



P. NORRIS, A. NAI (a cura di), *Election Watchdogs: Transparency, Accountability and Integrity*, New York, Oxford University Press, 2017, pp. 304*.

Il tema della qualità delle elezioni è al centro del dibattito nelle moderne democrazie rappresentative. Negli ultimi decenni è maturato un nuovo interesse verso gli studi in materia di diritto elettorale, poiché la stragrande maggioranza degli Stati ha adottato il metodo elettivo per l'assegnazione delle cariche pubbliche condividendo l'idea di democrazia rappresentativa, sebbene non sempre quella di *accountability*. Pertanto, nella letteratura accademica, la qualità delle votazioni pubblicistiche, valutata in base alla loro conformità agli standard di *fair and free elections* (il suffragio universale, uguale, libero, segreto e diretto, la periodicità delle elezioni, la stabilità delle leggi elettorali, l'organizzazione delle elezioni da parte di un organo imparziale, l'esistenza di un sistema di ricorso efficace ecc.), è alla base della distinzione tra le democrazie liberali e i “regimi ibridi”, chiamati anche autoritarismi competitivi. Negli ultimi, nonostante la presenza di strumenti tipicamente democratici (le elezioni), gli attori politicamente rilevanti non competono tra loro in condizioni di parità e di incertezza *ex ante* (v. per questo L. Diamond, *Thinking about Hybrid Regimes*, in *Journal of Democracy*, 2002, vol. 13, n. 2, pp. 21-35; S. Levitsky, L. Way, *Elections without democracy. The Rise of Competitive Authoritarianism*, in *Journal of Democracy*, 2002, vol. 13, n. 2, pp. 51-66; S. Steward, M. Klein, A. Schmitz, H. Schröder [a cura di], *Presidents, Oligarchs and Bureaucrats: Forms of Rule in the Post-Soviet Space*, New York, Routledge, 2016).

Dunque, è impossibile sottovalutare il ruolo che le elezioni giocano nel processo politico di ogni singolo Stato, poiché in ogni Paese si riscontrano problemi legati alla condotta elettorale e alla sua integrità, indipendentemente dal livello di sviluppo e democraticità. Perché i brogli e malversazioni elettorali succedono? Come evitare tali violazioni? E cosa sono le “*good elections*”? Tali questioni sono al centro degli studi di vari enti di ricerca, gruppi di ricercatori e singoli studiosi, la cui area d'interesse è legata ai

* Contributo sottoposto a *peer review*.

problemi della gestione del processo elettorale (*Electoral Management*). Uno di questi gruppi di ricercatori si è riunito intorno al progetto accademico pluriennale, diretto dalla professoressa Pippa Norris, *The Electoral Integrity Project*, che si occupa dello studio dei processi elettorali nella prospettiva comparatistica e collabora con molte agenzie internazionali per lo sviluppo, tra cui UNDP, International IDEA, OSCE, Carter Center ecc. Il volume “*Election Watchdogs*”, oggetto della recensione, è frutto di una ricerca che fa parte del progetto *The Electoral Integrity Project*. Il libro pubblicato recentemente da Oxford University Press contiene una serie di saggi di studiosi e professionisti internazionali che analizzano i problemi della gestione elettorale. Il volume non solo offre una teoria originale per comprendere il modo in cui le politiche di trasparenza (*transparency politics*) possono influire positivamente sulla condotta elettorale, ma dimostra anche la tesi secondo la quale attori diversi, come gli osservatori internazionali, i media, o le istituzioni coinvolte nell'amministrazione delle elezioni, sono in grado di intervenire in modo efficace per eliminare i difetti che possono manifestarsi nel processo elettorale.

Da quest'ultima affermazione deriva anche il titolo del libro “*Election Watchdogs*”, che significa letteralmente “Guardiani delle elezioni”. I *watchdogs* (il contrario è “*lapdog*”, “scagnozzo”) sono tutte le istituzioni che svolgono funzioni di gestione, assistenza, controllo, sorveglianza, monitoraggio, mediazione, consultazione e comunicazione, la cui attività può rendersi efficiente nell'attenuazione delle pratiche scorrette (*malpractices*) che possono rivelarsi nella condotta elettorale. La loro vigilanza può anche portare in alcuni casi all'introduzione di riforme nel sistema elettorale, alla risoluzione delle controversie legate alla violazione delle norme elettorali, o anche alla caduta del governo in carica. Pertanto, la ricerca svolta dagli Autori non si limita allo studio della *governance* elettorale ma punta ad analizzare il ruolo della comunità internazionale, delle istituzioni statali e degli attori della società civile nel promuovere: la trasparenza, intesa come “*the public availability of information*” (p. 3); l'*accountability* (il dovere di rendere conto delle proprie azioni, la responsabilità di *decision-maker* verso una collettività); e *compliance mechanisms* (prevede una eventuale sanzione da parte dell'elettorato in merito all'operato dei politici, la richiesta dell'adempimento). È opportuno chiarire che, con il termine **accountability** si intende “*identifying the underlying reasons for any incidents of electoral maladministration and responsibility for any flaws that occur*” (cfr. p.6). “*In all democracies, elections are admittedly fairly blunt instruments of political accountability: voters have to bundle preferences to match the limited party choices available on the ballot paper, and citizens also need to counterbalance retrospective evaluations of government performance against prospective promises, where opposition parties pledge to remedy past defects and do better* (Przeworski et al. 1999)” (cfr. p.9). Secondo gli Autori, queste tre componenti – trasparenza, responsabilità e adempimento – contribuiscono in modo significativo alla “purezza” del processo elettorale o, nella terminologia usata dagli Autori, alla sua integrità. Quest'ultima (*electoral integrity*) viene percepita come la conformità delle votazioni agli *standard*

internazionali, ai principi democratici del suffragio universale e alle regole della *par condicio*. Inoltre, l'integrità del processo elettorale presuppone che esso si svolga in maniera imparziale e trasparente durante tutto il ciclo elettorale.

Alla base dell'impostazione teorica della ricerca si colloca la tesi proposta dagli Autori del libro che può essere sintetizzata con la seguente osservazione: per rendere l'influenza dei principali attori (società civile o comunità internazionale) più efficace, la trasparenza deve essere accompagnata dalla responsabilità e dai meccanismi di sanzioni. Questa è la regola del cd. *transparency-responsibility-compliance nexus*: “*This process can be understood as a three-step transparency-accountability-compliance sequence; information provides the foundation that precedes and facilitates the accurate identifications of any malpractices and their potential solutions. In turn, compliance uses rewards and sanctions designed to ameliorate problems and encourage the implementation of remedies leading toward improved performance by electoral officials*” (cfr. p.8).

Il capitolo che introduce lo studio “*Transparency in Electoral Governance*” chiarisce il significato dei concetti principali al centro della ricerca e indica in linea generale gli argomenti che attraversano il discorso accademico sulla trasparenza della condotta elettorale. L'Autore discute gli *standard* internazionali e i vari codici di buona condotta in materia elettorale, traccia le particolarità dei canali (rotte) di responsabilità nelle autocrazie e affronta il tema degli attori coinvolti nel processo dell'*electoral management*, soffermandosi, in particolare, sulle diverse tipologie di istituzioni impegnate nella gestione del processo elettorale (dai dipartimenti governativi alle agenzie amministrative legalmente indipendenti, come le Commissioni elettorali).

La struttura del libro rispecchia l'impostazione metodologica della ricerca. I saggi del libro che seguono la parte introduttiva sono raggruppati in tre blocchi, secondo l'idea dei canali di responsabilità multidirezionale – verso l'alto, verso il basso e orizzontalmente tra gli attori statali – e rappresentano nove ricerche indipendenti che affrontano il problema della qualità delle elezioni con vari approcci, considerando l'argomento da angolazioni diverse. Così, per esempio, nella parte dedicata alla responsabilità verso la comunità internazionale (*upward accountability*), diversi autori parlano del ruolo delle organizzazioni internazionali nel promuovere la buona condotta in materia elettorale. Alcuni Autori si concentrano sulla funzione delle missioni di osservazione e, in particolare, sul valore delle loro raccomandazioni. Altri valutano le capacità degli *IGO* nell'effettuare pressioni sulla cattiva amministrazione attraverso il meccanismo di condizionalità o dell'impegno diplomatico, mentre i restanti esaminano il ruolo della comunità internazionale nel processo dell'audit elettorale, utilizzato soprattutto come metodo di risoluzione delle controversie.

Nella III Parte del libro, che ha ad oggetto le responsabilità di tipo orizzontale tra gli attori statali, due sono le ricerche svolte riguardo l'organo di gestione elettorale (*Electoral-Management Body, EMB*). La prima si occupa della questione di trasparenza dei siti web, la

seconda analizza il lavoro dei membri del seggio elettorale (*poll workers*) durante il giorno delle votazioni. Infine, è esaminata l'efficacia dei tribunali della giurisdizione ordinaria e delle Corti costituzionali, nella loro competenza a giudicare i ricorsi contro gli illeciti elettorali.

L'ultimo blocco delle ricerche (*downward accountability*) riguarda le attività dei 'Guardiani' domestici, cioè gruppi d'iniziativa elettorale nazionali (*Domestic Election-Monitoring Initiatives, DEMI*) e mass-media tradizionali. Questi ultimi – chiamati anche “quarto potere” (*fourth estate*) – sono stati considerati dall'Autore non solo come i *watchdogs*, ma anche come ***agenda setters***, cioè di chi stabilisce l'ordine del giorno e quindi decide a quale notizia dare la priorità, e ***gatekeepers*** – che garantiscono l'equilibrio nella visibilità e il giusto grado di copertura per i rappresentanti dei vari gruppi di interesse.

Infine, la Conclusione scritta dal co-editore, professoressa P. Norris, completa lo studio sull'argomento, unendo insieme i risultati ottenuti nei capitoli precedenti. La ricercatrice propone il modello originale dell'*electoral accountability*: la responsabilità elettorale è intesa come il processo in cui “*citizens judge the government's performance and either punish them where they are blamed, by withholding support, or else reward them with their return to office*” (cfr. p. 216). La professoressa Norris si interroga sulle circostanze in cui la responsabilità elettorale funziona in maniera più efficiente e inserisce il problema della qualità delle elezioni e della loro gestione in un discorso più ampio sulla legittimità.

Riguardo al metodo della ricerca, l'analisi svolta dagli Autori del volume nel suo insieme rappresenta un classico esempio di studi comparativi condotti su larga scala con l'utilizzo di *database* originali, integrati con i *case-study* come elemento illustrativo della prassi. Oltre alla prospettiva comparativista che attraversa tutto il discorso, le ricerche degli Autori dedicati ad argomenti diversi si basano su approcci specifici, coerenti con lo scopo della concreta analisi. Per esempio, nello studio degli osservatori internazionali, l'Autore si è basato su *democracy-theory approach*, secondo il quale le valutazioni delle stesse elezioni, che vengono espresse nei rapporti di monitoraggio elettorale, in gran parte differiscono tra loro a causa dell'esistenza di differenti comprensioni della democrazia, da quella minima (Schumpeter) a quella più consistente (Dahl, O'Donnell). Parlando degli effetti della tutela internazionale delle norme elettorali, l'Autore del Capitolo 3 “*International Enforcement?*” procede dal *incumbent-led model*, cioè dall'ipotesi che uno dei soggetti politicamente rilevanti abbia superiorità sui suoi avversari e che quindi strumenti di pressioni esterne non solo possano incoraggiare i partiti dell'opposizione a unirsi, ma anche ad avere un impatto sui risultati elettorali, provocando alternanza al potere. Lo studio condotto da uno degli Autori nel Capitolo 4 del volume ha ad oggetto le raccomandazioni contenute nelle relazioni dell'Organizzazione degli Stati Americani ed è basato sull'idea delle *best practices*, mentre l'analisi dei questionari dei membri dei seggi elettorali locali in Regno Unito riflette

l'impostazione della *evidence-based research* (vale a dire, ricerca basata sulle prove e sulle esperienze concrete).

In modo particolare è necessario menzionare la componente empirica dello studio. Nella raccolta dei dati, gli Autori hanno intrapreso due strategie – 1) quella di raccolta dei dati originali sulla base dell'analisi di varie risorse: rapporti e relazioni delle organizzazioni internazionali, questionari dei *poll workers* britannici, decisioni delle Corti di alcuni degli Stati post-sovietici, siti *web* delle Commissioni elettorali ecc., oppure 2) quella dell'analisi secondaria delle banche dati esistenti: *World of Journalism Study (WJS) data set*, indici affidabili e autorevoli come *Freedom House*. Di grande importanza per la ricerca in particolare, e per l'iniziativa *The Electoral Integrity Project* in generale, è l'elaborazione dell'indice *Perceptions of Electoral Integrity (PEI)* sulla base dei dati di 177 Paesi del mondo forniti da *International IDEA Database*. Proprio partendo da *PEI* alcuni degli Autori hanno sviluppato propri indicatori, *Electoral Malpractice Index (EMI)*, l'indice delle 'cattive pratiche elettorali' (è il *PEI* invertito).

Per quanto riguarda il metodo con cui i dati ricavati o selezionati vengono elaborati nei singoli capitoli, la maggior parte dei ricercatori si è avvalsa dei metodi di (*comparative*) *content analysis*, *citation count analysis*, *sentimental analysis*, utilizzando anche il metodo della codifica delle parole-chiave. In tale analisi empirica (la raccolta e l'elaborazione dei dati e l'ottenimento di prove) il momento più sorprendente è la precisione con cui gli Autori procedono alla concretizzazione del significato di concetti difficili per la loro astrattezza, come la trasparenza, l'integrità, l'*accountability*. Le variabili e i fattori esplicativi sono identificati con accuratezza, e, inoltre, la connessione tra i fattori vari è dimostrata su grafici, tabelle e disegni.

Senza avere la pretesa di operare una descrizione esaustiva del contenuto dell'intera opera, ritengo necessario soffermarmi su alcuni risultati e intuizioni più importanti. Innanzitutto, dalla ricerca si evince che vi è una mancanza di norme comunemente condivise da diverse istituzioni internazionali di monitoraggio. Nella valutazione delle elezioni, alcuni di loro fanno attenzione solo agli aspetti tecnici associati al processo di organizzazione e agli intervalli a breve termine, come la condotta "pulita" nel giorno di votazione; altri considerano le elezioni da una prospettiva più ampia, integrando i criteri per valutare l'integrità della condotta elettorale con indicatori relativi all'osservanza nel Paese dei diritti civili e politici e del principio di legalità.

Allo stesso tempo, per quanto riguarda i reati elettorali, la comunità internazionale ha le sue leve di influenza sul Paese in cui vengono violati i diritti elettorali e le regole delle elezioni competitive e libere. Fra i diversi meccanismi che possono essere messi in moto per influenzare la condotta, in particolare, gli Autori citano l'assistenza diplomatica, l'imposizione di condizioni rigide o la formulazione di raccomandazioni contenenti indicazioni per la riforma del sistema elettorale. Uno o l'altro strumento di pressione è più

efficiente in certe fasi del ciclo elettorale. Ad esempio, l'assistenza diplomatica è efficace durante la fase pre-elettorale, quando lo Stato che si preoccupa della sua reputazione internazionale (!) s'impegna ad adeguare agli standard internazionali la propria legislazione in materia elettorale in cambio della cooperazione, per esempio, in materia economica. D'altra parte, già in fase post-elettiva sono particolarmente importanti gli sforzi delle organizzazioni intergovernative nel controllo dell'audit elettorale: le garanzie di prevedibilità e chiarezza, di trasparenza e professionalità e la possibilità del ricorso (nel contenzioso elettorale) sono tutti elementi-chiave che devono essere rispettati durante la procedura della revisione dei risultati elettorali. Anche il ruolo delle Corti è rilevante, soprattutto per le nuove democrazie, nel processo di risoluzione delle controversie riguardanti le frodi elettorali. In particolare, è stato rilevato il crescente coinvolgimento delle Corti Costituzionali nell'ambito del controllo sull'integrità elettorale.

La trasparenza è innanzitutto l'accesso alle informazioni. Sarebbe sbagliato pensare che una maggiore informazione da sola rafforzi la responsabilità. Tuttavia, è vero che una corretta e accurata presentazione delle informazioni potrebbe contribuire a migliorare la condotta elettorale in particolare, e la *governance* in generale. Pertanto, il ruolo dei media tradizionali non deve essere sottovalutato. Purtroppo, gli sviluppi negli ultimi decenni hanno segnalato un cambiamento in termini di qualità del giornalismo politico e hanno portato al mutamento del modo in cui sono fornite le notizie, dall'esposizione dei fatti al solo esprimere un'opinione. Come nota uno degli Autori del volume: *“Increased competition and market pressure... along with an increased commercialization of news format, resulted in a shift toward “soft news”, infotainment journalism”, and a global trend that puts more attention on personalisation and privatization of politics”* (cfr. p. 198).

Elezioni manipolate, che creano tra la gente il sentimento di dissonanza tra aspettative e realtà, in combinazione con un ambiente politico aperto e attento alle forme diverse dell'attivismo civico (chiamate dall'Autore *political opportunities*), sono significativamente correlate con il numero delle associazioni di cittadini, dei gruppi informali e dei movimenti sociali, che si occupano del monitoraggio delle elezioni nei loro Paesi. Tuttavia, uno dei risultati inaspettati è un'osservazione secondo la quale, stando alle stime dell'Autore, il numero delle associazioni non necessariamente cresce in parallelo con il livello dell'apertura del sistema politico, ma soltanto con il crescente malcontento sulla condotta elettorale. Ed è anche vero che, rispettivamente, i regimi chiusi, dove le violazioni delle elezioni sono massicce, non necessariamente producono numerosi movimenti 'per le elezioni pulite'. Anzi, più elezioni sono manipolate, più la gente preferisce 'restare a casa'. In sintesi, il numero di gruppi d'iniziativa locali non è direttamente correlato al livello della libertà politica.

Nel complesso, si può dire che il volume *“Election Watchdogs”* rappresenta uno studio all'avanguardia sul tema dell'integrità dei processi elettorali. Grazie all'impostazione teorica

e all'analisi empirica, gli Autori forniscono un quadro completo delle problematiche riguardanti la trasparenza e l'*accountability* nella *governance* elettorale e politica, aspetti che, in un modo o nell'altro, contribuiscono al miglioramento della qualità delle elezioni e possono prevenire o correggere le pratiche elettorali scorrette.

Ilmira Galimova