



H. HARDMAN, B. DICKSON (a cura di), *Electoral rights in Europe: advances and challenges*, New York, Routledge, 2017, pp. 228*.

Il voto è il diritto politico per eccellenza che sta alla base della democrazia. Finché le persone hanno la possibilità di votare, di scegliere i loro rappresentanti e di esprimere l'opinione su questioni politiche e sociali, è possibile parlare di democrazia funzionante. Per questo motivo è importante garantire a tutto il corpo elettorale la partecipazione alle votazioni, allo scopo di determinare la politica nazionale e, se necessario, 'punire' il governo con la non rielezione. In questo senso, il suffragio non è solo lo strumento che stabilisce il nesso tra rappresentanti e rappresentati, ma è anche la garanzia e il presupposto di altri diritti, poiché fornisce una leva con la quale far pressione sui propri governi. Naturalmente, molte condizioni devono essere attentamente osservate se si considerano l'organizzazione e lo svolgimento delle elezioni. Così, le libere elezioni presuppongono, in termini generali, che lo Stato garantisca che le sue leggi non discriminino né scoraggino le persone dal votare e che tutte le procedure si svolgano in maniera imparziale e trasparente.

Dunque, la democrazia "non si può concepire senza elezioni che rispettino un certo numero di principi e che permettano di considerarle genuinamente democratiche" (cfr. Commissione di Venezia, "Codice di buona condotta in materia elettorale – Linee guida e rapporto esplicativo", 2003, p.12). Secondo i dati dell'*International IDEA*, nel mondo solo pochi paesi, come Brunei Darussalam, Cina, Eritrea, Arabia Saudita e Città del Vaticano, non svolgono elezioni nazionali dirette (v. A. Solijonov, "*Voter Turnout Trends around the World*", Rep. Stockholm: International Institute for Democracy and Electoral Assistance, 2016, p. 23; anche in Oman – nonostante l'esistenza di una disposizione nella nuova Costituzione del 2003 sulle elezioni all'assemblea consultiva – non si sono mai svolte elezioni nazionali fino ad oggi, poiché sono state ripetutamente rinviate al 2019).

* Contributo sottoposto a *peer review*.

Ciononostante, non tutti i Paesi possono vantarsi di svolgere elezioni libere ed eque. Questo, in particolare, è evidenziato dai dati del sondaggio “Percezioni sull’integrità elettorale” (*PEI index*) dell’*Electoral Integrity Project*, che rilevano l’esistenza di problemi a livello nazionale riguardanti la (ir)regolarità delle elezioni. Particolarmente colpite da pratiche scorrette appaiono alcune zone, tra cui: lo spazio post-Sovietico, l’Asia meridionale e sud-orientale, l’America centrale e il continente Africano (v. P. Norris, M. Grömping ed altri, *The Year in Elections, 2017 Mid-Year Update*”(*The Electoral Integrity Project, University of Sydney & Harvard University*), 2017 p. 5).

Allo stesso tempo, in Europa, la qualità del processo elettorale sembra relativamente positiva. Va notato che questo stato di cose è dovuto non solo agli impegni legislativi dei singoli Paesi, la cui consolidata tradizione democratica ha avuto sicuramente un impatto positivo, ma anche al sistema degli strumenti sovranazionali per la protezione dei diritti elettorali (e non solo) che ha portato all’arricchimento reciproco e all’approvazione di una serie di standard condivisi in materie elettorali, chiamati anche ‘patrimonio elettorale europeo’. L’idea dell’*European Electoral Heritage* è stata elaborata in seno al Consiglio d’Europa. Il ‘patrimonio’ rappresenta il nocciolo duro delle tradizioni costituzionali europee e contiene le seguenti regole fondamentali: suffragio universale, uguale, segreto e diretto ed elezioni periodiche (v. “Codice di buona condotta...”, p.12).

Tra gli esempi della ricerca scientifica in questo campo, un recente libro “*Electoral rights in Europe*”, curato da Helen Hardman e Brice Dickson, ha proposto uno studio sugli standard europei in materia elettorale. Questo libro, frutto della discussione tra alcuni eminenti professori universitari ed esperti in materia elettorale riuniti nel settembre 2015 in occasione di un seminario, rappresenta – tra l’altro – uno dei primi volumi pubblicati nella nuova serie di Routledge *Studies in Elections, Democracy and Autocracy*, guidata dalla prof.ssa Pippa Norris e dalla dott.ssa Carolien van Ham. Il lavoro intende affrontare il problema sempre attuale delle garanzie che esistono in Europa per il procedimento elettorale.

Gli Autori del libro partono proprio dall’idea che la diffusione degli obblighi internazionali in materia di elezioni abbia un ruolo importante nella protezione del processo elettorale dalle varie irregolarità. In particolare, suggeriscono di analizzare attentamente il ruolo e il lavoro degli organi del Consiglio d’Europa e l’impatto della loro *soft e hard law* per riflettere sulle conquiste raggiunte e le difficoltà emerse (*advances and challenges*, come indica il titolo del libro) nel settore della protezione dei diritti elettorali in Europa. Nel libro, gli studiosi sviluppano il discorso sulla qualità delle elezioni adottando un’impostazione incentrata sui diritti umani ed esplorano i modi in cui le elezioni politiche possono essere rese più giuste e credibili. Particolare attenzione è stata prestata ai casi di violazione dell’articolo 3 del Protocollo 1 della Convenzione europea per la

salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, o CEDU, che sancisce il cd. 'diritto a libere elezioni' ("*right to free election*").

L'argomentazione si sviluppa in tre tappe e i contributi degli Autori sono raggruppati a seconda del tema e dell'impostazione dello studio. La I parte rappresenta il *synopsis* (un quadro riassuntivo) dei principali strumenti vincolanti e di *soft law* elaborati in seno al Consiglio d'Europa dai suoi vari organi. La II parte contiene ricerche incentrate sullo studio di casi (*case study*) di esperienze nazionali e regionali sulla protezione dei diritti elettorali. Infine, nella III parte gli Autori adottano una prospettiva comparatista per indagare i vari aspetti del voto: il finanziamento elettorale, la corruzione, l'orientamento degli elettori. Parlando dell'aspetto metodologico di questo volume, in ciascun capitolo (il libro si compone di undici capitoli) gli Autori inseriscono il problema in un campo teorico diverso, passando dalla prospettiva politologica a quella legale.

Ora, cercando di riassumere il discorso proposto dagli Autori del volume, le seguenti osservazioni sembrano essere le più importanti. Innanzitutto, il libro si apre con una disamina delle nozioni centrali dello studio, come *electoral integrity* e *fairness* (v. pp. 1-2), e dei principali filoni della ricerca presentata nei capitoli seguenti. Fra gli elementi del dibattito sul diritto a libere elezioni si sviluppa, in primo luogo, il tema della collaborazione nell'attività di armonizzazione degli standard in materia elettorale intrapresa dalle istituzioni del Consiglio d'Europa, ossia Assemblea Parlamentare (capitolo II), Commissione di Venezia (capitolo III) e la Corte di Strasburgo (capitolo IV).

Partendo dall'idea dell'*Europe's electoral heritage*, il lavoro dell'Assemblea Parlamentare e della Commissione di Venezia si concentra sull'elaborazione di principi che stabiliscono requisiti minimi per gli Stati. Entrambi gli organi si sono impegnati nella determinazione e diffusione di regole concrete in materia elettorale attraverso gli strumenti di *soft law*, i più importanti dei quali sono: *PACE Report for more democratic elections* (Doc. 13021, del 2012) e *Venice Commission Code of Good Practice in Electoral Matters* (CDL-AD(2002)023rev, del 2002). Tali regole riguardano vari aspetti del voto e comprendono i seguenti temi: l'organizzazione delle procedure di votazione da parte di un organo imparziale, l'esistenza di un efficace sistema di ricorsi e di monitoraggio delle elezioni, la facilitazione del voto per i cittadini residenti all'estero, la trasparenza del finanziamento dei partiti politici, la correzione dei difetti delle liste/registri elettorali, l'eliminazione delle restrizioni eccessive per l'eleggibilità etc. Nonostante i diversi *modus operandi* (la Commissione di Venezia è un organo consultivo e neutrale, mentre l'Assemblea è un organo deliberativo e politico), entrambe le istituzioni hanno potuto contribuire in maniera importante alla promozione del sistema che assicura elezioni democratiche in Europa.

Anche il problema del mantenimento di un meccanismo efficace ed equilibrato di adempimento degli standard europei da parte dello Stato è al centro del dibattito promosso dagli Autori del volume oggetto di recensione. Secondo gli studiosi, lo scopo principale di tale meccanismo è garantire un certo livello di protezione dei diritti elettorali attraverso la ricerca di un ‘consenso europeo’ esistente in un dato momento sulla questione in causa. Così, molti Autori hanno potuto riconoscere nella prassi della Corte di Strasburgo la tendenza verso un approccio più interventista (v. la riflessione di Eszter Bodnár, l’Autore del capitolo IV, sulla necessità di considerare i fattori che richiedono un approccio più attivista della Corte EDU nella protezione del diritto alle libere elezioni, pp. 60-63). Allo stesso tempo, alcuni degli studiosi mettono in guardia contro tale tendenza, sottolineando che la prassi del tribunale non dovrebbe portare al confronto tra la Corte europea e le Parti contraenti, poiché l’autorità del tribunale verrebbe compromessa (su questo punto, nel capitolo VI l’Autore spiega la ragione per cui la sentenza *Hirst c. Regno Unito (n. 2)* del 2005 è stata altamente problematica, pp. 96-99; inoltre, nel capitolo VII, dedicato allo studio delle violazioni dei diritti elettorali in Russia, l’Autore descrive in maniera dettagliata tutta la vicenda del caso *Anchugov e Gladkov c. Russia* del 2013 e del confronto Strasburgo-Mosca sorto in seguito, pp. 124-127).

Dunque, gli Autori del volume rilevano quanto il meccanismo di adempimento debba essere flessibile e affermano che, mentre in alcuni casi la procedura di valutazione dovrebbe lasciare un ampio margine di apprezzamento per gli Stati (come, per esempio, la scelta da parte delle autorità nazionali di formule elettorali), in altri casi dovrebbe permettere alla Corte di adottare un approccio più interventista. Ad esempio, la Corte di Strasburgo dovrebbe avere la possibilità di definire in maniera proattiva gli standard nel settore sensibile del diritto elettorale attivo e passivo.

Questa idea è stata sviluppata nella II Parte del volume. In particolare, gli Autori esaminano lo stato di garanzia dei diritti di voto di minoranze nazionali (capitolo V) e dei detenuti (capitoli VI e VII). Così, gli esperti propongono uno studio sullo stato di protezione del suffragio nei Paesi membri del Consiglio d’Europa, come Bosnia ed Erzegovina, Croazia, Regno Unito, Russia e Slovenia, attraverso un’analisi dettagliata della giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell’uomo. Nonostante il numero delle sentenze della Corte EDU sui casi contenenti violazione dei diritti elettorali sia relativamente basso rispetto al totale delle sentenze emesse [*“since the first election-related decision in 1987, the Court has given judgments in 118 case concerning Article 3 of Protocol 1”* (cfr. p. 52)], il tribunale ha già sviluppato una consolidata metodologia di valutazione e ha emesso alcune soluzioni modello. La Corte di Strasburgo, con la sentenza storica del 1987 *Mathieu-Mohin e Clefayt c. Belgio*, per la prima volta ha reso inequivocabile che l’articolo 3 contiene diritti individuali, nonostante la sua dicitura preveda soltanto

obblighi positivi in capo agli Stati. In seguito, la Corte ha creato un corpus consolidato di decisioni riguardanti le questioni del suffragio, molte delle quali hanno avuto una grande risonanza e sono state discusse vivamente. Tra le decisioni giudiziarie particolarmente rilevanti (la cui analisi può essere trovata nelle pagine del volume “*Electoral rights in Europe*”), possono essere elencate le seguenti: *Hirst c. Regno Unito (n. 2)*, 2005, *Scoppola c. Italia*, 2012, *Anchugov e Gladkov c. Russia*, 2013 (tutte tre contenenti la questione del divieto del diritto di voto per i prigionieri); *Yumak e Sadak c. Turchia*, 2008 (sul sistema elettorale e la possibilità di stabilire una soglia di sbarramento del 10%); *Ekoglasnost c. Bulgaria*, 2012 (sulla stabilità del diritto elettorale); *Animal Defenders International c. Regno Unito*, 2013 (sulla spesa politica per le elezioni); *Sejdi e Finci c. Bosnia-Erzegovina*, 2009, *Zorni c. Bosnia ed Erzegovina*, 2014 (sui diritti di voto delle minoranze nazionali); *danoka c. Latvia*, 2006 (sul diritto di eleggibilità per gli ex funzionari del Partito Comunista) e molti altri.

Per quanto riguarda l’area tematica del diritto di voto delle minoranze, l’Autore del V capitolo esamina tre Paesi dell’area geografica post-jugoslava – Bosnia-Erzegovina, Croazia e Slovenia. Si tratta, appunto, di territori in cui la questione etnica rimane ancora di particolare rilievo e, per questo, un focus speciale su quest’area si rivela ‘fruttuoso’ per chi, come l’Autore del saggio, ha intenzioni di esplorare la rilevanza dell’etnia nelle elezioni. Ad oggi, una delle regole parte del patrimonio europeo elettorale è quella secondo la quale “i candidati e gli elettori non devono essere costretti ad indicare la loro appartenenza a una minoranza nazionale” (cfr. “Codice di buona condotta...”, I.2.4). Tuttavia, mentre il suffragio, come regola, dovrebbe essere universale e, quindi, dovrebbe, per quanto possibile, astenersi dall’imporsi requisiti legati all’etnia, in ciascuno di questi Paesi dei Balcani Occidentali l’Autore ritrova specifici problemi che si riferiscono ai diritti elettorali.

Così, in Bosnia-Erzegovina, come scrive lo studioso, le elezioni possono essere discriminatorie per le persone appartenenti a minoranze nazionali a causa della regola secondo la quale la Presidenza di Stato debba essere composta da tre deputati di origine: bosniaca, croata e serba. In tal modo, sono esclusi i candidati appartenenti a minoranze come Ebrei bosniaci, Rom bosniaci etc., oppure semplicemente quelli che non hanno voluto dichiarare la propria affiliazione a una delle ‘nazionalità costituenti’ dello Stato.

In Slovenia il sistema elettorale prevede la possibilità per le persone appartenenti a minoranze nazionali ‘dominanti’ – italiani e ungheresi – di poter esprimere un voto plurimo (*dual voting right*), il primo come cittadino sloveno e il secondo per il rappresentante della sua minoranza in Parlamento. Anche in Croazia le minoranze nazionali possono avere i propri rappresentanti in Parlamento, con la differenza che gli elettori hanno solo un voto a loro disposizione e devono scegliere di votare o per un candidato che rappresenta la loro minoranza o per una lista del partito. Inoltre, per i

rappresentanti dei cittadini croati residenti all'estero (diaspora), in Croazia sono riservati fino a tre seggi in Parlamento. È vero che al giorno d'oggi molti sono gli Stati che prevedono il voto dei cittadini residenti all'estero (*“According to the International IDEA Handbook on Voting from Abroad, 115 States in 2007 allowed for external voting”*, p. 80), ma la situazione in Croazia è del tutto diversa, giacché tra le persone appartenenti alla diaspora Croata fanno parte sia gli emigrati che si sono spostati negli altri Paesi per motivi economici, sia le persone che non hanno mai vissuto in Croazia (la maggior parte delle quali risiede in Bosnia-Erzegovina). Il caso della Croazia mostra quanto problematico possa essere il voto degli elettori residenti all'estero, soprattutto quando sono titolari della doppia cittadinanza e quando l'acquisizione della cittadinanza è strettamente legata alla origine etnica: *“From a human rights perspective, diaspora or external voting is needed in so far as individual move abroad and have only one citizenship – that of their country of origin. But as soon as they acquire another citizenship, their dual voting right raises a number of questions...”* (cfr. p.84).

Nell'ambito della regolamentazione del diritto di voto dei detenuti il ruolo della Corte di Strasburgo ha assunto un peso importante. Nonostante la resistenza delle singole autorità nazionali (soprattutto Regno Unito e Russia), la posizione proattiva dei giudici europei ha fatto sì che il nuovo standard (sulla sproporzionalità del divieto generale e automatico di votare per i detenuti) fosse fissato. Una nuova tendenza ha seguito la decisione della Corte. Come riporta l'Autore del capitolo VI, nel 2005 – l'anno in cui la sentenza storica *Hirst (n. 2)* è stata emessa – in tredici Stati tutti i detenuti erano stati esclusi dal voto, mentre nel 2012, al momento della sentenza *Scoppola (n. 3)*, solo sette Paesi mantenevano *blanket ban* (v. p. 104). *“It seems that Hirst (no 2) v UK had some erga omnes effect, although it has never been implemented by the respondent State itself.”*(cfr. p. 104).

Infine, nella III Parte del libro le tre ricerche comparative arricchiscono il discorso sulla qualità delle elezioni. In quest'ultima parte del volume gli Autori si soffermano su ulteriori aspetti del diritto a libere elezioni come: l'impatto della corruzione sulle scelte degli elettori (capitolo VIII), le conseguenze del fenomeno della disaffezione (*“dealignment”*) e la riduzione del rinvio alla tematica dei diritti umani nei programmi dei partiti tradizionali (capitolo IX), il problema dell'eguaglianza delle opportunità e il finanziamento della campagna elettorale (capitolo X). Tali questioni si possono inserire nel dibattito più ampio sul tema del collegamento tra la qualità delle elezioni, le caratteristiche del sistema dei partiti e la partecipazione politica.

Nella prima ricerca, condotta da Petra Schleiter e Alisa Voznaya sulla base dei dati della Banca Mondiale (*Governance Indicators*), le studiose analizzano le principali dimensioni del sistema partitico e i loro effetti sulla latitudine della corruzione governativa. Le Autrici del saggio scoprono che la frammentazione, la presenza del partito dominante e la competizione poco fondata su posizioni ideologiche contrapposte

sono fattori che condizionano la portata della corruzione in modo negativo e, di conseguenza, sminuiscono ampiamente l'efficacia delle elezioni.

Nel successivo capitolo, l'Autrice utilizza il *database* del *Manifesto Project* (2015) e procede con l'analisi diacronica dei programmi dei partiti politici. Come risultato, la ricercatrice Heleh Hardman scopre, inter alia, l'esistenza di un'associazione negativa tra i riferimenti positivi ai diritti umani nei manifesti dei partiti e la percentuale dei voti che i partiti ricevono alle elezioni parlamentari. Tra l'altro tale tendenza sembra essere aumentata con il tempo, soprattutto dal 2000 (v. p.182).

Nell'ultimo capitolo, l'Autore affronta in prospettiva comparata la questione della regolamentazione delle spese per le campagne elettorali. Ciò che colpisce il ricercatore è la divergenza esistente tra gli approcci giudiziari adottati in Europa e negli Stati Uniti. In questo senso, sono indicative le decisioni della Corte EDU sul caso *Animal Defenders International c. Regno Unito* e della Corte Suprema statunitense nel *Citizens United c. Federal Election Commission*. Nonostante la mancanza di un consenso europeo per quanto riguarda la spesa per la campagna politica, secondo l'Autore, sembra indispensabile un approccio proattivo della Corte nel promuovere le pari opportunità e la "fairness" (la terminologia dell'Autore) in materia di finanziamento dei partiti e delle campagne elettorali.

Nel complesso, il libro "*Electoral rights in Europe: advances and challenges*" rappresenta un importante contributo al dibattito sempre attuale sullo stato di protezione dei diritti elettorali in Europa a livello sovranazionale. Il grande pregio di questo lavoro risiede nel condurre la ricerca sugli standard europei in materia elettorale sotto vari approcci (giuridico e politologico) e in prospettive diverse. Il quadro che emerge da un esame attento della ricca prassi della Corte europea dei diritti dell'uomo, a cui, naturalmente, è dedicata la maggior parte del libro, rivela che su molti aspetti del diritto a libere elezioni (articolo 3 del Protocollo 1 alla C.E.D.U.) nel continente europeo si è formato un consenso. Sono ancora necessari degli aggiustamenti che richiedono probabilmente un maggiore attivismo della Corte, ma alcune conquiste sono state raggiunte lungo il cammino. Pertanto, il libro, per riprendere quanto detto prima, sembra costituire non solo un'interessante occasione per riflettere sui diritti elettorali, ma anche uno studio estremamente importante che mette in luce le dinamiche attraverso le quali negli ultimi trent'anni si è sviluppato un sistema efficace di principi europei nel campo della regolazione delle elezioni.

Ilmira Galimova