrebbe permesso l'accesso all'Unione Europea. La futura adesione all'Unione Europea fu dunque il maggiore incentivo che venne utilizzato per far sì che venissero accettate una serie di misure di integrazione istituzionale ed economica da entrambe le Repubbliche.

La Carta Costituzionale dell'Unione di Serbia e Montenegro, adottata nel febbraio 2003, fu il risultato di lunghe discussioni tra Serbia e Montenegro. Infatti, il Montenegro voleva che questa nuova entità politica fosse un Unione di due Stati sovrani nel quale l'autorità di governo restava all'interno di ciascuna Repubblica e le decisioni a livello centrale riguardassero solo il coordinamento tra le due Repubbliche. La Serbia preferiva una forma federale, nella quale le decisioni su alcune questioni venissero prese dal governo centrale e vi fosse una chiara divisione di competenze tra il governo federale e quello delle repubbliche.

Alla fine, la Carta Costituzionale adottata sotto gli auspici dell'Unione Europea, prevedeva un assetto istituzionale più vicino alla visione del Montenegro, salvaguardando la sovranità di entrambe le repubbliche. L'articolo 2 affermava chiaramente: "L'unione di Serbia e Montenegro deve essere basata sull'eguaglianza dei due stati membri, lo Stato di Serbia e lo Stato di Montenegro". Sostanzialmente, ciascuna repubblica poteva fermare una decisione se considerata in contrasto con un interesse vitale della repubblica. Tenendo a mente la differenza di dimensione tra la popolazione Serba e quella Montenegrina, questa disposizione era volta a tutelare la preoccupazione del Montenegro di poter essere politicamente dominato dal più grande Stato di Serbia.

Così l'unione delle due repubbliche fu ammessa come membro delle istituzioni europee come l'OSCE e il Consiglio d'Europa. Ed entrò come partner nel Patto di Stabilità dei Balcani per l'Europa Sud Orientale, cui, assieme agli altri Stati dei Balcani Occidentali, fu offerta la prospettiva di un futuro accesso nell'Unione Europea.

Da notare quindi come l'Unione di Serbia e Montenegro nacque come risultato di un cruciale intervento dell'Unione Europea nel mediare un accordo tra Belgrado e Podgorica. Fu principalmente l'incentivo dell'Unione Europea, inclusa qui la promessa di una futura piena integrazione nel quadro regionale europeo, che spinse le due repubbliche a ridefinire i loro rapporti costituzionali.

La futura integrazione nell'Unione Europea costituì il fattore chiave per l'Unione delle due Repubbliche, tanto da essere richiamata nell'articolo 3 della Carta Costituzionale come ragione d'esistenza dell'Unione di Serbia e Montenegro, nata appunto con lo scopo di attuare l'integrazione nelle strutture Europee, l'Unione Europea in particolare, per la quale le due repubbliche si impegnavano ad armonizzare la legislazione agli standard europei e internazionali, stabilire condizioni condivise per un mercato comune e armonizzare il sistema economico in linea con gli standard e i principi dell'Unione Europea, oltre ad impegnarsi per il rispetto dei diritti umani, la promozione dello stato di diritto e l'introduzione dell'economia di mercato.

Poiché l'Unione di Serbia e Montenegro era venuta alla luce grazie all'intercessione dell'Unione Europea, essa ebbe un ruolo centrale nella mediazione tra i governi di Podgorica e Belgrado in numerosi momenti di disaccordo. La politica economica fu proprio una delle dimensioni dove la presenza del mediatore europeo risultò di fondamentale importanza per permettere all'Unione dei due Stati di creare una comune posizione politica commerciale e di aprire il proprio mercato, tanto che, quando la Commissione Europea spinse sull'adozione di una comune tariffa esterna per l'Unione di Serbia e Montenegro, questo provocò uno dei maggiori scontri tra Belgrado e Podgorica²¹. L'essenzialmente deindustrializzato Montenegro, dipendente dal turismo, spingeva per una maggiore integrazione economica con l'Unione Europea, adottando dapprima il marco tedesco e poi l'Euro. La Serbia invece, con una base industriale considerevole e un forte settore agricolo, tentava di proteggere i propri produttori locali adottando tariffe protezionistiche. Il differente livello di riforme economiche raggiunto singolarmente dalle due repubbliche costituiva una grossa fonte di preoccupazione per entrambe le parti.

Le differenti visioni delle due Repubbliche segnalavano una certa incertezza riguardo alle sorti dell'Unione statale, poiché l'Accordo di Belgrado

²¹ Infatti benché l'articolo 12 della Carta costituzionale affermasse che l'Unione di Serbia e Montenegro doveva avere un mercato unico, in verità, lavorando sugli aspetti tecnici si vide come questo fosse difficile, a causa dei divergenti cammini intrapresi da entrambi i governi in termini di riforme economiche e priorità. Si veda Noutcheva Gergana e Huisseune Michel. 2004. "Serbia and Montenegro", in Coppieters Bruno, Emerson Michael, Huisseune Michel, Kovziridza Tamara e Noutcheva Gergana. 2004. *Europeanization and Conflict Resolution: Case Studies from the European Periphery*, Gent: Academia Press, 107-147.

non aveva risolto il conflitto tra le due repubbliche, ma aveva solo permesso il susseguirsi di continui negoziati tra le due parti.

Nel contempo in Montenegro, la coalizione al governo spingeva per l'indipendenza del Paese e l'opzione separatista guadagnava sempre maggiori consensi anche in Serbia, perché sembrava che una Serbia indipendente sarebbe stata più facilmente in grado di riformarsi celermente.

L'Accordo di Belgrado del 2002 prevedeva la possibilità di indire un referendum per l'indipendenza, e quando nel 2006 il Montenegro decise, infine, di indire un referendum per separarsi dall'Unione di Serbia e Montenegro, l'Unione Europea calibrò con accuratezza le sue mosse, in quanto da un punto di vista di interesse strategico, il referendum per l'indipendenza del Montenegro poneva due grossi problemi all'Unione: uno riguardava la stabilità regionale per i possibili effetti che avrebbe potuto avere sulla vicenda kosovara e sulle aspirazioni della Repubblica Srpska in Bosnia Erzegovina, e l'altro riguardava la stabilità interna del Montenegro, che avrebbe potuto essere messa a repentaglio nel caso in cui il referendum fosse stato boicottato dall'opposizione pro unionista o contestata. L'Unione Europea, aveva già in precedenza ribadito, all'interno del proprio piano di azione rivolto ai Paesi dei Balcani Occidentali, che la politica dell'Unione verso i Balcani possedeva la capacità di essere feconda solo se fosse stata in grado di sortire una forte condizionalità politica e una trasparente e chiara prospettiva di futura piena integrazione dei Paesi balcanici nell'Unione Europea, offrendo pertanto giuste ricompense per i progressi portati avanti da questi Paesi nel loro percorso di integrazione²². Furono queste le ragioni che spinsero l'Unione Europea a svolgere un ruolo attivo nel delicato momento dell'indizione del referendum, sia per quanto atteneva la fase di preparazione tecnica, sia affinché si sviluppasse una posizione europea comune.

Il primo passo dell'Unione Europea, fu quello di nominare un rappresentante personale dell'Alto Rappresentante per la Politica Estera e di Sicurezza Comune, lo slovacco Lajcak, con il compito di seguire in Montenegro il dialogo tra governo e opposizione e di garantire la definizione delle regole del

²² Si veda il 2005 Enlargement Strategy Paper. Communication from Commission. COM. 2005. 561 final, 9 novembre. EU Commission Document, nel sito internet dell'Unione all'indirizzo http://europa.eu/index_it.htm.

gioco, accompagnando le fasi più delicate del processo con dichiarazioni e raccomandazioni dell'Unione Europea. A ciò fece seguito la stretta collaborazione con l'Organizzazione per la Cooperazione e la Sicurezza in Europa (OSCE) e il suo ufficio per le Istituzioni Democratiche e i Diritti Umani (ODIHR), avente lo scopo di monitorare *super partes* la consultazione elettorale. Infine l'Unione Europea scelse di riconoscere in modo coeso l'esito della consultazione che aveva stabilito l'indipendenza del Montenegro, formalmente proclamata il 3 giugno 2006²³.

Le successive elezioni parlamentari del 10 settembre 2006, furono le prime elezioni tenutesi in seguito alla dichiarazione d'indipendenza del Montenegro e furono le prime elezioni che ebbero luogo in un differente contesto politico. La dissoluzione dei due blocchi pro indipendenza e pro-unione con la Serbia, crearono nuove dinamiche politiche, che portarono all'emergere di nuovi partiti e nuove alleanze, ma di questo tratteremo in seguito. Ora torniamo un po' indietro per osservare l'evoluzione del processo di democratizzazione del Montenegro dal 1990 a oggi.

3.3 Le prime elezioni “libere” nella Repubblica del Montenegro del 1990

Nel 1990, all'apice della crisi che aveva coinvolto le repubbliche dell'ormai ex Repubblica Federale Socialista di Jugoslavia che si andava smembrando, furono indette quelle che si possono considerare le prime elezioni “libere” nella storia delle repubbliche della Federazione Socialista di Jugoslavia, che rappresentarono un punto di svolta nella vita politica delle repubbliche della ex Federazione.

Infatti, nei Paesi socialisti dell'Europa sud-orientale, le elezioni nel periodo che va dal 1945 al 1990 pur non essendo formalmente abolite, non si tenevano a intervalli regolari e non potevano ad ogni modo ritenersi libere in quanto l'organo di indirizzo legislativo, il Parlamento, era completamente deprivato del suo ruolo, a beneficio del partito comunista e della sua dirigenza, che non era soggetta ad alcun controllo democratico e inoltre, l'impressionante ruolo che la Costituzione riservava al Parlamento anche nella versione jugoslava di “socialismo di autogoverno”, costituiva solo la facciata che fungeva da

²³ Si veda Gori, Luca. 2007. *L'Unione Europea e i Balcani occidentali. La prospettiva europea della regione*. Soveria Mannelli: Rubbettino.

palcoscenico, mentre nascondeva il reale comando indiscriminato del partito unico²⁴.

Il diritto a governare non si basava dunque sulla libera scelta dei cittadini espresso in libere elezioni, poiché il partito comunista era considerato l'unico soggetto legittimato a governare, in quanto era la stessa filosofia socialista a determinare tale visione della storia, e pertanto le istituzioni democratiche venivano sottostimate e i partiti politici non asserviti al regime godevano di numerose restrizioni e non potevano competere in modo eguale nelle elezioni, al più se non erano banditi erano relegati a sopravvivere come semplici associazioni che non avevano la forza per portare avanti programmi politici alternativi mancando di risorse finanziarie e venendo minacciati²⁵. Di conseguenza per gli elettori degli Stati comunisti era impossibile scegliere tra una reale alternativa politica²⁶.

La volontà secessionista di Slovenia e Croazia aveva portato però all'indizione di plebisciti nelle repubbliche tra il 1989 e il 1990, cosa di cui peraltro venivano criticati i partiti comunisti di questi Stati, e il Montenegro era rimasta l'unica repubblica, oltre alla Serbia, che non paventava l'idea di separarsi dalla Repubblica Federale Socialista di Jugoslavia, questo perché la crisi politica ed economica che stava vivendo la Federazione aveva suscitato grandi apprensioni in quella che era una delle repubbliche più povere e vulnerabili della Repubblica Federale.

Il fatto che i partiti comunisti a capo delle repubbliche di Slovenia e Croazia permettessero elezioni libere, violava senza dubbio il dogma della dittatura del proletariato e del ruolo del partito comunista. Infatti, dalla nascita della Repubblica Socialista Federale di Jugoslava nel 1945 gli elettori avevano potuto votare solo a "elezioni a scelta limitata", ossia potevano scegliere solamente qualcuno all'interno della lista del Partito comunista e inoltre le elezioni erano pubbliche, e ciò fungeva da deterrente anche per coloro che

²⁴ Si veda Goati Vladimir, 2001. *Elections in the FRY from 1990 to 1998*, Belgrado: CESID.

²⁵ Si veda Koštunica Vojislav e Čavoški Kosta, 1983. *Party Pluralism or Monism: Social Movements and the Political System in Yugoslavia 1944-1949*, Columbia University Press: East European Monographs.

²⁶ Per una classificazione di varie tipologie di elezioni tenutesi nei Paesi comunisti vedi Pravda, Alex. 1978. "Elections in Communist Party States", in Hermet Guy, Rose Richard e Rouquie Alain (a cura di), 1978. *Elections without Choice*, Londra: The Macmillan Press.

avrebbero voluto astenersi dal votare, il che spiega l'altissima percentuale di partecipanti alle elezioni che rasentava nei Paesi comunisti quasi il 100%²⁷.

Il Montenegro non era economicamente autosufficiente e dipendeva in modo cospicuo dagli aiuti federali, inoltre il suo grande punto di forza, il turismo, era messo sempre più alla prova dal mercato turistico internazionale. L'industria era obsoleta, la classe imprenditoriale non era in grado di reagire alla crisi. Il Montenegro era uno Stato fortemente dipendente dalla Federazione, importava petrolio dall'estero ed energia elettrica dalle altre repubbliche. La politica economica socialista aveva indebolito fortemente la classe operaia, e il Montenegro che non aveva mai avuto un'economia capitalista, mancava di una cultura del lavoro e di spirito imprenditoriale, mentre era dominante una forte cultura di assistenzialismo statale, caratteristica condivisa anche della repubblica serba. Il piccolo Paese non era pronto come la Slovenia o la Croazia a promuovere riforme liberali e a diventare indipendente, si sentiva più al sicuro all'interno della vecchia Federazione. La prospettiva di una transizione verso un sistema democratico chiedeva dei sacrifici di lungo periodo che non risultavano attraenti per i montenegrini²⁸. Inoltre, la dissoluzione del sistema socialista fece riemergere il sistema tribale e le alleanze tra famiglie e allo stesso modo riemersero questioni rimaste sopite tra le tribù del nord storicamente legate alla Serbia, e quelle della costa che abbracciavano l'idea dell'indipendenza²⁹. Tuttavia, alla fine degli anni Ottanta, la Lega comunista montenegrina che era al potere perseguiva una linea moderata, condannando il nazionalismo aggressivo serbo e distanziandosi similmente dai sostenitori di un Montenegro indipendente.

La situazione generale precipitò con l'ascesa al potere di Slobodan Milošević in Serbia, la cui popolarità in Montenegro derivava anche dal fatto che

²⁷ Per approfondire si veda Goati Vladimir, 2001. *Elections in the FRY from 1990 to 1998*, Belgrado: CESID..

²⁸ Si veda Sbutega Antun, 2009, *Storia del Montenegro*, Soveria Mannelli: Rubettino. L'autore afferma come la privatizzazione fosse vista come una minaccia che avrebbe significato la fine di tutta una serie di benefici a cui la popolazione era abituata.

²⁹ Coloro che si rifacevano ai "green montenegrins" ossia gli indipendentisti, erano fortemente preoccupati dal nazionalismo aggressivo mostrato dalla Serbia che sembrava considerare il Montenegro una sorta di appendice della Serbia, mentre gli eredi dei "white montenegrins" appoggiati da Belgrado negavano l'esistenza di un'etnia o una nazione montenegrina, affermavano che i montenegrini erano storicamente tribù serbe e che la loro Chiesa faceva da secoli parte di quella Ortodossa serba. Si veda Sbutega Antun, 2009, *Storia del Montenegro*, Soveria Mannelli: Rubettino.

entrambi i genitori erano montenegrini. Il nazionalismo aggressivo serbo era ben accolto dai montenegrini filoserbi in Montenegro e dai montenegrini serbi che a Belgrado ricoprivano posizioni influenti nelle istituzioni culturali, nelle aziende, nell'esercito e nell'apparato amministrativo, i quali spingevano per una possibile annessione del Montenegro con la Serbia, e additavano i montenegrini indipendentisti come traditori della causa serba. Tale nazionalismo di stampo aggressivo, utilizzando una studiata propaganda, faceva breccia nella mentalità rurale del popolo montenegrino e serbo, e dunque si rivelò efficace nel fomentare le tensioni all'interno del Paese. Anche la Chiesa Ortodossa serba tacciava gli indipendentisti montenegrini e i comunisti moderati come traditori della causa serba, considerata portatrice di una missione santa, inveendo anche contro l'Occidente, la Chiesa Cattolica e l'Islam³⁰. Molti ideologi ed esecutori del progetto della "Grande Serbia" erano di origini montenegrine, e poiché in Montenegro non esisteva una borghesia forte o una società civile organizzata, anche perché il piccolo Stato era la repubblica dove aveva attecchito maggiormente l'ateismo comunista, mancavano organizzazioni indipendenti che si richiamassero a radici democratiche e facessero circolare di idee liberali, non esistevano dunque le condizioni per il Montenegro di opporsi fermamente al nazionalismo serbo e di offrire una reale alternativa democratica.

Furono queste le ragioni che possono spiegare perché la reazione montenegrina di fronte al nazionalismo serbo fu così differente da quella delle altre repubbliche della Federazione Jugoslava. La Lega montenegrina dei comunisti era preoccupata dal crescente nazionalismo serbo e premeva per una posizione moderata, ma la situazione economica peggiorava e il programma di Milošević che era sostanzialmente populista, anticapitalista e filorusso risultava sempre più attraente, perché sfruttava la propaganda a suo piacimento. Il popolo montenegrino era diviso: una parte della popolazione desiderava l'integrazione con l'Europa Occidentale, dai valori democratici e rivendicava i legami storici del Montenegro con l'Occidente, un'altra parte, numericamente superiore, si riteneva storicamente e culturalmente legata all'Oriente, esaltava l'ortodossia e i legami con la Russia e Bisanzio. Poiché la storia sempre si ripete, la frontiera che aveva

³⁰ Si veda Sbutega Antun, 2009, *Storia del Montenegro*, Soveria Mannelli: Rubettino.

diviso il Montenegro tra l'Impero Romano d'Oriente e quello d'Occidente nel 395 d.C. li divideva ancora.

Nel frattempo il piano di Milošević per costruire la “Grande Serbia” era quello di impossessarsi dei mezzi di comunicazione, abolire l'autonomia del Kosovo a maggioranza albanese e dell'altra provincia di Vojvodina, a maggioranza ungherese, e instaurare un protettorato in Montenegro. Nell'estate del 1988 Milošević visitò di nascosto il Montenegro per incontrare potenziali candidati da insediare ai vertici della dirigenza montenegrina e assicurarsi la loro piena collaborazione. In Montenegro, uno dei centri di maggiore diffusione della propaganda filoserba era proprio l'Università di Podgorica, dove insegnavano molti professori di Belgrado, specialmente nella facoltà di economia. Qui vennero individuati dei giovani ambiziosi, studenti e professori che avrebbero dovuto costituire la nuova dirigenza del partito. Così la strategia di Milošević in Montenegro si compì, e tra il 1988 e il 1989 con l'aiuto dei servizi segreti finanziati dalla Serbia furono organizzati scioperi e proteste per denunciare la situazione di serbi del Kosovo e la difficile situazione economica della repubblica. Queste manifestazioni avevano lo scopo di indurre la vecchia dirigenza del partito comunista montenegrino alle dimissioni, che furono depositate nel gennaio del 1989, e così della vecchia dirigenza della Lega comunista montenegrina non rimase più nessuno. I nuovi uomini al vertice del partito divennero Momir Bulatović che all'epoca aveva 35 anni ed era assistente alla facoltà di economia dell'Università di Podgorica, e Milo Djukanović, di 28 anni, dirigente della Lega della gioventù socialista. Essi furono nominati dal congresso della Lega dei comunisti montenegrini rispettivamente presidente del comitato centrale e segretario. Al loro fianco vennero posizionati uomini fedeli. Tutti costoro si presentarono come uomini che volevano riformare il partito e la repubblica e vedevano nell'alleato serbo la possibilità di fare carriera e di impossessarsi rapidamente del potere. L'opinione pubblica montenegrina era assuefatta dalla propaganda che millantava di congiure internazionali organizzate dall'Occidente, dal Vaticano, dalla massoneria ai danni della Jugoslavia e dei popoli ortodossi. La nuova Lega comunista del Montenegro con a capo Bulatović e Djukanović riceveva cospicui finanziamenti da Belgrado e venne creata un'agenzia del partito

comunista che aveva lo scopo di gestire la propaganda e garantire risorse finanziarie al partito³¹. La gran parte della popolazione montenegrina credeva alla propaganda del regime ed era economicamente dipendente dalla Repubblica Federale Socialista di Jugoslavia, per via del Fondo per il finanziamento delle regioni sottosviluppate, e perciò si avvicinavano a Milošević qual garante dell'unità della Federazione. Tuttavia resistevano ancora delle voci fuori dal coro, che erano seriamente preoccupate del nazionalismo serbo verso le altre repubbliche e temevano per una possibile annessione del Montenegro come parte della Serbia. Essi erano: la Lega liberale del Montenegro che proponeva uno Stato indipendente e l'avvicinamento alle idee liberali e all'Occidente, capitalismo incluso; il partito federalista che reclamava l'identità storica del popolo montenegrino e sosteneva l'indipendenza; assieme ai quali vi erano il partito dei musulmani e quello degli albanesi che temevano il nazionalismo serbo. D'altro canto una forza politica rilevante era costituita anche dal partito popolare filoserbo che era fortemente nazionalista. Il partito comunista montenegrino che era al governo non era nato storicamente come un partito di stampo nazionalista, ma la nuova dirigenza della lega montenegrina dei comunisti scelta da Milošević era sostanzialmente una filiale del partito comunista serbo, e controllava ogni centro di potere, dai mezzi di comunicazione all'economia, alla polizia, all'Università e addirittura alla Chiesa ortodossa che faceva capo alla Chiesa serba, tanto che sia la Chiesa cattolica che la comunità musulmana erano costantemente limitate nell'esercizio delle proprie funzioni.

Così, quando in Slovenia nel 1989 e in Croazia nel 1990 furono indette le prime elezioni democratiche, nelle quali i partiti socialisti vennero sconfitti, anche Serbia e Montenegro dovettero accettare di indire le consultazioni popolari per testare l'elettorato e capire come comportarsi nel momento di dissoluzione della Federazione, e fu così che dopo una lunga attesa, nel dicembre del 1990 anche in Montenegro si tennero le prime elezioni "libere", in un contesto politico nel quale era ancora forte il protagonismo della Lega Montenegrina dei Comunisti, che si assicurò la maggioranza delle poltrone ricevendo il 56.2% dei voti³². Le altre

³¹ L'agenzia si chiamava "Pars". Si veda Sbutega Antun, 2009, *Storia del Montenegro*, Soveria Mannelli: Rubettino.

³² La Lega montenegrina dei comunisti vinse 83 poltrone su 125. Si veda Goati Vladimir, 2001,

forze politiche di stampo liberare, più moderate e che spingevano per l'indipendenza crearono un fronte, la "Lega delle forze di riforma", che si opponeva ai piani serbi e voleva riformare il tessuto sociale economico e politico del Paese. L'altro partito filoserbo si era presentato come partito nazionalista e le minoranze nazionali dei musulmani e albanesi formarono la "Coalizione democratica", ma tutti costoro nulla poterono fare contro il "partito di Stato".

Inoltre, la guida del partito comunista e candidato in lista per la presidenza, Momir Bulatović, vinse in concomitanza le elezioni presidenziali, e ciò garantì alla Lega comunista montenegrina la direzione dell'apparato legislativo ed esecutivo del Paese, una vittoria controcorrente rispetto ai risultati raggiunti dai parte di tutti i partiti comunisti delle altre repubbliche della Repubblica Socialista Federale Jugoslava a parte quello della Serbia³³.

Ci furono due importanti circostanze politiche che contribuirono grandemente al clamoroso successo elettorale della Lega comunista Montenegrina. Primo fra tutti, la legittimazione politica rivoluzionaria della sua leadership, che aveva lavorato per tempo, e tramite la propaganda in modo molto efficace in Montenegro. Nel gennaio del 1989, infatti, nel pieno della crisi socio economica che stava attraversando la Federazione Socialista Jugoslava, quando vennero deposti gli uomini della vecchia dirigenza comunista montenegrina, i nuovi arrivati non certo sprovveduti, dipingendo il vecchio partito come corrotto, indifferente alla volontà del popolo, e insensibile ai problemi della minoranza Serba e Montenegrina in Kosovo, promisero un nuovo inizio per la più piccola repubblica della Federazione Jugoslava, e benché utilizzassero una nuova retorica politica che citava termini come democrazia, sistema multipartitico, libertà e diritti umani, il processo di transizione dalla vecchia alla nuova dirigenza comunista ebbe il nome di "Rivoluzione di Gennaio" anziché di democrazia³⁴. Allo stesso tempo, l'alleanza con il partito comunista serbo guidato dal 1987 da Milošević, consentì ai due partiti socialisti di essere fidati alleati per i seguenti

Elections in the FRY from 1990 to 1998, Belgrado: CESID.

³³ L'unico altro partito comunista che ottenne un ottimo risultato nelle elezioni parlamentari jugoslave degli anni Novanta fu il Partito Socialista nella Repubblica di Serbia. Si veda Goati Vladimir, 2001, *Elections in the FRY from 1990 to 1998*, Belgrado: CESID.

³⁴ Vedi Pavićević Veselin, 2007, "The electoral system of Montenegro", in Dragica Vujadinović et al. (a cura di), 2007, *Between Authoritarianism and Democracy: Serbia, Montenegro, Croatia (Institutional Framework)*, Belgrado: CEDET.

anni. Fu così che in Montenegro la nuova direzione della Lega dei comunisti si preparò ad affrontare le elezioni “libere” del 1990.

È interessante notare le condizioni in cui si tennero le elezioni del 1990, nelle quali mentre si assisteva alla presenza di uomini nuovi alla guida del partito, il sistema era però rimasto immutato, poiché la struttura del partito era rimasta inalterata. La lega comunista montenegrina era l'unico partito politico nella Repubblica che deteneva il controllo totale dei media, delle istituzioni statali e delle risorse finanziarie, determinando in tal modo anche i risultati elettorali. Era perciò un'élite politica che regnava incontrastata, che mentre parlava di istituire la democrazia, di fatto cercava di assicurare continuità alla propria supremazia politica. Così anziché costituire una delle realtà politiche del Paese, il partito comunista montenegrino agiva come partito di Stato e nel dibattito politico, i possibili avversari erano poveri e male organizzati. Alla luce di questi fatti, era abbastanza prevedibile la vittoria del partito³⁵.

Tuttavia uno spiraglio di cambiamento che si poté scorgere dai risultati delle elezioni parlamentari del 1990 rispetto alle elezioni precedenti, era costituito dalla bassa percentuale di partecipazione alle elezioni, che si attestava sotto all'80%, quando nelle repubbliche di Slovenia e Croazia era stata di gran lunga superiore. Fu, infatti, la prima volta che molti cittadini si astennero dal votare³⁶.

3.4 Le elezioni parlamentari in Montenegro durante le guerre jugoslave dal 1992 al 1998

Quando nel 1991 la Slovenia e la Croazia si definirono indipendenti, il Montenegro continuò a spalleggiare la Serbia e il progetto di Milošević di mantenere unita la Federazione anche a costo di usare la forza. Attraverso il porto di Bar giungevano, infatti, grandi quantità di armamenti bellici, e si preparavano le azioni militari della Federazione contro la Croazia da attuarsi nelle Bocche di

³⁵ La lega montenegrina dei comunisti venne rinominata Lega dei Socialisti democratici (DPS) nel luglio 1991.

³⁶ È stato già osservato che la partecipazione elettorale dei Paesi comunisti rispetto a quelli Occidentali di stampo democratico, era di molto più elevata, questo perché la pressione politica che subivano i cittadini dei Paesi dove regnava il comunismo era altissima. Si veda Goati Vladimir, 2001, *Elections in the FRY from 1990 to 1998*, Belgrado: CESID.

Cattaro³⁷.

I media montenegrini gestiti dallo Stato continuarono per tutto questo periodo a denunciare congiure internazionali contro Serbia e Montenegro, mentre i gruppi di opposizione dove si trovavano coloro che volevano riformare il Paese con ideali liberali e democratici poco potevano fare contro la propaganda martellante che li affliggeva. Inoltre in Montenegro i nazionalisti filoserbi spingevano per un attacco armato verso le repubbliche secessioniste.

Iniziò così un periodo di scontri in Slovenia e in Croazia tra la primavera e l'estate del 1991, scontri che allarmarono fin da subito l'Occidente, che inizialmente si era mostrato contrario alla dissoluzione jugoslava, ma che messo di fronte allo scenario della guerra, aveva cominciato a valutare la possibilità di riconoscere l'indipendenza delle due repubbliche.

La Comunità Economica Europea decise di intervenire e con la firma degli Accordi di Brioni pensava di aver messo un freno alle ostilità. Purtroppo però l'acutizzarsi del conflitto non fece che aumentare, soprattutto in Croazia, e coinvolse anche la repubblica della Bosnia Erzegovina, poiché la volontà di Milošević e dei suoi seguaci era quella di lasciare andare la Slovenia, ma di dominare gli altri territori per creare il mitico Stato della "Grande Serbia". Per raggiungere questo obiettivo i serbi portavano avanti orrendi massacri e la pulizia etnica in tutti i territori che occupavano, dove venivano comunque devastati i villaggi, distrutte le chiese e i monumenti. Nel frattempo il Montenegro continuava a restare alleato della Serbia, la propaganda affermava che i Croati di Dubrovnik volevano attaccare il Montenegro, mentre si scoprì in seguito che erano stati i serbi e montenegrini filoserbi a organizzare l'attacco alla città, i serbi inoltre armavano i serbi di Bosnia per prepararli alla guerra. L'esercito federale sotto ordine di Milošević attaccò sia la Croazia che la Bosnia nell'ottobre del 1991. L'Europa alzò la voce per condannare le ostilità e la violazione dei diritti umani, e nel Montenegro si levarono voci di ferma opposizione, soprattutto da parte dei membri del partito liberale, alcuni degli oppositori contrari a tali barbarie vennero eliminati fisicamente. Il Montenegro aveva agito a Dubrovnik nel peggiore dei modi, i soldati serbi e montenegrini si comportavano come bande di

³⁷ Vedi Sbutega Antun, 2009, *Storia del Montenegro*, Soveria Mannelli: Rubettino.

predoni, tanto che ancora oggi, l'attacco della città di Dubrovnik è considerato l'atto più vile e vergognoso di tutta la storia del Montenegro³⁸.

Nel frattempo i soldati serbi avevano assediato anche la città di Vukovar sempre in Croazia, compiendo anche qui orrendi massacri e violenze. Le due città croate divennero così il simbolo delle barbarie serbe e sul piano internazionale gli Stati Occidentali iniziarono a valutare di riconoscere l'indipendenza delle repubbliche, mentre la comunità internazionale si interrogava sempre più sul comportamento della Serbia che da protettrice dell'unità jugoslava era passata a compiere orrori indicibili, e si iniziava a diffidare fortemente da Milošević. A seguito di tali considerazioni, la comunità internazionale decise di applicare un embargo sull'importazione delle armi nelle repubbliche. Questo non incise tuttavia in modo significativo, perché le armi continuarono ad arrivare attraverso le frontiere con la Bulgaria, la Romania e il porto montenegrino di Bar. Il Montenegro grazie alla sua posizione costiera, divenne il destinatario perfetto per il traffico di armi tramite contrabbando, e divenne terra prediletta per tutte le organizzazioni criminali che volevano facilmente arricchirsi.

La comunità internazionale riuscì a riunire le repubbliche della Federazione Socialista Jugoslava all'Aja, in un vertice sul futuro della Jugoslavia, che tentò di elaborare un progetto per formare una confederazione jugoslava, come chiedevano Slovenia e Croazia, composta da tutte repubbliche indipendenti e sovrane. Il Parlamento montenegrino approvò la proposta della comunità internazionale e Bulatović assieme a tutti i presidenti delle sei repubbliche della Federazione ad eccezione della Serbia, firmarono il documento dell'Aja.

Quando secondo i patti della Conferenza dell'Aja, il Parlamento del Montenegro proclamò il Montenegro uno Stato indipendente e sovrano, e diede ordine che venissero ritirati i soldati montenegrini stanziati a Dubrovnik, Milošević e l'esercito federale minacciarono i parlamentari montenegrini e lo stesso Presidente Bulatović, che furono costretti a cambiare opinione³⁹. Fallito il tentativo di creare una confederazione, e preoccupati dal riaccendersi della

³⁸ Gli ufficiali che avevano diretto le azioni a Dubrovnik, verranno poi incriminati dal Tribunale Internazionale dell'Aja per crimini contro l'umanità. Si veda Sbutega Antun, 2009, *Storia del Montenegro*, Soveria Mannelli: Rubettino.

³⁹ Si veda Sbutega Antun, 2009, *Storia del Montenegro*, Soveria Mannelli: Rubettino.

violenza e delle tensioni, la comunità internazionale riconobbe l'indipendenza delle repubbliche di Croazia e Slovenia. Anche in Montenegro e nelle altre repubbliche venne indetto un referendum per l'indipendenza proprio a marzo del 1992, che fu accompagnato da una massiccia propaganda della Lega comunista montenegrina, che continuava a essere favorevole all'unione con la Serbia. Circa il 66% degli elettori decisero di rimanere uniti con la Serbia nella Federazione Jugoslava. Fu così proclamata nell'aprile del 1992 la nuova Repubblica Federale di Jugoslavia, costituita solamente da Serbia e Montenegro, le uniche due repubbliche il cui elettorato si era dimostrato favorevole alla continuità con la Jugoslavia. Intanto la Serbia continuava la guerra in Bosnia Erzegovina, e il Montenegro continuava a prenderne parte come suo alleato, poiché il partito comunista montenegrino e quello nazionalista filoserbo appoggiavano la guerra. Nel frattempo la comunità internazionale aveva riconosciuto anche l'indipendenza della Bosnia, e la guerra che si perpetrava a Sarajevo era vista come aggressione a uno Stato, tanto che il Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite votò l'embargo e varie altre sanzioni contro Serbia e Montenegro per l'aggressione della Bosnia, e isolarono questi due Stati dalla comunità internazionale. Tuttavia la pulizia etnica in Bosnia andava avanti e il Montenegro continuava a collaborare con la Serbia.

A causa dell'isolamento internazionale e per la sua posizione strategica, il Montenegro divenne terra di contrabbando, soprattutto di armi, sigarette, petrolio e medicinali. Eppure nelle elezioni tenutesi nel dicembre del 1992, la Lega comunista montenegrina, che nel 1991 si era rinominata "Partito Democratico dei Socialisti" (DPS) riuscì a ottenere abbastanza voti (il 42,66%) per poter avere la maggioranza politica in Montenegro. Pur mantenendo il controllo dei media, dell'economia e dell'esercito, rispetto alle elezioni precedenti, il partito di governo perse circa 50.000 voti, ma riuscì comunque a ottenere la maggioranza assoluta con 46 seggi su 85. E ciò fece del Partito dei Socialisti Democratici il solo partito nei Paesi post comunisti dell'Europa sud - orientale a riuscire a conservare un'assoluta maggioranza parlamentare nelle nuove elezioni, com'era già avvenuto nel 1990⁴⁰. Gli altri partiti che vinsero dei seggi in Parlamento

⁴⁰ A differenza di quanto era avvenuto per i partiti comunisti al governo in Serbia e Bulgaria nelle elezioni del 1991, che furono sconfitti, ricevendo solo un terzo dei voti dell'elettorato rispetto alle prime elezioni del 1990. Si veda Goati Vladimir, 2001, *Elections in the FRY from 1990 to 1998*,

furono: il Partito Popolare (NS) con 14 seggi, la Lega Liberale (LSCG) con 13 seggi, il Partito Popolare Serbo (SRS) 8 seggi e i Social Democratici (SDPR) 4. Mentre i partiti albanesi e musulmani non riuscirono a prendere sufficienti voti per entrare in Parlamento. Inoltre, dopo due tornate elettorali, in concomitanza alle elezioni parlamentari, il leader del DPS, Bulatović, vinse il secondo mandato presidenziale. È interessante notare che la vittoria del DPS aveva un significato politico non trascurabile, perché stava a indicare come la maggioranza dei cittadini montenegrini avesse appoggiato la scelta di rimanere con la Serbia nella nuova istituita Repubblica Federazione Jugoslava.

Benché il DPS avesse la maggioranza in Parlamento, decise comunque di sperimentare il primo governo di coalizione, al quale presero parte i rappresentanti di tutti i partiti politici più importanti del Paese. Questo esperimento durò circa un anno, ma a fine 1993 la coalizione si smembrò, e i partiti politici che si erano alleati con il DPS tornarono all'opposizione. Questo esperimento più "democratico" dimostra come si stessero già muovendo i primi passi verso un sistema multipartitico in Montenegro.

Proprio nel corso del 1993 la guerra in Bosnia peggiorò e inoltre il presidente Bulatović sosteneva il progetto di voler unire l'Erzegovina serba con il Montenegro e favorì il trasferimento di migliaia di serbi della Bosnia Erzegovina alla regione montenegrina di Herceg Novi, che confina con la Bosnia Erzegovina e la Croazia, modificando così anche la percentuale etnica in Montenegro. Va aggiunto che il Montenegro per la posizione strategica che godeva rimase la base delle operazioni belliche che la Federazione Jugoslava operava in Bosnia Erzegovina e Croazia anche durante tutto il '94. La paura spinse molti musulmani, albanesi e croati che vivevano in Montenegro a emigrare, la situazione economica era divenuta insostenibile per il piccolo Paese, e continuava a crescere l'economia sommersa ed il contrabbando, soprattutto con le organizzazioni criminali italiane della Puglia e della Campania. Per il governo montenegrino queste entrate illegali permettevano di poter mantenere il sistema corrotto e sopportare facilmente la situazione di crisi in cui versava lo Stato⁴¹.

Di fatto, in Serbia e Montenegro, in quella che loro avevano istituito come

Belgrado: CESID.

⁴¹ Vedi Sbutega Antun, 2009, *Storia del Montenegro*, Soveria Mannelli: Rubettino.

Repubblica Federale di Jugoslavia, non era iniziato un periodo di transizione come quello che stavano attraversando gli altri Paesi ex comunisti dell'area, ma si viveva ancora in un regime autocratico, chiamato "demokratura", che aveva solo alcune parvenze democratiche, ma era sostanzialmente una dittatura, nella quale sopravvivevano ancora la fedeltà al comunismo e il sogno di una nazione jugoslava.

Il governo montenegrino nella propaganda si vantava di essere riuscito a mantenere il Montenegro al di fuori dal teatro fisico della guerra, benché i suoi soldati facessero parte dell'Esercito federale e combattessero in Croazia e Bosnia a fianco dei serbi, e il Paese fosse rimasto internazionalmente isolato e colpito dalle sanzioni. Il governo montenegrino continuava a restare fedele alleato di Belgrado, denunciava nella sua propaganda che stava proteggendo i serbi e montenegrini da congiure internazionali e negava le atrocità dei crimini di guerra. La società civile montenegrina non riusciva a opporre resistenza, perché coloro che fronteggiavano apertamente il regime rischiavano l'eliminazione fisica e durante quegli anni sempre più montenegrini decisero di emigrare verso l'Europa e gli Stati Uniti d'America.

Gli indipendentisti montenegrini, che erano l'unico gruppo di irriducibili che continuava a lottare contro il regime, nel tentativo di controbilanciare il potere della Chiesa Ortodossa Serba in Montenegro, che era l'unica Chiesa ortodossa di entrambe le etnie e che condivideva il programma del governo federale per la costruzione della "Grande Serbia", istituirono la Chiesa Ortodossa del Montenegro, che avrebbe dovuto rappresentare la continuazione della Chiesa Ortodossa montenegrina abolita nel 1920, e confluita da allora sotto quella serba. Il metropolita della nuova Chiesa Ortodossa del Montenegro era un sacerdote di origini montenegrine che aveva vissuto in Canada, un uomo moderato, che aveva l'appoggio politico dei montenegrini indipendentisti e di tutti coloro che erano contrari alla causa del nazionalismo serbo.

Iniziò così un periodo di tensione all'interno della Chiesa Ortodossa in Montenegro, tra chi tacciava come traditori la nuova Chiesa autocefala, e chi invece ne appoggiava l'istituzione. La nuova Chiesa Ortodossa del Montenegro iniziò così ad aggregare tutti coloro che erano contrari al regime, e divenne

simbolo dell'opposizione al regime.

Nel 1994 la guerra ancora infuriava, e la comunità internazionale proseguiva con il tentativo di stabilizzare la regione e arrestare tutti i focolai di guerra che si diffondevano. Gli aerei della NATO avevano iniziato anche ad abbattere alcuni aerei serbi che violavano lo spazio aereo della Bosnia Erzegovina, ma senza determinare un cambiamento nella guerra. Nel 1995 però i serbi bombardarono nuovamente Sarajevo, e presero in ostaggio centinaia di caschi blu delle Nazioni Unite impegnati nelle operazioni di *peacekeeping*. Inoltre i serbi che abitavano la regione serba della Bosnia ed Erzegovina, nota comunemente come Republika Srpskae, attaccarono la città di Srebrenica dove era presente l'etnia musulmana bosniaca, commettendo atti di genocidio verso costoro⁴². I Paesi aderenti alla NATO decisero di chiudere il capitolo e la NATO lanciò un attacco aereo che pose fine alla guerra in Bosnia, e con gli accordi di Dayton vennero poi discussi i termini nei quali porre fine alla guerra.

Intanto la situazione in Serbia andava via via peggiorando, Milošević era stato considerato come un traditore della causa della “Grande Serbia” perché non aveva accolto la gran quantità di sfollati serbi che chiedevano asilo al suo Paese, e le sanzioni internazionali e l'embargo avevano incrinato i rapporti tra Podgorica e Belgrado. Quest'ultima, infatti, aveva cominciato a trattare il Montenegro come fosse una propria colonia, e tentava a livello federale di diminuirne l'autonomia, accrescendo il malumore di molti montenegrini.

Nelle elezioni parlamentari del novembre 1996, malgrado la crisi socio-economica che aveva colpito il Montenegro come risultato delle sanzioni internazionali contro la Repubblica Federale di Jugoslavia dal 1992 al 1995, il partito in carica, il DPS, vinse la maggioranza dei voti (51.2%), ottenendo 45 seggi su 71. Tra i partiti ex comunisti della Federazione Jugoslava questo risultato era senza precedenti. Alle elezioni si presentò anche una coalizione di opposizione la “Narodna Sloga”, che significa “Concordia popolare”, che pur riunendo due partiti dalle posizioni abbastanza differenti come programma, l'NSCG e LSCG, che correvano assieme, ottenne solo il 25,6% dei voti e 19 seggi

⁴² Nella città di Srebrenica furono uccisi circa 7.000 musulmani bosniaci in quello che è diventato noto come il primo genocidio dopo la seconda guerra mondiale.

su 71⁴³. Il Partito Democratico dei Socialisti restava al governo, infatti, la fine delle guerre in Bosnia Erzegovina e Croazia e il cambio di programma elettorale del partito del DPS, che si stava orientando sempre più verso l'Occidente e affermava di voler riformare la società del Montenegro, limitarono l'influenza degli ultra nazionalisti e dei partiti filoserbi, garantendogli la vittoria.

Successivamente, nel giro di pochi mesi, iniziarono degli scontri interni al partito, soprattutto tra le due figure chiave, il presidente Bulatović e il primo ministro Milo Djukanović, riguardo la fedeltà all'alleanza politica con Milošević. Malgrado la situazione politico-economica estremamente negativa a causa delle sanzioni internazionali, il presidente Bulatović voleva restare fedele alleato della Serbia, mentre il primo ministro Milo Djukanović riteneva giusto muoversi verso Occidente cercando sostegno in altri possibili alleati politici, come gli Stati Uniti e la Comunità Europea.

Dopo un periodo di confronti all'interno del partito, il DPS si divise e Momir Bulatović assieme ai suoi fedelissimi fondò un nuovo partito, il Partito Popolare Socialista (SNP). Djukanović ebbe il supporto della maggioranza del DPS, e di tutti i partiti montenegrini contrari alla politica di Milošević, e vinse le elezioni presidenziali del 1997, le prime tenutesi con la partecipazione degli osservatori elettorali internazionali, battendo proprio Bulatović.

Nel frattempo, la frattura all'interno del DPS aveva avuto come conseguenza diretta la perdita della maggioranza assoluta nel governo, infatti, dopo la nascita del Partito Popolare Socialista (SNP) il DPS di Djukanović rimaneva con soli 28 seggi su 71, mentre 17 deputati sceglievano di restare fedeli a Bulatović e dunque si spostarono nell'SNP. Ciò costrinse Djukanović a dover accettare di condividere il governo con altri partiti per continuare il mandato elettorale, e dunque fu costretto a creare una coalizione governativa con l'NSCG e alcuni Partiti Albanesi (l'Unione democratica degli albanesi montenegrini e l'Alleanza democratica del Montenegro). Con tali circostanze il DPS dovette accettare la richiesta dei partiti d'opposizione a tenere elezioni anticipate e preparare la nuova legge elettorale con la partecipazione dei gruppi

⁴³ Per i risultati elettorali si veda Goati Vladimir, 2001, *Elections in the FRY from 1990 to 1998*, Belgrado: CESID.

d'opposizione⁴⁴.

Inoltre, in vista delle elezioni anticipate programmate per maggio del 1998, il Parlamento del Montenegro adottò durante il 1997, l'Accordo sui principi minimi per lo sviluppo di istituzioni democratiche in Montenegro, che fu firmato dalla gran parte dei partiti rappresentati nel Parlamento montenegrino. E inoltre, sempre con il consenso della maggioranza delle forze politiche, adottò delle leggi rivoluzionarie per un Paese abituato a sottostare a un regime autocratico, come la legge sull'elezione dei delegati e deputati (legge elettorale), la legge sui registri elettorali, la legge sull'informazione pubblica e la legge sul finanziamento dei partiti politici. Tutte preparate con la partecipazione di esperti dell'OSCE. Per affrontare le nuove elezioni e unire le forze pro democratiche, il DPS formò una coalizione di partiti con i quali condividere un programma elettorale innovatore, che comprendeva varie riforme al sistema, e che venne esposto nell'aprile del 1998 dal presidente della Repubblica Milo Djukanović in un documento chiamato "Iniziativa Strategica della Repubblica Federale di Jugoslavia, le basi per un nuovo inizio". All'interno del documento venivano affermati principi rivoluzionari come l'internazionalizzazione dell'economia, riforme economiche, privatizzazione e imprenditorialità, lo stato di diritto e la democratizzazione della sfera politica, giustizia sociale e sicurezza. Il DPS assieme al Partito Socialdemocratico (SDP) e il partito popolare (NS) aveva costituito la coalizione elettorale "Per vivere meglio", mentre l'SNP di Bulatović cercava di allearsi con le forze filoserbe e nazionaliste e questo fece sì che la campagna elettorale si basasse quasi totalmente sul futuro dei rapporti tra Podgorica e Belgrado.

La coalizione "Per vivere meglio" vinse le elezioni del 1998, con il 49,5% dei voti, aggiudicandosi 45 seggi su 78, e fu seguita dall'SNP con il 36,1% dei voti a cui andarono 19 seggi. Le elezioni parlamentari del 1998 furono le prime elezioni parlamentari ritenute libere e corrette secondo gli osservatori internazionali, e la stessa opposizione ne accettò il verdetto.

Durante il 1998, a causa della scissione all'interno del DPS, si instaurò il primo vero governo di coalizione. In tal modo, il sistema politico del Montenegro che per molti anni aveva visto la predominanza di un solo partito nella scena

⁴⁴ Si veda Goati Vladimir, 2001, *Elections in the FRY from 1990 to 1998*, Belgrado: CESID.

politica, si trasformò in un sistema politico multipartitico, non più solo a parole, ma nei fatti. Il ruolo dell'OSCE nell'aiutare il Paese a raggiungere tale traguardo è stato senza dubbio fondamentale. Il Parlamento montenegrino aveva accolto la maggior parte delle raccomandazioni fatte dall'OSCE per il miglioramento del proprio sistema normativo in vista delle elezioni del 1998, tanto che l'OSCE si complimentava per il miglioramento evidente della normativa e del clima generale in cui erano avvenute le elezioni parlamentari del maggio 1998 rispetto alle precedenti, affermando come questi passi fossero in linea con il cammino che l'OSCE si attendeva dal Paese⁴⁵.

In sostanza, le elezioni parlamentari tenutesi in Montenegro dal 1990 al 1998 possono ritenersi come rappresentative del periodo di transizione funzionale dallo Stato a partito unico a quello multipartitico.

3.5 Le elezioni parlamentari in Montenegro dal 1998 al 2002

Dal 1998, quando il Montenegro aveva iniziato a seguire una strategia che guardava verso Occidente, i rapporti tra Podgorica e Belgrado cominciarono a peggiorare sempre più, e lo scontro politico tra Milošević e Djukanović raggiunse un punto critico quando il governo montenegrino iniziò a prendere in considerazione la possibilità di separarsi dalla Serbia e di percorrere la strada dell'indipendenza, inoltre nel 1998 si verificarono scontri sempre più cruenti nella provincia serba del Kosovo, dove l'esercito serbo si macchiava di crimini contro la popolazione albanese che protestava per la situazione in cui era costretta a vivere. La scelta di spostarsi verso alleati Occidentali, e la sua opposizione a Milošević aveva reso Djukanović l'alleato ideale per l'Occidente e un Montenegro filo occidentale attirava sempre più anche l'interesse dell'Europa e degli Stati Uniti d'America, che aprirono proprio in questo periodo vari consolati e istituti di cultura in Montenegro. Il Montenegro non viveva una situazione interna facile, perché una parte dell'esercito federale era stanziato anche lì e inoltre una parte della popolazione si riconosceva negli ideali dei partiti filoserbi e nazionalisti, pertanto la situazione interna al Paese era critica, e il Montenegro riusciva a gestire la situazione solo grazie agli aiuti più o meno diretti che

⁴⁵ Si veda <http://www.osce.org/odihr/elections/montenegro/15101> per visionare il report dell'OSCE sul monitoraggio delle elezioni parlamentari del maggio 1998 in Montenegro.

riceveva dalla comunità internazionale occidentale⁴⁶.

Per tutto il 1999 il governo di Podgorica criticava la guerra del Kosovo, Djukanović e il suo governo venivano accusati da Belgrado di tradimento per essersi avvicinati all'Occidente, e intanto cresceva il numero di profughi del Kosovo che scappavano in Montenegro⁴⁷. Djukanović si oppose fermamente alla guerra in Kosovo, e quando la situazione peggiorò e la NATO minacciò di intervenire militarmente per sedare il conflitto, il governo montenegrino si dichiarò neutrale alla guerra e fu così risparmiato dagli aerei NATO.

Milošević, invece, che aveva rifiutato il piano internazionale per evitare lo scontro con la NATO, vide la sua terra bombardata dagli aerei della coalizione internazionale. Il numero dei profughi albanesi che fuggivano dal Kosovo in Montenegro raggiunse le 167000 unità.

La comunità internazionale aiutò il Montenegro a tenersi fuori dal conflitto, e la scelta del piccolo Stato di avvicinarsi all'Occidente creò una severa spaccatura all'interno della Repubblica Federale Jugoslava e dello stesso Montenegro, dove una parte dei partiti politici filoserbi non accettava di tradire l'alleanza con la Serbia. Ad ogni modo, il governo di Djukanović riuscì a salvare il Montenegro dalla guerra che imperversava e alla vigilia del terzo millennio si ripresentò il dilemma che aveva già attraversato in passato il piccolo Stato: la questione dell'indipendenza.

Il governo montenegrino si trovava in una situazione difficile, perché Belgrado minacciava di agire con la forza nel caso il Parlamento montenegrino avesse votato per l'indipendenza dalla Federazione, e la stessa paura attraversava la comunità internazionale che aveva timore del ricrearsi di un'altra guerra civile questa volta in Montenegro, appena terminata la guerra del Kosovo.

Contando sempre nell'aiuto dell'Occidente, nel 2000 Djukanović visitò la città croata di Dubrovnik, e chiese ufficialmente scusa per la partecipazione del Montenegro all'attacco croato del 1991, provocando così l'ira di Milošević, che decise di ridurre il potere del Montenegro modificando la Costituzione federale, a quel punto il governo montenegrino decise di rifiutare come anticostituzionali le

⁴⁶ Si veda Sbutega Antun, 2009, *Storia del Montenegro*, Soveria Mannelli: Rubettino.

⁴⁷ Alla vigilia della guerra del 1999 i profughi che arrivavano dal Kosovo in Montenegro erano circa 50.000. Si veda Sbutega Antun, 2009, *Storia del Montenegro*, Soveria Mannelli: Rubettino.

modifiche apportate alla Costituzione federale e decise di boicottare le elezioni del Parlamento e del presidente della repubblica federale del 2000. La comunità internazionale desiderava liberarsi di Milošević e decise di appoggiare alle elezioni presidenziali il candidato dell'opposizione, Kostunica, che vinse la maggioranza. Milosevic fu così costretto ad accettare la sconfitta e Kostunica divenne presidente della Federazione. Il regime di Milošević terminò così senza spargimento di sangue, mentre l'Occidente salutava un nuovo inizio democratico per la Serbia.

Con il nuovo Presidente della Federazione, la comunità internazionale sembrava aver perso interesse verso il Montenegro e la sua possibile indipendenza perché giudicavano pericoloso muovere l'equilibrio appena ricreatosi con l'ascesa del nuovo presidente della Repubblica Federale Jugoslava. La Federazione fu a questo punto ammessa come Stato membro delle organizzazioni internazionali come l'ONU, l'FMI, l'OSCE, e vennero inaugurati i nuovi programmi per lo sviluppo della Federazione, con l'arrivo degli aiuti finanziari esteri per riformare l'economia, la cultura, la società e la politica. Questo clima internazionale provocò molte tensioni interne, in quanto all'interno dei gruppi parlamentari montenegrini, gli indipendentisti premevano per continuare la strada dell'indipendenza a dispetto della volontà internazionale di lasciare la situazione inalterata, mentre i liberali si ritenevano traditi dal fatto che il DPS aveva in qualche modo rubato il programma pro democratico e liberale. In aggiunta la scelta del governo di rispettare la volontà internazionale e di non procedere con il referendum sull'indipendenza derivava anche dal fatto che il DPS era cauto sul tema perché era comunque conscio del fatto che l'altra parte dei Parlamentari, soprattutto tra l'opposizione, era filoserba e voleva continuare a restare unita alla Serbia nella Federazione Jugoslava. Se il referendum non avesse ottenuto una larga maggioranza di favorevoli all'indipendenza, vi sarebbe stato il rischio di scontri e violenze, con la possibilità di sfociare in una guerra civile.

Nel 2001 si tennero elezioni parlamentari anticipate in Montenegro, dopo che uno dei gruppi che partecipava alla coalizione governativa decise di lasciare il governo come reazione al cambiamento dell'idea politica del DPS e del SDP verso l'indipendenza del Paese, e provocando la caduta del governo che rimaneva

senza maggioranza parlamentare.

La questione centrale che dominava la campagna elettorale riguardava proprio il futuro del Montenegro e la sua ridefinizione nella Federazione Jugoslava. Visto l'interesse e il coinvolgimento dell'Europa nella stabilizzazione dell'area, le elezioni del 2001 vennero osservate da una missione di osservazione elettorale dell'OSCE.

All'elezione si presentarono 16 tra partiti e coalizioni, che gareggiavano all'interno di un sistema di rappresentazione proporzionale, in competizione per aggiudicarsi le 77 poltrone dell'assemblea parlamentare montenegrina, ossia un rappresentante ogni seimila abitanti. Per partecipare all'allocazione dei mandati elettorali, una lista elettorale doveva raggiungere almeno il 3% dei voti.

Il confronto politico era diviso tra il blocco di partiti favorevoli all'indipendenza e coloro che spingevano per rimanere nella Federazione. Al primo gruppo apparteneva la coalizione " Vittoria per il Montenegro", formata dal DPS (Partito democratico dei socialisti) e dall'SDP (Partito socialista democratico), mentre al secondo blocco apparteneva la coalizione " Insieme per la Jugoslavia", costituita dal partito nazionalista filoserbo NS, il partito di Bulatović, l'SNP (partito socialista del popolo) e l'SNS (il Partito popolare serbo). Mentre l'LSCG, la lega dei riformisti correva da sola per l'indipendenza e una frangia estremista dell'SNP, nominata NSS, correva da sola per la causa opposta. C'erano poi in lista i partiti che rappresentavano le minoranze nazionali, che includeva i bosniaci musulmani e gli albanesi.

La coalizione guidata dal DPS vinse il 42% dei voti, appena sotto la maggioranza assoluta delle poltrone in Parlamento, per la prima volta dal 1990. Appena prima che il Parlamento si sciogliesse, la legge elettorale venne modificata per introdurre la previsione di 5 seggi speciali in favore della minoranza albanese, che potevano appoggiare il governo uscente. La legge elettorale di allora prevedeva che il mandato elettorale fosse dato per metà ai nomi che prendevano più preferenze nella lista elettorale, e l'altra metà veniva allocata dal partito ai candidati che preferiva. Questa pratica tradiva in parte la scelta dell'elettorato e riduceva anche la loro possibilità di scegliere realmente i propri candidati ed era già stata segnalata come da riformare da parte degli osservatori

dell'OSCE/ODIHR.

A ogni modo, il DPS e l'SPD, riuscirono a avere ancora l'appoggio del partito tradizionale pro-indipendenza, l'“Alleanza Libera del Montenegro” (LSCG), con la quale si formò un governo di minoranza, che durò solo un anno. Pressato dall'UE che era il principale fornitore di assistenza del Paese, e che favoriva l'idea di mantenere una Serbia e un Montenegro unito all'interno di una singola entità politica, la maggioranza al governo decise di firmare l'Accordo di Belgrado nel marzo 2002, che ridefiniva nuovamente le relazioni tra Serbia e Montenegro, creando così una nuova unione statale dei due Paesi. A quel punto, accusando l'altro partito di aver maltrattato l'interesse nazionale, l'LSCG, che si batteva per l'indipendenza del Paese, decise di ritirare il suo supporto al governo, vennero così indette nuove elezioni parlamentari anticipate per l'ottobre 2002.

L'OSCE/ODIHR venne formalmente invitata dunque a osservare anche questa nuova tornata elettorale. Nel frattempo, l'aggiornamento del registro elettorale aveva portato a 75 il numero di seggi nel Parlamento, anziché 77. Anche questa volta, l'OSCE osservava come non fosse stata modificata nella legge elettorale la parte che riguardava il controllo dei partiti nell'allocatione dei mandati, e continuasse a essere assente una norma chiara che impedisse l'incompatibilità di alcuni ruoli pubblici con la candidatura alle elezioni o nelle commissioni elettorali e altri ruoli chiave dove poteva esserci conflitto d'interesse. Notava comunque il miglioramento dei registri elettorali e la maggiore partecipazione dei partiti di opposizione o di loro rappresentanti nelle commissioni elettorali.

Anche durante queste elezioni il DPS e l'SDP si presentarono con un programma che proponeva continuità di mandato con l'elezione precedente del 2001, formando una coalizione europeista, la “Lista Democratica per un Montenegro Europeo”, mentre i partiti di opposizione, l'SNP di Bulatović, e i due maggiori partiti filoserbi, l'SNS e l'NS si unirono nella coalizione “Insieme per il Cambiamento”, e per la prima volta nella storia del Montenegro, i tre partiti albanesi si presentarono alle elezioni uniti in una coalizione democratica “Albanesi insieme”. Infine i partiti bosniaci supportavano l'indipendenza per il Montenegro.

La campagna elettorale dei partiti al governo si focalizzava sulla futura integrazione nell'Europa, e la necessità di migliorare l'economia, l'occupazione e lo sviluppo, mentre i partiti di opposizione ponevano l'accento sulla corruzione dello Stato e la necessità di un cambiamento. La missione di osservazione elettorale dell'OSCE verificò che a dispetto di quanto ci si attendeva, il tema dell'indipendenza del Montenegro veniva menzionato di rado durante la campagna elettorale.

Il giorno delle elezioni parlamentari, il turnout elettorale si attestava al 74,6%. In Montenegro la Costituzione prevedeva che il diritto di voto fosse garantito ai cittadini dai 18 anni in su, in possesso della capacità di intendere e volere, e che avessero residenza in Montenegro da almeno 24 mesi. Questa clausola serviva per escludere dalla possibilità di voto tutti i montenegrini residenti all'estero o in altre repubbliche della vecchia Federazione Socialista Jugoslava. Alla fine vinse la coalizione DPS, SDP con il 49,9% dei voti, che ottennero 39 seggi. La coalizione dell'opposizione si aggiudicò il 38,4% dei voti e 30 seggi in Parlamento, l'Alleanza dei liberali si accontentò di 4 seggi e la coalizione democratica degli albanesi ne conquistò 2.

La missione di osservazione elettorale dell'OSCE/ODIHR si ritenne soddisfatta a grandi linee delle elezioni, e le giudicò comunque ben condotte e rispettose della volontà del popolo, ma sottolineava altresì le criticità riscontrate nelle leggi elettorali, soprattutto riguardo al problema di una mancanza di disciplina riguardante il conflitto di interessi tra le varie cariche, il problema dell'allocazione dei mandati elettorali, che rimane per metà nelle mani di ciascun partito e il fatto che un mandato elettorale non possa essere tolto ad un deputato solo perché le sue idee non sono più quelle del partito.

3.6 Le elezioni parlamentari nel Montenegro indipendente seguite dalle missioni di monitoraggio dell'OSCE/ODIHR dal 2006 al 2016

a) Elezioni Parlamentari del 10 Settembre 2006

Dopo il referendum per l'indipendenza tenutosi a maggio 2006, le prime elezioni parlamentari del Montenegro indipendente ebbero luogo nel mese di settembre 2006.

Le elezioni furono indette dal Presidente della Repubblica del Montenegro, Filip Vujanović, a soli tre mesi dal referendum tenutosi per decidere sullo stato futuro del Paese, e in un contesto politico radicalmente trasformato. Infatti, la scomparsa dei due blocchi opposti, quello per l'unione con la Serbia, e quello per l'indipendenza, avevano modificato il panorama politico del Paese, nel quale si erano inseriti nuovi partiti, e si assisteva allo stabilirsi di nuove alleanze.

Si presentarono alle elezioni 12 liste di candidati: sei liste di coalizione, cinque partiti e una lista civica. La coalizione al governo, che era stata promotrice dell'indipendenza del Paese, si presentava ancora una volta assieme come "Coalizione per un Montenegro europeo", ed era costituita dal DPS (Partito Democratico dei Socialisti) del primo ministro Milo Đukanović, e dal Partito socialdemocratico (SDP). L'opposizione era costituita dai partiti pro unionisti, che si presentarono alle elezioni come coalizione costituita da SNP, NS e DSS. Altri oppositori erano la lista serba dei nazionalisti dell'SNS, il "Movimento per il Cambiamento" che rappresentava il mondo delle organizzazioni non governative e associazioni della società civile, il partito liberale montenegrino (LPCG) e un partito bosniaco. Infine vi erano quattro liste di partiti albanesi.

Ricordiamo che secondo il censimento del 2003, il 43% della popolazione del Montenegro si identificava come montenegrina, il 32% come serba, il 12% come bosniaca e musulmana, il 5% albanese, 1% croata, e un 7% come altre etnie⁴⁸.

i. Quadro normativo

La Costituzione del Montenegro del 1992, prevedeva che il Parlamento fosse costituito da un'unica camera, eletto attraverso un sistema proporzionale sulla base una circoscrizione nazionale, i cui membri detenevano la carica per 4 anni. La costituzione prevedeva che vi fosse un rappresentante ogni 6000 elettori. Dunque, sulla base del registro elettorale il Parlamento prese la decisione di indire le elezioni per nominare 81 membri del Parlamento.

Per poter partecipare alla spartizione dei mandati elettorali, ogni lista doveva ottenere almeno il 3% dei voti in tutti i seggi elettorali, anziché a livello

⁴⁸ Tra questi vi è la popolazione Rom, che contava nel censimento del 2003 circa 20.000 persone.

aggregato. Per correttezza nei confronti della cospicua minoranza albanese, 5 degli 81 mandati elettorali venivano assegnati ai partiti che si accaparravano almeno il 3% dei voti validi all'interno di una settantina di seggi situati in aree prestabilite, nelle quali viveva la maggioranza della popolazione albanese.

La legge elettorale richiedeva ai partiti o alle coalizioni, che solo la metà dei mandati da loro vinti fosse assegnata in base all'ordine di comparizione dei nomi sulla lista elettorale, l'altra parte poteva essere assegnata a libera scelta dal partito, questo aspetto era già in precedenza stato segnalato più volte dalle missioni di osservazione elettorale dell'OSCE/ODIHR come lesivo della fiducia degli elettori e della trasparenza del processo elettorale, dato che gli elettori non potevano essere a conoscenza di chi li avrebbe rappresentati in concreto. E benché questo aspetto fosse stato più volte segnalato da almeno un decennio, questa disposizione non era ancora stata modificata.

La Costituzione del 1992 prevedeva che il diritto a votare e a essere eletti, fosse prerogativa di tutti i cittadini montenegrini dai diciotto anni in su, che godessero dei diritti civili e politici e che avessero la residenza, non il domicilio, in Montenegro da almeno due anni alla data delle elezioni. Per i cittadini montenegrini che vivevano all'estero era prevista la possibilità di votare nei seggi della propria municipalità in Montenegro nel caso avessero mantenuto la propria residenza permanente in Montenegro.

ii. Campagna elettorale

La campagna elettorale è stata gestita nel complesso in modo calmo e ordinato, grazie soprattutto alla scelta della maggioranza dei partiti politici di aderire al Codice di Condotta, elaborato dall'ong locale, Centro per la transizione democratica (CDT), in cooperazione con l'organizzazione non governativa statunitense NDI.

La coalizione governativa formata dal DPS e SDP, cercava di cavalcare l'onda dei risultati del referendum sull'indipendenza e si presentava come garante del cammino verso l'Unione Europea, mentre l'opposizione formata da SNP, NS e DSS, affermava di volersi far portavoce dei diritti dell'etnia serba, facendo leva sulla paura di una soppressione dei loro diritti nel caso di vittoria della coalizione

governativa.

Alla fine vinse la coalizione per un Montenegro europeo con il 48% di voti, a seguire con il 14% la coalizione di opposizione pro unionista, e con il 13% il movimento per i cambiamenti, che rappresentava la società civile e l'associazionismo.

iii. Raccomandazioni della missione e criticità riscontrate

Il quadro normativo elettorale risultava complessivamente in linea con le disposizioni internazionali sulla condotta di elezioni democratiche, però contrariamente a quanto viene solitamente seguito nella prassi, la legge elettorale venne modificata dal Parlamento dopo che erano già state indette le elezioni per settembre. Questo comportamento rappresenta un passo indietro rispetto alle disposizioni internazionali sulla condotta delle elezioni, che prevedono che non vengano fatte modifiche alla legge dopo l'indizione delle elezioni.

La legge elettorale non prevede che un cittadino possa correre da solo come candidato a meno che non sia parte di una lista sottoscritta da almeno un terzo del numero totale degli elettori, ciò si scontra apertamente con il Documento di Copenaghen del 1990 che al paragrafo 7.5 afferma il diritto dei cittadini di richiedere di poter partecipare alle cariche pubbliche o politiche individualmente o come rappresentanti dei partiti politici, o associazioni senza alcuna discriminazione.

La legge elettorale inoltre non esclude la candidatura di persone che si trovino in evidente stato di conflitto d'interessi, come possono essere i membri delle commissioni elettorali. Secondo la missione OSCE/ODIHR tale disposizione deve essere rivista.

Riguardo alla partecipazione delle donne nella vita politica, benché la Costituzione del 1992 preveda per le donne eguali diritti civili e politici, esse continuano a giocare un ruolo marginale nella sfera politica del Paese. Benché precedenti raccomandazioni dell'OSCE chiedessero proprio di migliorare la rappresentatività delle donne nella vita politica e amministrativa del Paese, non era stata varata nessuna disposizione normativa che obbligasse i partiti a inserire nelle liste elettorali una quota femminile. Dopo l'annuncio dei risultati finali, solo

7 donne ebbero un mandato nel nuovo Parlamento, 4 nella coalizione vincitrice, 2 nella lista “movimento per i cambiamenti” e 1 nella lista serba.

La relazione finale della missione affermò che le elezioni avevano incontrato nel complesso gli standard internazionali in materia elettorale, invitando il Parlamento ad adottare al più presto le raccomandazioni che l’Organizzazione aveva evidenziato durante la missione.

b) Elezioni Parlamentari Anticipate del 29 Marzo 2009

Le elezioni anticipate di marzo 2009 si tennero nel quadro di un sistema giuridico riformato, poiché nell’ottobre del 2007 il Montenegro si era dotato di una nuova Costituzione.

L’atto costituzionale del 2007 che attuava la nuova Costituzione, programmava le nuove elezioni del Parlamento per la fine del 2009, ma a gennaio 2009 il Parlamento montenegrino votò per abbreviare il proprio mandato e il Presidente Filip Vujanović indisse elezioni anticipate per il 29 marzo. Questa decisione venne presa alla luce della richiesta dei partiti di opposizione che avevano chiesto di indire elezioni anticipate in seguito al riconoscimento da parte del governo montenegrino dello Stato indipendente del Kosovo nell’ottobre 2008. Inoltre, poiché a dicembre 2008 il governo Montenegrino aveva fatto richiesta formale all’Unione Europea di accedere allo *status* di Paese candidato all’Unione, la coalizione al governo riteneva fosse necessario anticipare le elezioni per portare avanti senza intoppi le riforme richieste dall’Europa.

i. Quadro normativo

Nel Preambolo della nuova Costituzione del 2007 si legge la volontà dei cittadini del Montenegro di voler istituire un Paese nel quale i valori comuni siano rappresentati dalla libertà, dalla pace, dalla tolleranza, dal rispetto dei diritti dell'uomo e delle sue libertà, dal multiculturalismo, dalla democrazia e dallo stato di diritto. L'Assemblea Costituente afferma inoltre la convinzione che lo Stato sia responsabile della salvaguardia della natura, di un ambiente sano, dello sviluppo sostenibile ed equilibrato di tutte le sue regioni, e lo ritiene responsabile della creazione e dello sviluppo della giustizia sociale. La nuova Repubblica del

Montenegro si impegna a cooperare con le altre nazioni del mondo e si impegna a collaborare per l'integrazione europea ed euro atlantica.

La nuova Costituzione del 2007 manteneva, come la precedente, un Parlamento unicamerale di 81 deputati, con un mandato di quattro anni. La legge elettorale sull'elezione dei consiglieri e dei rappresentanti prevedeva per l'assegnazione dei mandati un sistema proporzionale all'interno di una singola circoscrizione elettorale a livello nazionale, con una soglia di sbarramento del 3%. Tuttavia, cinque degli 81 mandati sarebbero stati assegnati a una circoscrizione speciale derivante dai voti di 70 seggi elettorali designati specificatamente per le elezioni parlamentari, nelle aree popolate principalmente da montenegrini di etnia albanese.

Il quadro normativo generale del Paese fornisce una base adeguata per la conduzione di elezioni parlamentari democratiche con molte leggi di recente istituzione. Esso è costituito dalla legge sulle elezioni dei consiglieri e dei rappresentanti (1998), la legge sui partiti politici (2004), la legge sul finanziamento dei partiti politici (2008), la legge sui registri elettorali (2008), la legge sui registri di residenza permanente e temporanea (2008), la legge sulla cittadinanza (2008), la legge sui raduni pubblici (2005), il codice penale (2008), la legge sull'amministrazione dello Stato (2003) la legge sulle cariche politiche e i funzionari pubblici (2008), la legge sulla Corte Costituzionale (2008), la legge sugli atti amministrativi (2003), e altre leggi e regolamenti sull'informazione pubblica e sulla commissione elettorale statale. Tuttavia, il quadro giuridico non è ancora stato pienamente armonizzato con la Costituzione del 2007, e non tutte le raccomandazioni formulate dall'OSCE/ODIHR nelle elezioni passate sono state pienamente affrontate⁴⁹.

ii. Campagna elettorale

Per queste elezioni sono stati registrati 38 partiti politici, di cui 12 rappresentavano gruppi di minoranze nazionali. Dall'ultima missione il panorama

⁴⁹ Le raccomandazioni precedenti riguardavano le questioni relative alle liste elettorali, alla registrazione dei candidati, all'educazione degli elettori, al voto, alla conteggio, ai ricorsi, al finanziamento delle campagne elettorali e la commistione tra il partito al governo e lo Stato. La scadenza attuale per la conclusione di questo processo di armonizzazione è stata spostata ad ottobre 2009, ma si trattava di una proroga dalla precedente scadenza iniziale a gennaio 2008.

politico restava pressoché lo stesso: le forze politiche principali sono rimaste il Partito Democratico di Socialisti (DPS), guidato dal Primo Ministro Milo Djukanović e il loro partner di coalizione, il Partito Social Democratico (SDP), diretto da Ranko Krivokapić, ai quali si accorpava in coalizione l'“Iniziativa civica croata” (HGI) e il “Partito bosniaco” (BS) sotto lo slogan "Un Montenegro Europeo - Milo Djukanović”, mentre i principali partiti di opposizione che si presentarono erano nati dalla frammentazione interna di due dei tre maggiori partiti storici di opposizione e si trattava della “Nuova democrazia serba” (NOVA), separatasi dal partito serbo e, del “Centro democratico” (DC), che si era separato dal Movimento per i cambiamenti (PzP), l’SNP invece restava invariato.

Tra le forze di opposizione, il Centro Democratico (DC) entrò in coalizione con il Partito Liberale (LP) per contestare le elezioni come coalizione "Per un diverso Montenegro". La nuova democrazia serba (NOVA) decise di presentarsi separatamente dalla coalizione composta dal Partito Radicale Serbo (SSR) e dal Partito del Popolo Serbo (SSN). Anche il Partito Popolare Socialista (SNP) e il Movimento per i cambiamenti (PzP) decisero di presentarsi da soli, lo stesso fece il partito dei comunisti montenegrini, un nuovo partito di pensionati e invalidi (SPI), mentre si coalizzarono il Partito popolare (NS) e il Partito democratico serbo (DSS). Anche quattro partiti e due coalizioni dei gruppi di minoranza nazionale parteciparono alle elezioni, inclusi i partiti che rappresentavano l’etnia albanese.

Nelle elezioni parlamentari del 2009, ancor prima della registrazione delle liste elettorali, era stato firmato da parte di tutti i potenziali partecipanti alle elezioni, ad eccezione del Partito radicale serbo (SSR), un codice di condotta per la campagna elettorale. Il Codice era stato presentato anche questa volta dall’ONG montenegrina, Centro per la transizione democratica (CDT), che impegnava i partecipanti a rispettare i principi delle elezioni democratiche.

Nel complesso, il clima della campagna è risultato tranquillo, senza incidenti di nota. Il tema principale dei programmi elettorali riguardava l'economia e la corruzione. I partiti politici sembravano generalmente concordi sull'opportunità del Montenegro di muoversi verso l'integrazione europea, invece l'atteggiamento verso l'adesione all'organizzazione della NATO rimase

ambivalente. Il recente riconoscimento del Kosovo come Stato indipendente da parte del governo del Montenegro fu dominante nella campagna elettorale dei partiti filoserbi.

Come da tradizione montenegrina, gli eventi della campagna elettorale hanno variato da piccole riunioni di circa 50 persone alle grandi manifestazioni con fino a 2.000 partecipanti. Le manifestazioni sono state trasmesse sui canali televisivi nazionali. La maggioranza delle parti ha comunque portato avanti attività porta a porta. I partiti di opposizione, soprattutto quelli più piccoli, tendevano a pubblicizzarsi attraverso le emittenti locali, mentre i grandi partiti hanno trasmesso le proprie campagne mediatiche alle stazioni televisive nazionali. I cartelloni sono stati ampiamente utilizzati da diversi partiti e coalizioni. E parzialmente memori delle raccomandazioni delle missioni elettorali, la maggior parte dei tabelloni pubblicitari ha incluso i numeri di elenco dei candidati concorrenti come parte della pubblicità della campagna.

Alla fine il giorno delle elezioni la coalizione al governo vinse la maggioranza assoluta dei voti (il 51,9%) prendendo 168.000 voti, seguiti dall'SNP con 54.000, dalla NOVA con 30.000 e il Movimento per i cambiamenti con 20.000.

La missione ha concluso nella sua relazione finale che le elezioni hanno incontrato quasi tutte le raccomandazioni dell'OSCE e del Consiglio d'Europa, sebbene il processo necessiti di un ulteriore sviluppo democratico. Alcuni partiti di opposizione hanno affermato che alcuni gruppi sociali vulnerabili (come insegnanti, studenti e lavoratori statali) sono stati intimiditi dal governo della coalizione in carica. Circolava, infatti, la notizia, che alcuni insegnanti fossero stati costretti a sostenere il partito del DPS, questa notizia è stata subito seguita da una lettera del ministero dell'educazione destinata a tutti gli istituti scolastici, che sottolineava l'illegalità di tali comportamenti e il dovere di denunciare tali casi.

Altre accuse che venivano indicate dai partiti d'opposizione denunciavano che le autorità governative erano dedite all'acquisto di carte d'identità di sostenitori dell'opposizione e di votanti ancora indecisi. Benché molti partiti di opposizione si fossero lamentati in merito a presunte violazioni, quali l'acquisto di voti e l'intimidazione, essi non hanno mai presentato denunce

formali. Giustificando questa loro scelta a causa della mancanza di fiducia nei servizi giudiziari e della riluttanza dei cittadini a dare testimonianze di persona. Di conseguenza, l'atmosfera della campagna è stata oscurata da accuse frequenti di comportamento scorretto da parte dei partiti al governo, un elemento che era già stato osservato nelle elezioni precedenti dell'OSCE/ODIHR e che richiede un'azione collegiale del Parlamento, poiché la fiducia degli elettori non deve essere minata ulteriormente.

iii. Raccomandazioni della missione e criticità riscontrate

In linea generale la Costituzione montenegrina del 2007 riconosce tutti i diritti umani e le libertà fondamentali, tra cui i diritti civili e politici, necessari per la conduzione di elezioni democratiche. La Costituzione prevede come nella precedente, che il diritto a votare e di essere eletto sia concesso a ogni cittadino montenegrino dai 18 anni in su, con almeno due anni di residenza nel Paese. Il requisito di residenza per 24 mesi consecutivi ereditato dal periodo precedente, rimane inadeguato in relazione al principio del suffragio universale, secondo una buona prassi internazionale infatti, il requisito sulla durata di residenza non dovrebbe mai essere imposto ai cittadini per le elezioni nazionali, e per le elezioni locali o regionali non dovrebbe superare i sei mesi⁵⁰.

La legge elettorale adottata nel 1998 è stata modificata più volte, ma le discussioni per armonizzare la legge elettorale con la nuova Costituzione del 2007, richiedono i due terzi della maggioranza parlamentare, e risultavano bloccate per mancanza di accordo sulla disposizione costituzionale che riguarda la rappresentanza delle minoranze nazionali in Parlamento.

La legge elettorale prevedeva ancora che solo la metà dei mandati vinti debba essere assegnata ai candidati nell'ordine di lista, l'altra metà poteva essere assegnata ai rimanenti candidati in qualsiasi ordine dalla direzione del partito. Questa disposizione è stata criticata dall'OSCE/ODIHR e dal Consiglio d'Europa

⁵⁰ Si veda l'articolo 25 del Patto internazionale sui diritti civili e politici, che prevede che ogni cittadino deve godere del diritto e dell'opportunità senza restrizioni irragionevoli di votare e di essere eletto. A tal proposito si veda il codice di buone pratiche in materia elettorale della Commissione europea per la democrazia attraverso la legge (Commissione di Venezia), orientamento I, "European electoral heritage: 10 years of the code of good practice in electoral matters": [http://www.venice.coe.int/docs/2002/CDL-AD\(2002\)023-e.pdf](http://www.venice.coe.int/docs/2002/CDL-AD(2002)023-e.pdf).

molte volte.

Inoltre risultava ancora in vigore la legge elettorale che affermava che, se durante il mandato elettorale i deputati eletti in un partito cessassero di essere membri del partito politico con cui sono stati eletti, questo ponga fine al loro mandato. Tale disposizione è considerata essere in contraddizione con l'articolo 87 della Costituzione e con il paragrafo 7.9 del documento di Copenaghen, riguardo al mantenimento della volontà del popolo.

Dunque la legge elettorale continua a contenere lacune e ambiguità e non è sufficientemente coordinata con altri aspetti del quadro giuridico che disciplinano le elezioni democratiche.

c) Elezioni Parlamentari Anticipate del 14 Ottobre 2012

A giugno 2012 l'Unione Europea ha aperto i negoziati di adesione per il Montenegro. A luglio 2012 il Parlamento montenegrino ha deciso con una votazione di maggioranza di abbreviare il proprio mandato elettorale a causa degli stalli in Parlamento che impedivano alla coalizione di maggioranza al governo di portare avanti i lavori necessari per l'adesione ufficiale del Montenegro all'Unione Europea. Con 47 voti contro 27, il Partito democratico dei socialisti (DPS) e il Partito socialdemocratico (SDP) assieme al Partito bosniaco (BS) e l'Iniziativa Civica Croata (HGI) hanno votato favorevolmente per indire elezioni anticipate da tenersi nel mese di ottobre 2012, anziché attendere fino alla primavera 2013. Queste rappresentano le terze elezioni parlamentari dopo l'indipendenza del Paese dichiarata a giugno 2006.

Ci sono stati diversi cambiamenti nel panorama politico dalle elezioni di marzo 2009. Nel 2010, Milo Đukanović, una figura politica trainante degli ultimi 20 anni, ha rinunciato al posto di primo ministro a favore di Igor Lukšić, ex ministro della finanza. Đukanović, tuttavia, è rimasto a capo del partito DPS. L'SDP è stato guidato anche questa volta da Ranko Krivokapić, Presidente del Parlamento. Anche in queste elezioni il DPS e l'SDP rimasero in coalizione, con l'adesione anche del Partito Liberale (LP), sotto lo slogan "Avanti Montenegro, la Coalizione europea per il Montenegro", sotto la guida di Milo Đukanović.

Il più grande partito di opposizione che ha concorso alle elezioni

parlamentari del 2012 da solo, è stato il Partito Popolare Socialista (SNP), che aveva 16 deputati nel Parlamento uscente. Da notare che molti deputati dell'SNP hanno aderito a un nuovo attore politico, il Fronte Democratico (DF), costituitosi a luglio 2012. Il DF comprendeva il nuovo partito di democrazia serba (NOVA) e il Movimento per i cambiamenti (PzP) ed è stato guidato da Miodrag Lekić, ex Ministro degli esteri del Montenegro.

Un altro partito politico di centro sinistra di nuova costituzione, che si presentava all'opposizione, era "Positivo Montenegro"(PCG), guidato da Darko Pajović, che correva indipendentemente.

Tre altre coalizioni, l'Unione Serba, l'Alleanza Nazionale Serba e "Insieme" formate dal Partito di pensionati e lavoratori disabili, assieme al partito comunista jugoslavo del Montenegro si presentarono alle elezioni.

Tra i partiti delle minoranze, si presentava alle elezioni parlamentari il Partito Bosniaco (BS), i candidati della minoranza albanese si presentarono su quattro coalizioni diverse: la coalizione per l'unità, che comprendeva la Nuova Forza Democratica (FORCA), la coalizione albanese che includeva l'Alleanza Democratica in Montenegro, il Partito Democratico e l'Alternativa Albanese, un'altra coalizione era costituita dall'Unione Democratica degli Albanesi (DUA) e l'ultima coalizione albanese era rappresentata dall'Alleanza dei Giovani Albanesi (AOA). La minoranza croata si presentava nella lista dell'Iniziativa Civica Croata (HGI).

i. Quadro normativo

Le elezioni parlamentari sono state regolate da un quadro giuridico complessivo che fornisce una base adeguata per la conduzione di elezioni democratiche. La Costituzione del 2007 e la legge sull'elezione dei Consiglieri e dei Rappresentanti (conosciuta come legge elettorale) sono i principali strumenti legislativi che regolano le elezioni parlamentari in Montenegro, e sono integrati da varie altre leggi, tra cui la legge sui partiti politici, la legge sul finanziamento dei partiti politici, la legge sul registro degli elettori, nonché varie leggi e regolamenti sui mezzi di comunicazione e le commissioni elettorali.

La legge elettorale è stata adottata nel 1998 e modificata più volte, più di

recente nel 2011, quando è stata armonizzata con la Costituzione del 2007, l'armonizzazione della legge elettorale con la nuova Costituzione era, infatti, uno dei requisiti per l'apertura dei negoziati di adesione con l'Unione Europea. Gli emendamenti in particolare riguardavano gli articoli che disciplinavano la rappresentanza delle minoranze nazionali per adempiere al requisito costituzionale della rappresentazione autentica delle minoranze richiesta dalla Costituzione. Altre modifiche includono l'introduzione del requisito di genere nelle liste dei candidati alle elezioni, nonché ulteriori regolamenti per la campagna elettorale⁵¹.

Tuttavia, molte questioni rimangono da affrontare. Le raccomandazioni precedenti dell'OSCE / ODIHR indirizzate a eliminare il requisito di residenza di 24 mesi, devono ancora essere implementate. Il requisito di residenza stabilito in Montenegro restringe troppo i diritti di voto e non è coerente con l'adesione agli strumenti internazionali⁵².

La Costituzione garantisce l'uguaglianza di genere a tutti i cittadini⁵³. Tra gli emendamenti della legge elettorale del 2011, è stata introdotta una quota fissa del 30% di entrambi i sessi nelle liste elettorali affinché siano considerate valide. La legge elettorale tuttavia non prevede di disciplinare l'ordine in cui inserire i nominativi all'interno delle liste, perciò per quanto riguarda la distribuzione dei mandati, è possibile ai partiti decidere di inserire i nominativi delle donne tra gli ultimi posti nella lista, impedendo quindi la loro rappresentanza in Parlamento. Per garantire una maggiore rappresentanza delle donne in Parlamento, si potrebbe prendere in considerazione di integrare l'attuale sistema delle quote con requisiti per il collocamento delle donne nelle prime posizioni sulle liste elettorali, oppure considerare anche un sistema di alternanza tra i

⁵¹ Il parere congiunto dell'OSCE/ODIHR e della Commissione di Venezia del Consiglio d'Europa sulla legge elettorale modificata ha concluso che gli emendamenti rappresentano generalmente uno sviluppo positivo, ma ha raccomandato alcuni ulteriori modifiche. Si veda, OSCE/ODIHR. 2011. *The Joint Opinion on the Draft Law on Amendments to the Election Law of Councilors and Members of Parliament of Montenegro*. (CDL-AD(2011)11. 17 giugno. Disponibile all'indirizzo <http://www.osce.org/odihr/elections/93229>.

⁵² Vedi l'articolo 25 del Patto internazionale sui diritti civili e politici. Inoltre, "secondo il Code of good practice in electoral matters" della Commissione di Venezia, il requisito sulla durata della residenza può essere imposto ai cittadini solo per le elezioni locali o regionali, e il periodo necessario di residenza non deve superare i sei mesi. Si veda [www.venice.coe.int/docs/2002/CDL-AD\(2002\)023-e.pdf](http://www.venice.coe.int/docs/2002/CDL-AD(2002)023-e.pdf).

⁵³ Il Montenegro ha ratificato nel 2006 la Convenzione Internazionale sull'Eliminazione di tutte le Forme di Discriminazione Contro le Donne (CEDAW).

nominativi di candidati uomini e donne.

In totale 81 membri del parlamento sono stati eletti per quattro anni in un'unica circoscrizione nazionale con un sistema di rappresentanza proporzionale. Prima delle modifiche apportate alla legge elettorale nel 2011, solo il 50% dei mandati dovevano essere distribuiti seguendo l'ordine dei candidati apparsi nelle liste presentate agli elettori, l'altra metà era a discrezione del partito. Dal 2011 invece, il Montenegro ha accolto le raccomandazioni portate avanti dalle missioni di osservazione elettorali precedenti ed hanno disciplinato come richiesto che i mandati vengano assegnati seguendo l'ordine in cui i candidati compaiono nella lista, permettendo così che gli elettori siano a conoscenza di chi andrà a usufruire del loro voto.

Con gli emendamenti effettuati nel 2011, le liste dei candidati per ottenere un mandato devono superare il 3% di voti validi, mentre le liste dei candidati di minoranza nazionali devono ricevere lo 0,7% dei voti validi per partecipare all'allocatione delle poltrone. Inoltre, alla minoranza croata è garantito un posto a condizione che riceva lo 0,35% dei voti validi. Sotto il sistema elettorale precedente cinque posti erano riservati a un collegio speciale che comprendeva diverse aree popolate principalmente dalla minoranza albanese. In seguito agli emendamenti del 2011, tutti i gruppi minoritari riconosciuti nella Costituzione beneficiano di disposizioni che mirano a facilitare e rafforzare la rappresentanza delle minoranze in seno al Parlamento, anche questo è stato segno d un forte impegno del Paese nell'accogliere i suggerimenti delle missioni dell'OSCE/ODIHR e i pareri della Commissione di Venezia.

Anche la legge sul finanziamento dei partiti politici è stata modificata nel 2011. Un cambiamento fondamentale obbliga la commissione elettorale statale a controllare l'attuazione della presente legge, che include le verifiche delle spese di campagna dei partiti. Gli emendamenti del 2011 alla legge elettorale hanno aumentato anche il pluralismo degli organi di amministrazione delle elezioni a tutti i livelli.

Gli elettori sono inclusi automaticamente nel registro degli elettori in base alle informazioni fornite dal Ministero dell'Interno e dagli uffici di registrazione civili in tutti i comuni del Paese. Alcuni partiti politici hanno

espresse preoccupazioni per quanto riguarda la qualità dei registri elettorali a causa di presunte discrepanze tra il numero di elettori registrati dal sistema, rispetto al numero dei cittadini che sono stati registrati dal censimento nazionale del 2011, aleggiando il rischio di frode elettorale.

In Montenegro sono attivi numerosi media, sia privati che pubblici, che offrono la copertura della campagna elettorale. La legge elettorale include varie nuove disposizioni per i media e il loro ruolo durante le elezioni, che mirano a garantire la parità di condizioni per la copertura dei vari programmi elettorali.

ii. Campagna elettorale

Le elezioni anticipate di ottobre 2012 si sono svolte in un contesto pacifico e in un ambiente politico competitivo e pluralista, rispettoso degli standard del Consiglio d'Europa e dell'OSCE sui diritti umani e la conduzione di elezioni democratiche. I contendenti alle elezioni non hanno subito limitazioni nella gestione della campagna elettorale, benché alcuni partiti di opposizione abbiano accusato i partiti al governo di abusare di risorse pubbliche. Il processo di registrazione dei candidati è stato trasparente, e con la nuova legge elettorale emendata di 841 candidati che si contendevano i mandati, 264 erano donne, un aumento significativo rispetto al passato.

Alla fine, le elezioni furono vinte ancora una volta dalla coalizione al governo per un Montenegro europeo, che si aggiudicò 165.000 voti, seguito dalla coalizione del Fronte democratico con 82.000 voti, il Partito popolare socialista (SNP) con 40.000 voti. Anche questa volta le elezioni parlamentari sono state valutate come *free and fair*.

iii. Raccomandazioni della missione e criticità riscontrate

È necessario aumentare la fiducia degli elettori nel processo elettorale, pertanto la missione dell'OSCE/ODIHR chiede che le istituzioni statali investighino tempestivamente sulle accuse di irregolarità elettorali, come l'acquisto di voti e la frode elettorale. Per migliorare la qualità dei registri elettorali le autorità competenti devono rimuovere gli elettori deceduti e informare i cittadini delle misure prese per eliminare duplicati.

Il requisito di residenza di 24 mesi per potersi candidare e poter votare che è stato mantenuto nella legge elettorale anche dopo gli emendamenti del 2011 deve essere eliminato. Inoltre, vanno elaborate procedure più chiare per l'allocazione dei mandati elettorali delle liste dei partiti che rappresentano le minoranze nazionali, oltre ad intervenire sulla questione di rappresentanza delle donne in politica.

d) Elezioni Parlamentari del 16 Ottobre 2016

Il partito del corrente primo ministro, Milo Djukanović, è rimasto al potere dal 1991, nell'ultimo mandato la coalizione di governo inizialmente comprendeva il Partito Democratico dei Socialisti (DPS), il partito socialdemocratico (SDP), il Partito Bosniaco, il Partito Liberale e l'Iniziativa civica Croata. Il Partito Popolare Socialista (SNP), il Fronte Democratico (DF) e Montenegro Positivo (PCG) costituivano l'opposizione. Nel Gennaio 2015 la coalizione di governo ha subito una serie di modifiche dopo il ritiro del partito social democratico (SDP) a causa di persistenti accuse di brogli elettorali e corruzione politica. Una nuova maggioranza di governo è stata formata quando il PCG ha offerto il suo sostegno al DPS, che è stato sufficiente per vincere il voto di fiducia al governo. Il Parlamento inoltre è stato influenzato dalle spaccature delle fazioni parlamentari e l'emergere di nuovi partiti, il più famoso, *Demos*, è stato fondato da Miodrag Lekic, l'ex leader del DF, e dall'iniziativa civile Uniti Riforma Azione (URA), ed è guidato da Zarko Rakcevic, un ex membro del SDP.

La tensione politica è aumentata dal 2013 a causa dell'insoddisfazione per la generale situazione economica, politica e sociale. Ciò ha spinto l'opposizione a boicottare le sedute del Parlamento e organizzare una serie di manifestazioni per chiedere un governo tecnico e elezioni anticipate. Nel mese di ottobre 2015, la crisi si è intensificata ulteriormente quando la polizia è ricorsa all'uso della forza contro i manifestanti provocando molti feriti. Le proteste erano dirette contro la decisione del governo montenegrino di aderire all'Alleanza atlantica, dopo che il Montenegro ha ricevuto un invito nel 2015 ad aderire alla NATO⁵⁴. La Commissione Europea ha richiesto che tutti gli episodi di violenza e

⁵⁴ Le proteste contro l'adesione alla NATO sono continuate sull'iniziativa del Fronte Democratico

le accuse per un uso eccessivo della forza vengano formalmente indagati ed ha invitato i partiti politici ad avviare un dialogo politico costruttivo in Parlamento⁵⁵.

A dicembre 2015, i leader dei partiti parlamentari hanno iniziato un dialogo politico in risposta a un'iniziativa proposta dal Presidente del Parlamento per superare la crisi politica e fornire condizioni credibili per le elezioni parlamentari del 2016. Come risultato, è stato istituito un gruppo di lavoro con l'obiettivo di risolvere la crisi politica. Nell'aprile 2015, le parti hanno firmato un accordo per poter creare le condizioni per la conduzione di elezioni libere ed eque. Questo accordo stabiliva: le dimissioni del Direttore e della redazione dell'emittente pubblica, le dimissioni del Presidente del Parlamento e l'assegnazione di cinque incarichi ministeriali ai partiti di opposizione. A maggio 2016, il Parlamento ha votato per dimettere il Presidente e ha adottato una legge speciale in attuazione dell'accordo⁵⁶.

Il 19 maggio 2016, i ministri degli esteri della NATO e il governo del Montenegro hanno firmato un protocollo sulla adesione del Paese alla Alleanza⁵⁷. Mentre l'opposizione insisteva sulla tenuta di un referendum sull'adesione alla NATO, il governo riteneva che non vi fosse alcun obbligo costituzionale per questo, e considerava le elezioni previste per il mese di ottobre 2016 come un termometro per valutare il pensiero degli elettori sull'adesione all'Organizzazione dell'Atlantico del Nord (NATO).

L'OSCE/ODHIR è stata invitata a monitorare le elezioni parlamentari del 2016, la quinta da quando il Montenegro ha dichiarato l'indipendenza dalla vecchia Unione di Serbia e Montenegro nel 2006⁵⁸. Nella più recente missione di osservazione elettorale dispiegata per le elezioni presidenziali del 2013, il

(DF) e della Nuova Democrazia Serba.

⁵⁵ Si veda European Commission. 2015. "Montenegro 2015 report. Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. EU Enlargement Strategy". Documento disponibile all'indirizzo https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/pdf/key_documents/2015/20151110_report_montenegro.pdf.

⁵⁶ L'SDP, URA, e *Demos* hanno ottenuto 5 ministeri, incluso il Ministero dell'Interno e della Finanza. Inoltre hanno avuto degli incarichi sui Consigli Direttivi di 16 enti statali e 6 aziende pubbliche, e anche la rappresentanza in istituzioni finanziarie.

⁵⁷ Lo status di membro a tutti gli effetti sarà completato dopo che tutti i 28 membri della NATO hanno ratificato il Protocollo. Nello stesso tempo, il Montenegro può partecipare agli incontri NATO come osservatore.

⁵⁸ Si vedano i precedenti rapporti OSCE/ODIHR in Montenegro.

rapporto finale dell'Organizzazione comprendeva una serie di raccomandazioni per le autorità su come i processi elettorali possono essere migliorati e come avvicinarli agli impegni presi dagli Stati parte dell'OSCE⁵⁹.

i. Quadro normativo

Le elezioni parlamentari del 2016 sono state regolate in primo luogo dalla Costituzione e la legge sull'Elezione dei Consiglieri e dei Membri del Parlamento, e sono state integrate da varie leggi e regolamenti, tra cui la legge sulle liste elettorali, la legge sui partiti politici, la legge sul finanziamento dei partiti politici e della campagna elettorale, così come le disposizioni relative ai media.

Queste elezioni sono state condotte sotto un quadro legislativo nuovamente riformato, infatti, dopo gli emendamenti del 2011, questa volta altri aspetti della legge elettorale sono stati emendati nel 2014⁶⁰. Le principali modifiche alla legislazione elettorale includono nuove disposizioni in materia di assegnazione di mandati a liste di minoranza, la registrazione degli elettori e l'identificazione degli elettori il giorno delle elezioni, la registrazione del candidato, la rappresentanza delle donne in Parlamento e la composizione, i meccanismi di nomina e le competenze dell'amministrazione elettorale statale. In linea con le precedenti raccomandazioni dell'OSCE/ODIHR, secondo le recenti modifiche, le commissioni elettorali devono tener conto della accessibilità ai seggi per gli elettori con disabilità⁶¹.

Nella relazione sulla Strategia di allargamento dell'Unione Europea, l'Unione stessa ha accolto favorevolmente la riforma elettorale portata avanti nel Montenegro ed ha sottolineato la necessità della sua piena attuazione.

Come nelle altre elezioni precedenti in totale, 81 membri del Parlamento saranno eletti in una circoscrizione unica a livello nazionale per un periodo di quattro anni nell'ambito di un sistema di rappresentanza proporzionale con liste chiuse. Le liste di candidati che superano la soglia del 3 per cento dei voti validi

⁵⁹ Nel paragrafo 25 del Documento di Istanbul del 1999 dell'OSCE, gli Stati partecipanti dell'OSCE si impegnarono a seguire prontamente le valutazioni e raccomandazioni elettorali dell'ODIHR.

⁶⁰ La legge elettorale, la legge sulle liste elettorali e legge sul finanziamento dei partiti politici e della campagna elettorale sono state adottate nel marzo 2014 come parte della riforma elettorale.

⁶¹ Il Montenegro ha ratificato la Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità nel novembre 2009.

sono ammessi a partecipare all'assegnazione dei seggi. Norme speciali si applicano per le liste di candidati che rappresentano le minoranze nazionali⁶². Nel caso nessuna lista di minoranza superi la soglia del 3 per cento richiesta, ma alcune liste guadagnino 0,7 o più per cento dei voti validi, questi ultimi hanno il diritto di partecipare alla distribuzione fino a un massimo a 3 posti come lista di candidati. Le liste di candidati che rappresentano la minoranza croata hanno diritto di 1 seggio ciascuno se ottengono almeno lo 0,35 per cento dei voti validi.

Inoltre, gli emendamenti del 2014 alla legge elettorale definiscono ulteriormente l'assegnazione di mandati per le liste di minoranza: una minoranza nazionale con una quota della popolazione totale fino a 15% nazionale o dell'1,5% in ogni comune, acquisisce il diritto di partecipare alla ripartizione dei seggi separatamente, con il suo numero di voti validi ottenuti. In precedenza, l'OSCE/ODIHR aveva raccomandato l'introduzione di procedure chiare per la ripartizione dei seggi per le liste di minoranza.

Tutti i seggi conquistati da una lista di candidati vengono assegnati sulla base dell'ordine dei candidati. Ciò vale anche per l'assegnazione dei posti vacanti, così come la sostituzione del rappresentante dello stesso genere nella lista.

Tutti i cittadini di età superiore ai 18 anni o che li hanno compiuti prima del giorno delle elezioni e che risiedono nel Paese permanentemente da almeno 24 mesi hanno diritto di votare e di candidarsi. L'OSCE/ODIHR aveva già raccomandato in precedenza l'eliminazione del requisito di residenza.

I candidati possono essere nominati dai partiti politici, coalizioni di partiti politici e gruppi di elettori, ma non viene contemplata la possibilità del singolo di candidarsi da solo⁶³. Tuttavia, la legge prevede ora che un membro del Parlamento, dopo essere stato eletto, abbia la facoltà di passare a un altro partito diverso da quello in cui era stato eletto o possa decidere di rimanere indipendente.

Le procedure di registrazione dei candidati, in particolare per quanto riguarda i requisiti delle firme di sostegno, sono stati modificati nel 2014.

Per promuovere la partecipazione delle donne, le liste di candidati sono

⁶²La Costituzione si riferisce ai "popoli e alle minoranze nazionali che vivono in Montenegro" come "montenegrini, serbi, bosniaci, albanesi, musulmani, croati e altri."

⁶³ L'art 7.5 del Documento di Copenaghen dell'OSCE del 1990 prevede il rispetto del diritto dei cittadini a candidarsi a cariche politiche o pubbliche, singolarmente o come rappresentanti di partiti politici o organizzazioni, senza discriminazioni.

tenute a includere almeno il 30 per cento dei candidati di entrambi i sessi. Inoltre, in linea con una precedente raccomandazione OSCE/ODIHR, la legge recentemente modificata ora richiede che ogni quattro candidati nella lista, almeno un candidato debba essere del genere meno rappresentato⁶⁴.

ii. Campagna elettorale

Le elezioni parlamentari si sono svolte in un ambiente competitivo nel quale le libertà fondamentali sono state generalmente rispettate. L'amministrazione elettorale ha seguito tutti i termini previsti dalla legge, però, nonostante l'aumento delle risorse operative e umane, la capacità professionale rimane inadeguata. Il giorno delle elezioni è proceduto in modo calmo e ordinato, con pochi casi di irregolarità procedurali.

La campagna elettorale è stata centrata su questioni di politica estera, *in primis* l'adesione alla NATO, così come sulle questioni socio-economiche, come la lotta alla corruzione e alla disoccupazione. I candidati alle elezioni hanno veicolato messaggi generali sulla necessità di condurre riforme economiche, sociali e politiche, per creare posti di lavoro, ridurre l'emigrazione dei giovani e per combattere la corruzione ad alto livello. Sono state sollevate preoccupazioni da più parti circa il finanziamento estero della campagna. C'era spesso poca chiarezza in termini di sostenibilità delle promesse elettorali.

Pur rilevando la diversità dei media e una vasta gamma di opinioni diverse, la missione OSCE/ODIHR ha notato la segmentazione politica del mercato dei media e ha espresso preoccupazione per le politiche editoriali imparziali sia dei media pubblici che privati. Preoccupazioni sono state sollevate anche riguardo le forme di pressione esercitate sui giornalisti e sugli organi di stampa. Il Rappresentante OSCE per la libertà dei mezzi (RFoM) ha attirato l'attenzione su molti casi di questo tipo e ha osservato che gli operatori dei media devono essere in grado di riferire su questioni di interesse pubblico in modo libero e sicuro e che le autorità devono porre fine all'impunità, assicurando che tutti i casi di attacchi contro i giornalisti all'interno del Paese siano investigati

⁶⁴ Un certo numero di interlocutori hanno rilevato che può essere difficile trovare un numero sufficiente di candidati donna per aderire a questo requisito, mentre altri hanno notato che alcuni regolamenti di partito già agevolavano la partecipazione delle donne.

approfonditamente⁶⁵.

Un gruppo di lavoro composto dai rappresentanti dei media ha rivisto l'esistente Codice Etico, entrato in vigore il 21 aprile 2016. La sua adozione, così come il processo, era stato fortemente lodato dall'OSCE come la strada da seguire per rafforzare l'autoregolamentazione dei media e l'innalzamento degli standard professionali dei media in Montenegro⁶⁶.

Ai membri delle minoranze nazionali sono state concesse delle giuste opportunità di partecipazione al processo elettorale, sia come candidati che come elettori. Le difficoltà linguistiche sono state minime, perché la maggior parte dei rappresentanti delle minoranze nazionali conoscono bene la lingua di Stato. In alcune aree, le schede elettorali sono state stampate anche in lingua albanese.

La maggior parte dei concorrenti elettorali ha fatto campagna elettorale attraverso manifestazioni e banchetti, così come continuando la tradizione della propaganda porta a porta. Con una sola eccezione, non c'erano speciali programmi elettorali che trattavano temi cari agli elettori di sesso femminile, ma le donne hanno partecipato agli eventi della campagna e presenziato alla maggior parte dei raduni. Alcuni partiti politici hanno fatto campagna elettorale solo su piattaforme sociali, affermando la mancanza di fondi per organizzare raduni. L'adesione alla NATO è stata un elemento chiave della campagna. Il partito di governo ha utilizzato la campagna per sottolineare i risultati raggiunti dalla loro coalizione, ha promesso stabilità e gli standard di vita europei. L'opposizione ha cercato di capitalizzare il malcontento pubblico derivante dal lungo dominio politico del partito al governo, e sulla crescente disoccupazione e la corruzione ad alti livelli. In generale, la campagna era in gran parte guidata da attacchi personali piuttosto che incentrata sulle alternative politiche. Il tono della campagna era conflittuale, e attacchi personali sono stati lanciati sia dall'opposizione che, in misura minore, dal partito di governo. Nell'ultima settimana della campagna, i concorrenti di

⁶⁵ Si vedano i comunicati stampa della RFoM dell'OSCE del 18 e 19 ottobre 2015. Inoltre, la Risoluzione del Parlamento Europeo dell'11 marzo 2015 sulla relazione del 2014 sui progressi del Montenegro osserva che c'è forte preoccupazione per lo stato di deterioramento della libertà dei media e la poca professionalità e scarsi standard etici tra gli operatori dei media in Montenegro; deplora con forza il fatto che continuano incidenti mirati contro i giornalisti e i beni dei mezzi di comunicazione; rileva che il governo del Montenegro ha istituito una commissione per indagare sugli attacchi contro i giornalisti.

⁶⁶ Vedi il Comunicato stampa dell'OSCE RFOM del 21 aprile 2016.

opposizione si sono impegnati in negoziati per formare una coalizione con l'obiettivo di escludere dal governo il DPS. In risposta a questi incontri, il primo ministro ha accusato l'opposizione di servire gli interessi stranieri⁶⁷. Inoltre, diversi interlocutori della missione OSCE/ODIHR hanno sostenuto che l'alta qualità e la quantità dei materiali della campagna dei DF erano sicuramente dovuti dalla ricezione di finanziamenti esteri, in violazione della legge. Tuttavia, un certo numero di partiti politici dell'opposizione e rappresentanti della società civile, sostenevano che il partito al governo avesse goduto di un vantaggio istituzionale superiore visti i venticinque anni di potere incontrastato.

Il giorno delle elezioni è generalmente proceduto in modo ordinato, con solo alcuni casi isolati di tensione. I cittadini osservatori e i rappresentanti autorizzati delle liste dei candidati erano presenti in quasi tutti i seggi elettorali, contribuendo con la loro presenza alla trasparenza del processo. Il processo di chiusura e il conteggio è stato valutato come buono o molto buono, tuttavia, problemi procedurali persistono in un numero minimo di casi. La trasparenza del processo di conteggio è stato valutato come buono o molto buono, la tabulazione osservata dagli osservatori internazionali è stata valutata positivamente. Le elezioni parlamentari dell'ottobre 2016 hanno visto ancora la vittoria del primo ministro Djukanović e del suo partito il DPS, che continua a dominare la politica montenegrina da oltre vent'anni, e con il 41% dei voti si aggiudica anche nelle ultime elezioni parlamentari la maggioranza, seguito dalla coalizione del Fronte Democratico con il 20% dei voti.

iii. Raccomandazioni della missione e criticità riscontrate

Le elezioni si sono svolte nell'ambito di un quadro giuridico riformato. La maggior parte degli emendamenti ha riguardato le raccomandazioni precedenti. Alcune raccomandazioni rimangono inascoltate, comprese quelle riguardanti il diritto di candidarsi in modo indipendente, e il requisito di residenza per il diritto a votare ed essere eletti. Inoltre, il quadro giuridico continua a mancare di

⁶⁷ Il 13 ottobre, in un'intervista, il primo ministro ha detto che "la Russia ha impegnato un grave potenziale finanziario, che presumo, è stato possibile attraverso i suoi oligarchi e incanalato attraverso i canali segreti dalla Serbia e la Republika Srpska". Si veda: <https://www.reuters.com/article/us-montenegro-election/montenegro-pm-accuses-russia-of-financing-anti-nato-campaign>

completezza e alcune incongruenze portano a fraintendimenti occasionali.

Le normative sul finanziamento della campagna elettorale sono contenute nella legge sul Finanziamento dei partiti politici e della campagna elettorale, che è entrato in vigore a gennaio 2015. Essa stabilisce norme dettagliate per i contributi, le donazioni, le spese, come pure le restrizioni sull'uso dei fondi statali e delle risorse pubbliche durante la campagna elettorale e stabilisce un organismo di controllo indipendente⁶⁸. L'OSCE/ODIHR in precedenza aveva raccomandato di rafforzare la trasparenza delle relazioni sul finanziamento della campagna e di considerare di affrontare le lacune e le ambiguità individuate dal Gruppo degli Stati contro la Corruzione del Consiglio d'Europa⁶⁹.

Il nuovo registro elettorale centralizzato e permanente è gestito dal Ministero dell'Interno. In totale sono stati registrati 528,817 elettori per queste elezioni. Per la prima volta, è stato introdotto un sistema di identificazione elettorale elettronico, che è stato bene accolto perché salvaguarda contro il voto multiplo. Mentre la nuova legislazione sul finanziamento della campagna elettorale ha migliorato la responsabilità delle istituzioni pubbliche, non ha garantito un'adeguata trasparenza delle informazioni riguardo alla spesa della campagna, e la sua efficacia resta da valutare, perché i contendenti le elezioni non sono obbligati a riferire le spese sostenute per la campagna elettorale prima del giorno delle elezioni. La disponibilità di finanziamenti pubblici per i partiti politici ha creato però un campo di gioco più equo. La legge elettorale ha previsto l'osservazione elettorale sia da parte dei cittadini che delle organizzazioni internazionali, così come per i rappresentanti delle liste di candidati.

Sono stati fatti notevoli sforzi per migliorare il quadro giuridico elettorale prima di queste elezioni. La nuova legislazione affronta una serie di precedenti osservazioni dell'OSCE / ODIHR e del Consiglio d'Europa, compresi gli sforzi per migliorare la qualità del registro degli elettori, e la nomina di un'autorità indipendente e sufficientemente dotata di risorse per sorvegliare i regolamenti riguardanti la campagna di finanziamento delle elezioni. Il requisito

⁶⁸ Nella sua relazione del 2015 sulla strategia di Allargamento dell'Unione Europea, la Commissione Europea ha osservato che la nuova legge indica che il Montenegro ha fatto dei progressi per soddisfare le raccomandazioni in sospeso.

⁶⁹ Si veda il Rapporto GRECO del 2012 "Compliance Report on Montenegro".

di residenza per il diritto di voto e di eleggibilità rimane inalterata e i candidati non possono correre in modo indipendente, nonostante le precedenti raccomandazioni e contrariamente al paragrafo 7.5 del Documento di Copenaghen del 1990 dell'OSCE e a altri obblighi e standard internazionali per le Elezioni Democratiche⁷⁰. Mentre la legislazione elettorale prevede un regolamento di base per lo svolgimento di elezioni democratiche, le incongruenze del quadro giuridico hanno portato a occasionali polemiche. La legge elettorale tace su questioni salienti (come l'inizio ufficiale della campagna elettorale), o le disposizioni speciali per la votazione in carcere e le procedure per la tabulazione e raccolta di schede.

In un processo inclusivo, la commissione elettorale ha ricevuto e confermato 17 liste per un totale di 1.120 candidati, delle quali 360 erano donne (32%). Diverse liste sono state inizialmente restituite per le correzioni al fine di rispettare le prescrizioni legali⁷¹. Nessuna lista dei candidati è stata guidata da una donna. Ad ogni modo l'OSCE/ODIHR plaude per gli sviluppi affrontati dal Paese e augura un proseguimento in tal senso delle raccomandazioni indicate dalla missione elettorale e dalle opinioni della Commissione di Venezia per continuare a riformare il Paese in linea con gli accordi per accedere all'Unione Europea.

3.7 Le raccomandazioni delle missioni di osservazione elettorale dell'OSCE/ODIHR nella strategia della condizionalità politica di accesso del Montenegro all'Unione Europea

All'interno delle politiche di allargamento dell'Unione Europea, la condizionalità politica è considerata una strategia di successo. Per accedere all'Unione Europea, i Paesi candidati devono trasformare le proprie istituzioni interne per potersi adeguare all'*acquis* comunitario in tutti i campi.

Durante gli anni Novanta, la condizionalità politica dell'allora Comunità

⁷⁰ Il paragrafo 7.5 del Documento di Copenaghen del 1990 dell'OSCE afferma che gli Stati partecipanti sono tenuti a rispettare il diritto dei cittadini di candidarsi a cariche politiche o pubbliche, singolarmente o come rappresentanti di partiti politici o organizzazioni, senza discriminazioni. Si veda anche il paragrafo 14 del Comitato dei diritti dell'uomo delle Nazioni Unite e il Commento Generale n 25 del Patto internazionale sui diritti civili e politici e la sezione I.1.6.c della Commissione di Venezia del Consiglio d'Europa "Code of good practice in electoral matters".

⁷¹ Alcune liste non hanno raggiunto la quota di genere. Altre non hanno completato tutti i documenti o mancavano firme o i documenti non erano correttamente firmati e timbrati.

Europea divenne la strategia più efficace per trasformare i Paesi ex comunisti dell'Europa Orientale in democrazie. Nel nuovo millennio la sua importanza aumentò ancor di più come strumento per gestire le transizioni dei Paesi dell'Europa balcanica dopo le guerre jugoslave.

Nella propria politica di allargamento, la Comunità Europea prima, e l'Unione successivamente, interferiva volontariamente nelle politiche interne degli Stati dei Balcani Occidentali, mettendo pressione ai rappresentanti del governo affinché si riformassero nella direzione democratica voluta dall'Europa. Era chiaro che lo scopo fosse la democratizzazione dei Paesi che uscivano dalla fase comunista del partito unico e dei regimi autoritari.

Ovviamente la condizionalità politica dell'Europa subiva forti critiche da parte dei governi di Paesi ancora ibridi, perché legava lo stanziamento di aiuti allo sviluppo e i vantaggi di una futura adesione all'Unione Europea, alla riforma delle istituzioni politiche dello Stato in chiave democratica, essendo in qualche modo essa stessa poco democratica nella sua proposta. A ogni modo, il senso di ingiustizia e le reazioni di contrarietà provate dai Paesi dell'area, che si vedevano toccati negli aspetti più sensibili della loro tradizione e cultura, erano considerati come una sorta di male necessario, per poter vedere realizzati cambiamenti che altrimenti non avrebbero mai potuto aver luogo con la stessa celerità in quei Paesi.

La politica di allargamento dell'Unione Europea verso i Balcani Occidentali si basa su strumenti dalla forte condizionalità politica per sostenere la graduale integrazione dei Paesi dell'area nell'Unione Europea. Nel giugno del 1993, infatti, il Consiglio Europeo adotta "l'Agenda di Salonicco per i Balcani Occidentali", che riconosce nello strumento del partenariato europeo lo strumento che disciplina gli obiettivi e le priorità che i Paesi dei Balcani Occidentali devono raggiungere se desiderano integrarsi nelle istituzioni europee. Esso rappresenta uno degli strumenti che costituiscono il lungo cammino per l'adesione all'Unione Europea.

Per quanto attiene al percorso di adesione del Montenegro all'Unione Europea, l'integrazione nell'Unione ha sempre rappresentato la priorità del Paese. Questo percorso è iniziato per la Repubblica indipendente del Montenegro nel 2006, dopo il riconoscimento d'indipendenza da parte di tutti gli Stati membri

dell'Unione. A gennaio 2007 il Consiglio Europeo ha adottato lo strumento del partenariato europeo con il Montenegro⁷², seguito nell'ottobre del 2007 dalla firma dell'Accordo di Stabilizzazione e di Associazione tra le Comunità europee, i suoi Stati membri e il Montenegro, che è entrato in vigore nel maggio 2010 dopo esser stato ratificato⁷³.

A novembre 2007 è stato pubblicato il primo report annuale del Paese che contiene indicazioni sullo stato delle riforme e sull'adeguamento ai requisiti degli standard europei. Sulla base delle informazioni contenute nel report Paese è stata redatta la versione aggiornata al novembre 2007 del Partenariato Europeo, che rappresenta la base legale dei rapporti con la UE. Il nuovo Partenariato Europeo elenca le priorità di breve e medio termine che il paese deve affrontare per soddisfare i criteri stabiliti dal Consiglio europeo di Copenaghen del 1993 e le condizioni fissate dal processo di stabilizzazione e di associazione⁷⁴.

Il 15 dicembre 2008 il Montenegro ha presentato domanda di adesione all'Unione Europea in linea con l'articolo 49 del Trattato sull'Unione Europea, che riguarda i criteri per la presentazione della domanda di adesione e per l'ammissione all'Unione. Ad aprile 2009 il Consiglio dell'Unione Europea ha chiesto alla Commissione di esprimere un parere in merito a tale proposta.

Dal dicembre 2009 il regime dei visti di Schengen è stato modificato e ciò ha permesso ai cittadini montenegrini di entrare senza visto nei 25 Paesi Schengen dell'Unione Europea (più Islanda, Norvegia e Svizzera).

A novembre 2010 la Commissione Europea emana un parere positivo sulla domanda di adesione del Montenegro all'Unione Europea, identificando 7 priorità che avrebbero dovuto essere implementate per dare l'inizio ai negoziati, raccomandando pertanto al Consiglio di concedere al Montenegro lo status di Paese candidato.

⁷² Si veda 2007/49/EC: Council Decision of 22 January 2007 on the principles, priorities and conditions contained in the European Partnership with Montenegro. OJ L 20, 27.1.2007, p. 16–31.

⁷³ Si veda GU L 108, 29/04/2010.

⁷⁴ Tra le priorità fondamentali: la firma e la ratifica degli strumenti internazionali ai quali aveva aderito l'Unione di Serbia e Montenegro; la riforma della pubblica amministrazione; il rafforzamento delle strutture per l'integrazione europea ad ogni livello (anche per quanto riguarda i ministeri competenti e il Parlamento); la riforma del sistema giudiziario, per una reale autonomia dei poteri, la lotta alla criminalità organizzata e alla corruzione a tutti i livelli, oltre alla più completa collaborazione con il Tribunale penale internazionale per l'ex Jugoslavia.

La Commissione ritiene che i negoziati per l'adesione all'Unione Europea debbano essere avviati solo quando il Montenegro avrà raggiunto il necessario livello di conformità con i criteri di adesione, ossia i criteri politici di Copenaghen connessi alla stabilità istituzionale necessaria per garantire, in particolare, lo Stato di diritto. A tale riguardo il Montenegro deve in particolare “migliorare il quadro legislativo per le elezioni in linea con le raccomandazioni dell'OSCEODIHR e della Commissione di Venezia”.

La Commissione Europea verificherà l'andamento delle riforme necessarie nel quadro istituzionale dell'Accordo di Stabilizzazione e di Associazione e continuerà a sostenere gli sforzi del Paese tramite lo strumento finanziario IPA. La Commissione europea si impegna a presentare ogni anno una relazione sui progressi del Montenegro nell'ambito del pacchetto di allargamento. E ogni relazione verte sulla realizzazione delle priorità fondamentali sancite nel Parere della Commissione sulla domanda di adesione del Montenegro⁷⁵.

A partire dal primo report del 2011, fino all'ultimo del 2016, la Commissione Europea nella sezione 2 sui criteri politici, ha esaminato i progressi portati avanti dal Montenegro nello stabilimento delle istituzioni democratiche, dello stato di diritto, dei diritti umani e il rispetto e la protezione delle minoranze, e lo fa verificando l'adeguamento della normativa interna con le raccomandazioni delle missioni elettorali dell'OSCE/ODIHR e dei pareri della Commissione di Venezia⁷⁶.

Nel giugno 2012 per il Montenegro vengono formalmente aperti i negoziati di adesione. A giugno 2017 sono stati avviati 28 dei 35 capitoli negoziali, inclusi i capitoli fondamentali sullo stato di diritto avviati nel 2013 (il capitolo 23 sulla riforma giudiziaria e i diritti fondamentali e il capitolo 24 sulla libertà, la sicurezza e la giustizia), altri 3 capitoli sono stati provvisoriamente chiusi (il capitolo 25 sulla scienza e sulla ricerca, il capitolo 26 educazione e cultura e il 30 sulle relazioni esterne).

Il Montenegro è inoltre membro dell'Organizzazione delle Nazioni Unite

⁷⁵ Si veda il Parere della Commissione sulla domanda di adesione del Montenegro all'Unione Europea. EUR-Lex - 52010DC0670 - EN

⁷⁶ Si vedano Montenegro Progress report 2011, Montenegro Progress report 2012, Montenegro Progress report 2013, Montenegro Progress report 2014, Montenegro Progress report 2015, Montenegro Progress report 2016.

dal 2006 e dall'aprile 2017 anche della NATO.

3.8 Conclusioni

Dal principio la Comunità Europea ha sempre affermato l'universalità dei suoi principi democratici e pluralisti oltre ad affermare i propri valori liberali, tanto che già negli anni Cinquanta riconosceva di essere aperta a tutti gli Stati europei democratici. Il primo esperimento di condizionalità politica risale al 1962, con il Birkelbach Report del Parlamento Europeo che affermava che solo gli Stati che garantivano veramente le istituzioni democratiche e il rispetto dei diritti umani potevano essere ammessi nella Comunità. Furono in seguito i principi sanciti nella Dichiarazione sull'Identità Europea del 1973 che diedero l'avvio al primo esperimento di condizionalità politica legata all'allargamento della Comunità ai Paesi post dittatoriali del Sud Europa, la Grecia, Spagna e Portogallo. I principi di democrazia, stato di diritto, giustizia sociale e rispetto dei diritti umani rappresentarono i criteri valutati dalla Comunità Europea nella fase di preaccesso di questi Stati⁷⁷.

Tuttavia, fu la sfida rappresentata dalla caduta del comunismo nei Paesi dell'Europa centro-orientale e balcanica, con il potenziale desiderio di unirsi alla Comunità Europea di Stati con un recente trascorso storico socialista che portò alla formulazione, al Consiglio Europeo di Copenaghen nel 1993 dei criteri politici centrali legati all'accesso di questi Paesi nella Comunità Europea, e che stabilirono in modo chiaro la strategia della condizionalità politica per divenire membro dell'istituzione. Le misure sancite a Copenaghen avevano lo scopo di assicurare che l'ingresso dei nuovi Stati non minasse la stabilità dell'organizzazione né a livello politico, né economico.

Le prospettive politiche ed economiche nei Balcani Occidentali sembravano promettenti nei primi anni del 2000, con i Paesi dell'area proiettati verso un futuro prospero all'interno dell'Unione Europea. Sono trascorsi 14 anni dal Vertice dell'Unione Europea sui Balcani Occidentali a Salonicco nel giugno del 2003, quando venne adottata l'Agenda di Salonicco, che prospettava il futuro accesso all'Unione Europea per i Paesi della regione.

⁷⁷ Si veda Prindham, Geoffrey. 2007. *Unfinished business? Eastern Enlargement and democratic conditionality*. FRIDE Working Paper, 36. Madrid: FRIDE.

Le problematiche accorse in questi ultimi anni hanno portato però ad una fase di stallo nel percorso dei “futuri allargamenti”⁷⁸.

Il Montenegro rappresenta un caso esemplificativo di come la storia di questo piccolo “staterello” sia stata influenzata e accompagnata da un ruolo attivo della comunità internazionale, *in primis* dell’Unione Europea, che ne ha influenzato fortemente il percorso.

Ripercorrendo la storia dei diritti politici, riconosciuti e tutelati oggi dalla maggior parte delle carte costituzionali e Convenzioni internazionali del mondo, si è visto come nel concreto l’osservazione elettorale abbia costituito uno dei più efficaci strumenti di promozione della democrazia, verificabile non solo dagli effetti diretti conseguenti alla presenza di attori *super partes* che monitorano il processo elettorale in uno Stato ospitante., ma anche dalla presenza dichiarata all’interno di strumenti di condizionalità politica, quali quelli messi in atto dall’Unione Europea. La condizionalità politica presente nella strategia dell’Unione Europea verso i Balcani, benché si sia rivelata sicuramente carente in alcuni suoi risultati, è stata capace di promuovere grandi riforme e tangibili sviluppi accompagnando l’evoluzione dei Paesi dell’area, e il Montenegro ne è un caso esemplare.

Infatti, la condizionalità politica dell’Unione ottiene il massimo del potenziale quando è associata a un credibile cammino che porterà all’integrazione completa nell’Unione Europea. L’ipotesi su cui verte il percorso della tesi è che le missioni di monitoraggio elettorale rappresentino ancora oggi uno strumento efficace di democratizzazione. Il caso del Montenegro, ha permesso di osservare come gli sforzi portati avanti dall’Unione Europea nella strategia di allargamento dell’Unione si basino su elementi di condizionalità politica tra i quali hanno un ruolo preminente l’implementazione delle raccomandazioni fatte dalle missioni di monitoraggio elettorale dell’organizzazione internazionale OSCE e del suo ufficio ODIHR che si occupa di monitorare le elezioni in Europa e nei Paesi membri, oltre al ruolo sinergico che riveste la condizionalità politica del Consiglio d’Europa, di cui anche il Montenegro è membro.

Osservando i *report* della Commissione dell’Unione Europea sullo stato di

⁷⁸ Pillotto Stefano (a cura di). 2017. *Il Vertice di Trieste sui Balcani Occidentali: quali prospettive per il futuro?*, ISPI, Approfondimenti, (134), luglio.

avanzamento del processo di adesione del Montenegro anno dopo anno, si nota il ruolo preminente affidato al richiamo ulteriore da parte della Commissione Europea alle raccomandazioni delle missioni elettorali dell'OSCE/ODIHR e della Commissione di Venezia. Raccomandazioni, che nel caso Montenegrino, sono state sempre accolte dimostrando l'impegno di tale Stato a raggiungere la grande famiglia europea, tanto che si ritiene da più voci che sarà proprio il Montenegro il prossimo Paese dell'area a divenire membro dell'Unione nel prossimo futuro⁷⁹.

⁷⁹ Si veda il commento di Barroso all'incontro con il primo ministro del Montenegro, Dusko Marković, a Podgorica del 20 ottobre 2017 all'indirizzo <http://www.gov.me/en/News/177576/PM-Markovic-Barroso-Montenegrin-comprehensive-reforms-can-serve-as-example-and-model-to-others.html>.

BIBLIOGRAFIA

Amartya, Sen, 1999. "Democracy as a Universal Value". *Journal of Democracy*, 10: 3-17.

Banac Ivo, 1988, *The National Question in Yugoslavia. Origins, History, Politics*, Ithaca: Cornell University Press.

Beigbeder, Yves, 1994. *International monitoring of plebiscites, referenda and national elections: self-determination and transition to democracy*. L'Aja: Martinus Nijhoff Publishers.

Birch, Sarah, 2007. "Electoral Systems and Electoral Misconduct". *Comparative Political Studies*, 40, 12: 1533-1556.

Bjornlund, Eric, 2004. *Beyond Free and Fair: Monitoring Elections and Building Democracy*. Washington D.C: Woodrow Wilson Center Press.

Boutrus-Ghali, Boutros, 1996. *An Agenda for Democratization*. New York: United Nations.

Carothers, Thomas, 1997. "The Observers Observed.", *Journal of Democracy*, 8, 3:17-31.

Id., 2002. "The End of the Transition Paradigm." *Journal of Democracy*, 13, 1:5-21.

Id., 2004. *Critical Mission: Essays on Democracy Promotion*. Washington D.C: Carnegie Endowment for International Peace.

Carter Center. 2006. *Building Consensus on Principles for International Election Observation*. Atlanta: The Carter Center.

Casavola, Francesco Paolo, 1997. *I diritti umani*, Collana "Studi e ricerche sui diritti umani" del Centro interdipartimentale sui diritti della persona e dei popoli dell'Università di Padova, Padova: Cedam.

Cassese, Antonio, 2008. "Il concetto di dignità: i diritti umani come nuovo codice dell'umanità", in *Italianieuropei*, 2008, 3:186 e segg.

Cermel, Maurizio (a cura di), 2002. *La transizione alla democrazia di Serbia e*

Montenegro. *La Costituzione della Repubblica Federale di Jugoslavia 1992-2002*, Venezia: Marsilio.

Craven, Matthew, 1996. "The European Community Arbitration Commission on Yugoslavia", *British Yearbook of International Law* 333, 66.

Crawford, Gordon, 2001. *Foreign Aid and Political Reform: A Comparative Analysis of Democracy Assistance and Political Conditionality*. New York: Palgrave Macmillan.

CSCE, 1989. *Implementation of the Helsinki Accords: Hearing before the Commission on Security and Cooperation in Europe*. Paris Human Dimension Meeting: Commission on Security and Cooperation in Europe, 18 luglio.

Dahl, Robert, A. 1963. *Preface to Democratic Theory*. Chicago: University of Chicago Press.

Davis-Roberts, Avery, e David, J. Carrol, 2010. "Using International Law to Assess Elections". *Democratization* 17, 3:416-441.

De Stefani, Paolo (a cura di), 2009. *Codice internazionale dei diritti umani*, Collana "I Quaderni del Centro diritti umani", 15, Padova: Cleup.

Diamond, Larry (2002) "Thinking about hybrid regimes". *Journal of Democracy*, 13, 2:21-35.

Diciotti, Enrico, 2008, "I diritti umani tra universalismo e relativismo", in *Studi in Onore di Remo Martini*, Milano: Giuffrè, 883-912.

Dimitrova, Antoaneta, e Pridham, Geoffrey, 2004. "International Actors and Democracy Promotion in Central and Easter Europe: The Integration Model and Its Limits." *Democratization*, 11:91-112.

Donno, Daniela, 2010. "Who is Punished? Regional Intergovernmental Organizations and the Enforcement of Democratic of Democratic Norms". *International Organization*, 64:593-625.

Eschenbächer, Jens-Hagen, 2010. "Assessing Elections in Established Democracies: Why ODIHR Sends Observers and Experts to Countries Across the Entire OSCE Region", *OSCE Magazine*, 28 giugno.

European Commission, 2000. *Communication from the Commission on EU*

Election Assistance and Observation. Bruxelles: European Union.

Id., 2005 Enlargement Strategy Paper. Communication from Commission. COM. 2005. 561 final, 9 novembre. EU Commission Document.

Id., 2007. *Compendium of International Standards for Elections*. 2 edizione. Londra: Electoral Reform International Services.

Id., 2008. *Handbook for European Union Election Observation*. 2 edizione. Bruxelles: European Commission.

Fox, Gregory H. 2000. "The right to political participation in international law", in Fox, Gregory H., e Roth, Brad R. (a cura di). *Democratic Governance and International Law*, Cambridge University Press.

Fox, Gregory H., e Brad, R. Roth, 2001. "Democracy and international Law". *Review of International Studies*, 27, 3:327-352.

Franck, Thomas, 1992. "The Emerging Right to Democratic Governance", *American Journal of International Law*, 86, 1: 46-91.

Fukuyama, Francis, 1992. *The End of History and the Last Man*. New York: Free Press.

Garber, Larry, 1984. *Guidelines For International Election Observing*, Washington D.C.: International Human Rights Law Group.

General Affairs Council, 2001. *Western Balkans Conclusions*, 2386 Council Meeting, 19-20 novembre, Bruxelles, 13802/01 (Presse 414).

Gleditsch, Krisian Skrede, e Michael D. Ward, 2006. "Diffusion and the International Context of Democratization". *International Organisation*, 60, 4:911-933.

Id., 2008. "Diffusion and the Spread of Democratic Institutions", in Simmons, Beth A., Dobbin, Frank, e Garrett, Geoffrey (a cura di), *The Global Diffusion of Markets and Democracy* Cambridge: Cambridge University Press, 261-302.

Goati Vladimir, 2001. *Elections in the FRY from 1990 to 1998*, Belgrado: CESID.

Goodwin-Gill, Guy S., 2006. *Free and Fair Elections: International Law and*

Practice, Ginevra: Inter-Parliamentary Union.

Gori, Luca, 2007. *L'Unione Europea e i Balcani occidentali. La prospettiva europea della regione*. Soveria Mannelli: Rubbettino.

Grimm, Dieter, 2012, "Types of Constitutions", in Rosenfeld, Michel e Sajó, András (eds.), *The Oxford Handbook of Comparative Constitutional Law*, Oxford: Oxford University Press, 98-132.

Habermas, Jürgen, e Rehg, William, 2001. "Constitutional Democracy: A Paradoxical Union of Contradictory Principles?" in *Political Theory* Vol. 29, 6:766-781.

Hathaway, Oona A., 2002. "Do Human Rights Treaties Make a Difference?", *Yale Law Journal*, 111, 8:1935-2042.

Howard, Marc M., e Roessler, Philip G., 2006. "Liberalizing Electoral Outcomes in Competitive Authoritarian Regimes.", *American Journal of Political Science* 50, 2:365-381.

Huntington, Samuel, P. 1991. *The Third Wave: Democratization in the Late Twentieth Century*. Norman: University of Oklahoma Press.

Hyde, Susan D., 2011. *The Pseudo-Democrats Dilemma*, Ithaca, New York: Cornell University Press.

Hyde, Susan D., e Nikolay Marinov 2014, "Information and Self-Enforcing Democracy: The Role of International Election Observation.", *International Organization* 68, 2:329-359.

Jensen, Nathan M., 2008. "Political Risk, Democratic Institutions, and Foreign Direct Investment.", *Journal of Politics* 70, 4:1040-1052.

Kelley, Judith, 2008. "Assessing the Complex Evolution of Norms: The Rise of International Election Monitoring", *International Organization* 62, 2:221-255.

Id., 2009a. "D-Minus Elections: The Politics and Norms of International Election Observation.", *International Organization* 63, 4:765-787.

Id., 2009b. "The More the Merrier? The Effects of Having Multiple International Election Monitoring Organizations.", *Perspectives on Politics* 7, 1:59-64.

Id., 2012. *Monitoring Democracy: When International Election Observation Works, and Why It Often Fails*. Princeton: Princeton University Press.

Knack, Stephen. 2004. "Does Foreign Aid Promote Democracy?", *International Studies Quarterly* 48, 1:251-266.

Koštunica Vojislav e Čavoški Kosta, 1983. *Party Pluralism or Monism: Social Movements and the Political System in Yugoslavia 1944-1949*. Columbia University Press: East European Monographs.

Lenzerini, Federico, 2014. *The Culturalization of Human Rights Law*. Oxford: Oxford University Press.

Levitsky, Steven, e Way, Lucan, 2005. "International Linkage And Democratization.", *Journal of Democracy* 16, 3:20-34.

Id., 2010. *Competitive Authoritarianism: Hybrid Regimes After the Cold War*. Cambridge, UK: Cambridge University Press.

Mansfield, Edward D. e Pevehouse, Jon C., 2006. "Democratization and International Organization.", *International Organization* 60, 1:137-167.

Mayo, Henry, B. 1960. *An Introduction to Democratic Theory*, New York: Oxford University Press.

McFaul, Michael. 2004. "Democracy Promotion as a world Value.", *Washington Quarterly* 28, 1:147-163.

Milner, Helen V., e Kubota, Keiko, 2005. "Why the Move to Free Trade? Democracy and Trade Policy in the Developing Countries.", *International Organization* 59, 1:107-143.

Mladenovic Alexandra, 2002, "La lingua serba e le minoranze linguistiche della repubblica federale di Jugoslavia", in Cermel Maurizio (a cura di), 2002. *La transizione alla democrazia di Serbia e Montenegro. La Costituzione della Repubblica Federale di Jugoslavia 1992-2002*, Venezia: Marsilio.

Morrow, James D. 1990. "The Strategic Setting of Choices: Signaling, Commitment, and Negotiation in International Politics.", in Lake, David A. e Powell, Robert (a cura di), *Strategic Choice in International Relations*, Princeton, NJ: Princeton University Press.

Noutcheva Gergana e Huysseune Michel. 2004. "Serbia and Montenegro", in Coppieters Bruno, Emerson Michael, Huysseune Michel, Kovziridza Tamara e Noutcheva Gergana. 2004. *Europeanization and Conflict Resolution: Case Studies from the European Periphery*, Gent: Academia Press, 107-147.

Oestreich, Gerhard. 1978. *Geschichte der Menschenrechte und Grundfreiheiten*

im Umriß, Berlin: Duncker & Humblot, trad. it. *Storia dei diritti umani e delle libertà fondamentali*, a cura di G. Gozzi, Roma-Bari: Laterza, 2001.

OSCE. 1990. *Document of the Copenhagen Meeting of the Conference on the Human Dimension of the CSCE*, Copenhagen: Organization for Security and Cooperation in Europe.

Id. 2005a. *A Decade of Monitoring Elections: The People and the Practice*. Varsavia : OSCE Office for Democratic Institutions and Human Rights.

Id, 2005b. *Election Observation Handbook*. 5th Edition. Varsavia: OSCE Office for Democratic Institutions and Human Rights.

Ouguerouz, Fatsah 1993, *La carte africaine des droits de l'homme et des peuples – Une approche juridique des droits de l'homme entre tradition et modernité*, Paris: Presses Universitaires de France.

Pastor, Robert A., 1998. "Mediating Elections.", *Journal of Democracy* 9, 1:154-163.

Pateman, Carol, 1970, *Participation and Democratic Theory*, Cambridge: Cambridge University Press.

Pavićević Veselin, 2007, "The electoral system of Montenegro", in Dragica Vujadinović et al. (a cura di), 2007, *Between Authoritarianism and Democracy: Serbia, Montenegro, Croatia (Institutional Framework)*, Belgrado: CEDET

Pillotto Stefano (a cura di). 2017. *Il Vertice di Trieste sui Balcani Occidentali: quali prospettive per il futuro?*, ISPI, Approfondimenti, (134), luglio

Pistan Čarna, 2014. "Dalla Balcanizzazione alla jugonostalgija: Dissoluzione della Repubblica Socialista Federale di Jugoslavia", in *Istituzioni del Federalismo*, 4:817-856.

Pravda, Alex. 1978. "Elections in Communist Party States", in Hermet Guy, Rose Richard e Rouquie Alain (a cura di), 1978. *Elections without Choice*, Londra: The Macmillan Press.

Prindham, Geoffrey. 2007. *Unfinished business? Eastern Enlargement and democratic conditionality*. FRIDE Working Paper, n.36. Madrid: FRIDE.

Reisman, Michael W., 1990. "Sovereignty and Human Rights in Contemporary

International Law". *Faculty Scholarship Series*. Paper 872, Yale Law School.

Rolla, Giancarlo, 2014. *Il sistema costituzionale italiano. Vol. 5: Elementi di diritto costituzionale comparato*. Milano: Giuffrè, XVI-320.

Schedler, Andreas. 2002. "The Menu of Manipulation.", *Journal of Democracy* 13, 2: 36-50.

Schultz, Kenneth A. 2001. *Democracy and Coercitive Diplomacy*. Cambridge: Cambridge University Press.

Simpser, Alberto. 2008. "Unintended Consequences of Election Monitoring", in Alvarez, Michael R., Hall, Thad E. e Hyde, Susan D., *Election Fraud: Detecting and Deterring Electoral Manipulation*. Washington D.C: Brooking Institution Press, 255.

Sbutega, Antun, 2009. *Storia del Montenegro*, Soveria Mannelli: Rubettino.

Starr, Paul, 2007. "Liberalism and the Discipline of Power" . In *Freedom's Power: The True Force of Liberalism*, New York: Basic Books.

Steiner, Henry. 1988. "Political Participation as a Human Right," *Harvard Human Rights Journal*, 1:77-134.

Terrett Steve, 2000. *The Dissolution of Yugoslavia and the Badinter Arbitration Commission: A Contextual Study of Peace-making Efforts in the Post-Cold War World*, Aldershot: Ashgate.

United Nations, 2005, *Declaration of Principles for International Election Observation and Code of Conduct for International Election Observers*. New York: United Nations.

Vojin, Dimitrijevic, 2006. "Customary Law as an Instrument for the Protection of Human Rights", *ISPI Working Paper No 7*.

Waltz, Susan. 2001. "Universalizing human rights: the role of small states in the construction of the Universal Declaration of Human Rights", *Human Right Quarterly*, 23:44-72.

Id., 2002. "Reclaiming and Rebuilding the History of the Universal Declaration of Human Rights," *Third World Quarterly* 23, 3:437-448.

Woodward Susan, 1995. *Balkan Tragedy. Chaos and Dissolution after the Cold War*, Washington D.C: The Brookings Institution.

Wen-Chen Chang e Jiunn-Rong Yeh, 2012, “Internationalization of Constitutional Law”, in Rosenfeld, Michel e Sajò, András (a cura di), *The Oxford Handbook of Comparative Constitutional Law*, Oxford: Oxford University Press, 1166-1183.

Zakaria, Fareed, 1997, “The Rise of Illiberal Democracies”, *Foreign Affairs* 76, 6:22-43.

SITOGRAFIA

COMMISSIONE EUROPEA, <http://ec.europa.eu> (ultima visita 29 ottobre 2017).

COMMISSIONE DI VENEZIA, <http://www.venice.coe.int> (ultima visita 29 ottobre 2017).

CONSIGLIO D'EUROPA, <https://www.coe.int/en/web/portal/home> (ultima visita 29 ottobre 2017).

CONSIGLIO DELL'UNIONE EUROPEA, <http://www.consilium.europa.eu/it/council-eu/> (ultima visita 29 ottobre 2017).

FREEDOM HOUSE, <https://freedomhouse.org> (ultima visita 29 ottobre 2017).

ISPI, <http://ispionline.it> (ultima visita 29 ottobre 2017).

ISTITUTO AFFARI INTERNAZIONALI, <http://www.iai.it> (ultima visita 29 ottobre 2017).

INTERNATIONAL REPUBLICAN INSTITUTE, <http://www.iri.org/> (ultima visita 29 ottobre 2017).

NATIONAL DEMOCRATIC INSTITUTE, <https://www.ndi.org/> (ultima visita 29 ottobre 2017).

NATO, <https://www.nato.int/> (ultima visita 29 ottobre 2017).

NAZIONI UNITE, <http://www.un.org/en> (ultima visita 29 ottobre 2017).

OAS, <http://www.oas.org/> (ultima visita 29 ottobre 2017).

OSCE, <http://www.osce.org/> (ultima visita 29 ottobre 2017).

OSSERVATORIO BALCANI E CAUCASO, <http://www.balcanicaucaso.org> (ultima visita 29 ottobre 2017).

PARLAMENTO EUROPEO, <http://europarl.europa.eu> (ultima visita 29 ottobre 2017).

THE CARTER CENTER, <https://www.cartercenter.org/> (ultima visita 29 ottobre 2017).

THE COMMONWEALTH SECRETARIAT, <http://thecommonwealth.org/> (ultima visita 29 ottobre 2017).

UNIONE AFRICANA, <https://au.int/> (ultima visita 29 ottobre 2017).

ALLEGATO A

Quadro normativo internazionale a carattere consuetudinario e universale sulla tutela del diritto di partecipazione politica

A. Dichiarazione Universale dei Diritti dell’Uomo del 1948

Articolo 21

1. Ogni individuo ha diritto di partecipare al governo del proprio Paese, sia direttamente, sia attraverso rappresentanti liberamente scelti.
2. Ogni individuo ha diritto di accedere in condizioni di eguaglianza ai pubblici impieghi del proprio Paese.
3. La volontà popolare è il fondamento dell’ autorità di governo; tale volontà deve essere espressa attraverso periodiche e veritiere elezioni, effettuate a suffragio universale e eguale, e a voto segreto, o secondo una procedura equivalente di libera votazione.

B. Convenzione Internazionale sui Diritti Politici delle Donne del 1952

Articolo I

Le donne hanno il diritto al voto in tutte le elezioni, in condizioni di parità con gli uomini e senza discriminazione alcuna.

Articolo II

Le donne sono eleggibili, in condizioni di parità con gli uomini e senza discriminazione alcuna, in tutte le cariche pubblicamente elette stabilite dalla legge nazionale.

Articolo III

Le donne hanno il diritto di svolgere cariche pubbliche ed esercitare funzioni pubbliche stabili dalla legge nazionale, in condizioni di parità con gli uomini e senza alcuna discriminazione nei loro confronti.

C. Convenzione Internazionale sull’Eliminazione di tutte le forme di Discriminazione Razziale del 1965

Articolo 5

In ottemperanza agli obblighi fondamentali di cui all'articolo 2 della presente Convenzione, gli Stati Parte si impegnano a vietare e a eliminare la discriminazione razziale in tutte le forme e a garantire a ciascuno il diritto all’uguaglianza dinanzi alla legge, senza distinzione di razza, colore della pelle o origine nazionale o etnica, in particolare nell’esercizio dei seguenti diritti:

- a. diritto a un eguale trattamento davanti ai tribunali e a ogni altro organo che amministri la giustizia;
- b. diritto alla sicurezza personale e alla protezione dello Stato contro

violenze o sevizie da parte sia di funzionari governativi, sia di qualsiasi individuo, gruppo o istituzione;

- c. diritti politici, e in particolare il diritto di partecipare alle elezioni, di votare e di candidarsi in base al sistema del suffragio universale ed eguale per tutti, il diritto di partecipare al governo e alla gestione della cosa pubblica, a tutti i livelli, nonché il diritto di accedere, a condizioni di parità, alle cariche pubbliche.

D. Convenzione Internazionale sui Diritti Civili e Politici del 1966

Articolo 25

Ogni cittadino ha il diritto, e deve avere la possibilità, senza alcuna delle discriminazioni menzionate all'articolo 2 e senza restrizioni irragionevoli:

- 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 e eguale, e 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.

E. Convenzione per l'Eliminazione di tutte le forme di Discriminazione contro le Donne del 1979

Articolo 7

Gli Stati parti prendono ogni misura adeguata a eliminare la discriminazione nei confronti delle donne nella vita politica e pubblica del Paese e, in particolare, assicurano loro, in condizioni di parità con gli uomini, il diritto:

- a. di votare in tutte le elezioni ed in tutti i referendum pubblici e di essere eleggibili in tutti gli organi pubblicamente eletti;
- b. di prendere parte all'elaborazione della politica dello Stato e alla sua esecuzione, di occupare gli impieghi pubblici e di esercitare tutte le funzioni pubbliche a ogni livello di governo;
- c. di partecipare alle organizzazioni e associazioni non governative che si occupano della vita pubblica e politica del Paese.

Articolo 8

Gli Stati parti prendono ogni misura adeguata affinché le donne, in condizioni di parità con gli uomini e senza discriminazione alcuna, abbiano la possibilità di rappresentare i loro governi a livello internazionale e di partecipare ai lavori delle organizzazioni internazionali.

F. Convenzione sui Diritti delle Persone con Disabilità del 2006

Articolo 29

Partecipazione alla vita politica e pubblica

Gli Stati Parti devono garantire alle persone con disabilità diritti politici e l'opportunità di goderne su base di eguaglianza con gli altri, e si impegnano a:

- a) Assicurare che le persone con disabilità possano effettivamente e pienamente partecipare alla vita politica e pubblica su base di eguaglianza con gli altri, direttamente o attraverso rappresentanti scelti liberamente, compreso il diritto e l'opportunità per le persone con disabilità di votare ed essere eletti, tra l'altro:
 - i. Assicurando che le procedure, le strutture e i materiali della votazione siano appropriati, accessibili e di facile comprensione e utilizzo;
 - ii. Proteggendo il diritto delle persone con disabilità a votare tramite scrutinio segreto in elezioni e in referendum pubblici senza intimidazioni, e di candidarsi alle elezioni, di ricoprire effettivamente i pubblici uffici e svolgere tutte le funzioni pubbliche a tutti i livelli di governo, agevolando il ricorso a nuove tecnologie e ad ausilii appropriati;
 - iii. Garantendo la libera espressione della volontà delle persone con disabilità come elettori e a questo scopo, ove necessario, su loro richiesta, autorizzandoli a farsi assistere da parte di una persona a loro scelta per votare.
- b) Promuovere attivamente un ambiente in cui le persone con disabilità possano effettivamente e pienamente partecipare alla condotta degli affari pubblici, senza discriminazione e su base di eguaglianza con gli altri, e incoraggiare la loro partecipazione agli affari pubblici, includendo:
 - i. la partecipazione ad associazioni e organizzazioni non governative legate alla vita pubblica e politica del Paese e alle attività e all'amministrazione dei partiti politici;
 - ii. la formazione di organizzazioni di persone con disabilità e l'adesione alle stesse al fine di rappresentare le persone con disabilità a livello internazionale, nazionale, regionale e locale.

ALLEGATO B

Quadro normativo internazionale a carattere regionale sulla tutela del diritto di partecipazione politica

A. Dichiarazione Americana dei Diritti e Doveri dell'Uomo del 1948

Articolo XX

Diritto di voto e di partecipare al governo

Ogni persona dotata di capacità giuridica ha il diritto di partecipare al governo del proprio Paese, sia direttamente o attraverso i suoi rappresentanti, e di prendere parte alle elezioni popolari, che sono a scrutinio segreto, e che sono trasparenti, oneste e periodiche.

B. Convenzione Americana sui Diritti dell'Uomo del 1969

Articolo 23

Diritti di partecipazione politica

1. Ogni cittadino gode dei seguenti diritti e opportunità:
 - a) di prendere parte alla conduzione degli affari pubblici, direttamente o attraverso rappresentanti liberamente scelti;
 - b) di votare e di essere eletto in elezioni periodiche e autentiche, a suffragio universale e uguale, a voto segreto che garantisca la libera espressione della volontà dei votanti; e
 - c) di avere accesso, in condizioni generali di eguaglianza, alla funzione pubblica nel proprio Paese.
2. La legge può regolare l'esercizio dei diritti e delle facoltà di cui al precedente paragrafo solo per ragioni di età, nazionalità, residenza, lingua, istruzione, capacità civile o mentale, o a seguito di una condanna penale decisa da una corte competente.

C. Protocollo Opzionale N. 1 del 1952 alla Convenzione per la Protezione dei diritti Umani e delle Libertà Fondamentali del 1950

ARTICOLO 3

Diritto a libere elezioni

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

D. Documento di Copenaghen del 1990

Punto 7

Per garantire che la volontà del popolo sia alla base dell'autorità di governo, gli Stati partecipanti:

7.1 terranno libere elezioni a intervalli ragionevoli, secondo quanto stabilito dalla legge,

7.2 consentiranno che tutti i seggi di almeno una Camera della legislatura nazionale siano liberamente disputati in una votazione popolare,

7.3 garantiranno il suffragio universale e in condizioni di uguaglianza ai cittadini maggiorenni,

7.4 assicureranno votazioni segrete o equivalenti procedure di libera votazione e che i voti siano conteggiati e riportati onestamente e i loro risultati ufficiali resi pubblici,

7.5 rispetteranno il diritto dei cittadini di candidarsi a cariche politiche o pubbliche, personalmente o in rappresentanza di partiti o organizzazioni politiche, senza discriminazione alcuna,

7.6 rispetteranno il diritto degli individui e dei gruppi di costituire, in piena libertà, propri partiti politici o altre organizzazioni politiche e offriranno a tali partiti e organizzazioni politiche le garanzie giuridiche necessarie per consentire loro di competere reciprocamente sulla base dell'uguaglianza di trattamento di fronte alla legge e da parte delle autorità,

7.7 assicureranno che la legge e il sistema politico consentano di condurre le campagne elettorali in un'atmosfera corretta e libera, nella quale né misure amministrative, né la violenza, né l'intimidazione impediscano ai partiti e ai candidati di esporre liberamente le proprie opinioni e posizioni o impediscano agli elettori di conoscerle e discuterle nonché di dare il proprio voto senza timore di rappresaglie,

7.8 faranno sì che nessun ostacolo legale o amministrativo limiti il libero accesso ai mezzi di informazione su base non discriminatoria per tutti i raggruppamenti politici e gli individui che intendono partecipare al processo elettorale,

7.9 assicureranno che i candidati che ottengono il necessario numero di voti richiesti dalla legge assumano debitamente la carica e che sia loro consentito di rimanere in carica fino alla scadenza del mandato o, comunque, fino al termine dello stesso quale regolato dalla legge, conformemente alle procedure parlamentari, costituzionali e democratiche.

Punto 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 a 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 a un livello inferiore a quello nazionale. Tali osservatori si impegneranno a non interferire nelle operazioni elettorali.

E. La Carta africana dei Diritti dell'Uomo e dei Popoli del 1981

Articolo 13

1. Tutti i cittadini hanno il diritto di partecipare liberamente alla direzione degli

affari pubblici del loro Paese, sia direttamente, sia attraverso rappresentanti liberamente scelti sulla base di norme previste dalla legge.

2. Tutti i cittadini hanno parimenti il diritto di accedere alle pubbliche funzioni nel loro paese. 3. Ogni persona ha il diritto di usare beni e servizi pubblici nella stretta eguaglianza di tutti di fronte alla legge.

F. Protocollo di Maputo, sui Diritti delle Donne in Africa del 2003, della Carta africana dei Diritti dell’Uomo e dei Popoli del 1981

Articolo 9

Diritto di partecipazione al processo e alle scelte politiche

1. Gli Stati Membri intraprendono azioni positive specifiche per promuovere la gestione partecipe e la partecipazione paritetica delle donne nella vita politica dei loro paesi, attraverso un’azione affermativa ed una legislazione nazionale e di altre misure tali da garantire che:

- a) le donne possano partecipare a tutte le elezioni senza alcuna discriminazione;
- b) le donne siano rappresentate in parità con gli uomini e a tutti i livelli, nei processi elettorali;
- c) le donne siano partner uguali degli uomini a tutti i livelli dell’elaborazione e dell’attuazione delle politiche e dei programmi di sviluppo dello Stato.

2. Gli Stati Membri garantiscano una rappresentazione e una partecipazione significative ed efficaci delle donne a tutti i livelli delle fasi decisionali.

G. Carta africana sulla Democrazia, Elezioni e del Buon Governo del 2007

Capitolo 7

Elezioni Democratiche

Articolo 17

Gli Stati membri riconfermano il loro impegno per indire elezioni periodiche, trasparenti, libere e giuste in accordo con la Dichiarazione Universale dei Principi che governano le elezioni democratiche in Africa.

Per questo scopo, gli Stati parte della presente convenzione devono:

1. Istituire e rafforzare commissioni elettorali indipendenti e imparziali, responsabili della gestione delle elezioni.
2. Istituire e rafforzare meccanismi internazionali che pongano rimedio/risarcimento/ricorso alle dispute/contestazioni/controversie relative alle elezioni in modo tempestivo.
3. Garantire un giusto ed equo accesso ai candidati e ai partiti politici che si contendono alle elezioni ai mezzi di comunicazione pubblici durante le elezioni.
4. Assicurare che ci sia un codice di condotta vincolante che governi gli attori politici legalmente riconosciuti, il governo stesso e altri interlocutori politici prima, durante e dopo le elezioni. Il codice deve includere l’impegno da parte degli attori politici di accettare i risultati delle elezioni o contestarli esclusivamente attraverso vie legali.