

Electoral Observation Mission.
Assessment of parliamentary elections in Italy.
La missione Osce/Odhir di osservazione elettorale in Italia: un'esperienza personale diretta

di Giulia Vega Giorgi *
(17/07/2006)

Intendo qui raccontare una mia personale esperienza che penso, pur nella sua limitatezza e praticità, possa essere interessante per autorevoli operatori del diritto. Intendo precisare che ogni commento od opinione presente in queste pagine è esclusivamente personale, parlo quindi in prima persona e non a nome dell'Organizzazione per la Sicurezza e la Cooperazione Europea.

Credo sia necessario ed importante informare i lettori che non si occupano di legislazione elettorale che è la prima volta che una missione di osservazione elettorale, come quella curata dall'Osce per le scorse elezioni politiche, viene svolta in Italia.

Questo è frutto di un nuovo atteggiamento di apertura e trasparenza degli stati all'interno della comunità europea i quali richiedono lo svolgimento di tali missioni e permettono il controllo di democraticità degli Stati membri dell'Unione.

La missione elettorale OSCE(Organizzazione per la sicurezza e la cooperazione europea)/ ODHIR (Ufficio per le istituzioni democratiche e diritti umani), è ufficialmente iniziata il giorno 10 Marzo, a seguito di una prima missione di valutazione svoltasi dal 13 al 16 Febbraio, subito dopo lo scioglimento delle camere avvenuto il giorno 11 dello stesso mese.

La missione di valutazione chiamata Osce/Odhir Needs Assessment Mission si è svolta grazie all'invito dell'allora Ministro Degli Affari Esteri, Gianfranco Fini.

La prima commissione aveva il compito di studiare la situazione politica pre-elettorale, quantificare il materiale necessario all'inizio della missione di monitoraggio, il numero di osservatori necessari e quello degli assistenti del luogo sufficienti al corretto funzionamento della missione ed infine identificare un luogo adatto allo svolgimento della stessa. Tutto questo si è reso possibile grazie anche alla disponibilità delle autorità governative, degli amministratori delle elezioni, di rappresentanti di partiti politici, di diversi parlamentari e rappresentanti dei mass-media che hanno avuto la gentilezza di partecipare agli incontri e scambiare informazioni con i componenti della missione.

La missione di valutazione ha poi stilato un primo rapporto (consultabile al sito www.osce.org)

riguardante il contesto politico, quello legale, il sistema elettorale, l'amministrazione delle elezioni, il sistema dei media e delle leggi che lo regolano. ([...] «L'aspetto più discusso della campagna elettorale soprattutto per quella che viene chiamata "l'anomalia Italiana", il fatto cioè che il primo ministro allora in carica, Silvio Berlusconi, avesse il controllo di diverse reti televisive nazionali ed un grado di controllo sulla televisione pubblica che superava la *virtue* della sua carica [...] »)¹.

L'Election Assessment Mission, la missione di monitoraggio elettorale, è iniziata quindi il 10 Marzo 2006, ad un mese dalle elezioni politiche previste per il 9/10 Aprile.

Per questa missione sono stati designati dall'Osce/Odhir nove osservatori internazionali, di diverse nazionalità europee ed extra europee:

The Head of Mission: Peter Eicher (Stati Uniti), Deputy head of Mission: Stefan Krause (Germania)

Political Analyst: Delphine Blanchet (Francia), Political Analyst: Alex Baturo (Bielorussia)

Election Analyst: Rumen Maalev (Bulgaria), Election Analyst: Alex Yurin (Federazione Russa)

Legal Analyst: Karen Gainer (Canada), Media Analyst: Rasto Kuzel (Slovacchia), Financial Officer: Kasia Janki-Kowalczyk (Polonia)

Ognuno di questi osservatori ha un ruolo ben preciso. Il capo missione è colui che partecipa alle riunioni ufficiali, di solito accompagnato da alcuni osservatori, e dalla sua assistente del luogo. Il capo missione è chiaramente la figura di ruolo più importante anche se come da lui stesso affermato, il suo ruolo sarebbe molto limitato se non fosse coadiuvato dagli altri osservatori.

Ogni mattina il capo missione presenza ad una riunione nella quale gli osservatori si scambiano notizie e suggerimenti, come vedremo in seguito.

Le altre figure della missione hanno una strettissima collaborazione in quanto i loro ruoli sono tutti parte di uno studio approfondito delle leggi elettorali e della situazione pre-elettorale nazionale, e studio della situazione dei partiti e dei loro leader. Così il Media Analyst, insieme alla sua squadra di assistenti nazionali madrelingua, studiano il comportamento delle reti televisive ed il ruolo di queste nella campagna elettorale. Il Legal Analyst è colui/colei che oltre ad occuparsi dell'analisi delle leggi elettorali studia la possibilità di intervento legale della missione quando questo veniva richiesto.

Il Financial Officer è nominato/a direttamente dall'Osce e si occupa delle spese logistiche e delle retribuzioni dello staff. Gli Election Analysts ed i Political Analysts svolgono un lavoro molto simile e sono in continua collaborazione. I primi studiano le leggi elettorali, il nuovo sistema elettorale, il sistema di votazione, il suffragio, la ripartizione dei collegi ecc.; i secondi si concentrano più sulla registrazione dei partiti dentro le coalizioni, dei candidati alle liste e la loro regolarità, sempre in base alle leggi vigenti.

Per svolgere accuratamente il lavoro, i componenti della missione, durante tutto il periodo di permanenza, hanno incontrato rappresentanti dei partiti, dei sindacati, rappresentanti istituzionali nei maggiori capoluoghi Italiani: Palermo, Perugia, Milano, Firenze, Bologna, Roma, Napoli e le città più significative della campagna elettorale in quanto, presumibilmente, a maggioranza di uno o dell'altro schieramento.

La scelta di queste città, oltre ai motivi di importanza prima citati, è avvenuta anche grazie ad alcune indicazioni che venivano fornite da giornalisti o politici del luogo.

Ad esempio la scelta di Palermo, oltre ad essere un grande capoluogo, è stata a causa delle denunce fatte dal parlamentare Leoluca Orlando il quale segnalava dei "consigli di comportamento" che i trainers, facenti parti dell'allora giunta di centro-destra di Palermo, avrebbero impartito durante il training agli scrutinatori. Oppure si sono recati presso la città di Sant'Antimo, in Campania, dove si sospettavano delle ricompense in denaro a coloro che avessero votato e dimostrato il proprio voto per la Casa della Libertà.

La quantità di denunce di brogli portate avanti da giornalisti, politici e soprattutto dall'ex primo ministro Silvio Berlusconi hanno portato gli osservatori, nonostante la missione di valutazione di Febbraio avesse stabilito la non necessità di organizzare gruppi di controllo durante i giorni delle elezioni, ad organizzare delegazioni per recarsi nei seggi più importanti della capitale e di altri capoluoghi come Napoli, Firenze, Genova, Milano. Questa presenza è stata resa possibile dalla disponibilità del Ministero degli Interni a fornire un accredito per ogni membro della missione, osservatori e collaboratori, permettendo così alla missione di avere la totalità del gruppo disponibile per eventuali emergenze.

Come abbiamo già accennato la missione era composta da questi nove osservatori e completata da un'unità italiana di assistenti, alla quale ho avuto il privilegio di partecipare, con il compito di coadiuvare gli osservatori nello studio della nuova legge elettorale italiana, lo studio della legge sulla par condicio e l'analisi dei programmi delle reti televisive nazionali (Rai1, Rai2, Rai3, Rete4, Canale5, Italia1).

I componenti di questo gruppo di collaboratori sono stati scelti tramite colloqui con il capo missione e con i differenti osservatori di riferimento. La selezione è stata eseguita in base alla conoscenza della lingua inglese, la formazione universitaria e alle esperienze a livello internazionale di ciascun candidato.

La mia esperienza

Sono venuta a conoscenza di questa missione grazie al Prof. Ceccanti che ha invitato gli osservatori ad una sua lezione

di Diritto Costituzionale presso l'università "La Sapienza" di Roma.

Nel corso di questa lezione abbiamo incontrato il responsabile della logistica della missione, il Sig. Francesco Torcoli e l'osservatore Osce che si occupava dell'analisi dei media, il Sig. Rasto Kuzel, il quale necessitava di 6 collaboratori per l'analisi accurata delle reti televisive summenzionate. I due osservatori hanno lasciato un indirizzo e-mail al quale inviare la candidatura ad assistenti della missione accompagnata dal proprio curriculum.

Una volta richiamati i candidati, è stato organizzato per ognuno un colloquio con il capo missione e l'osservatore di riferimento, nel mio caso Rasto Kuzel.

Il colloquio si è svolto presso la sede di Movimondo nella zona di Colli Albani a Roma.

Questo colloquio, in lingua inglese, verteva su domande di diritto pubblico, diritto costituzionale e sulla conoscenza generale della situazione politica italiana in questo momento.

Le domande richiedevano la nostra opinione sulla politica e i suoi principali attori, ci è stato chiesto quale fosse la nostra conoscenza sul conflitto di interessi e le sue leggi (per esempio la legge Gasparri). Ci sono state fatte ulteriori domande su alcune nostre opinioni riguardo a leggi italiane e sulle differenze, se ne fossimo stati a conoscenza, rispetto ad altri paesi europei, come per esempio la differenza sul limite di età che in Italia non permette di far parte dell'elettorato passivo prima dei 25 anni per la Camera e di 40 anni per il Senato. Ci è stato infine chiesto quale fosse la nostra conoscenza sulla nuova legge elettorale, quali fossero gli aspetti maggiormente modificati e quali fossero, ad oggi, le reazioni dei rappresentanti politici dei diversi partiti.

La mia esperienza è iniziata con un training durato ufficialmente due giorni, anche se in realtà, vista la difficoltà degli argomenti da affrontare, è durato quasi tutta la prima settimana di lavoro.

Il nostro ruolo era di assistenti dell'osservatore media, analisti delle reti televisive, «gli occhi e le orecchie della missione» come ci ha definiti Peter Eicher.

Essendo tutti gli osservatori di origine non-italiana, la squadra necessitava di assistenti in grado di tradurre tutto ciò che avveniva giornalmente in politica, nei dibattiti, nei programmi serali e ciò che veniva scritto sui giornali di maggior tiratura e di ideologie differenti. Questo lavoro serviva sì a conoscere le posizioni dei vari schieramenti politici ma soprattutto a verificare che i telegiornali nazionali, soprattutto quelli in prima serata, non trascurassero qualche importante notizia riguardante uno degli schieramenti politici, o inventasse qualche notizia che potesse in qualche modo influenzare la scelta di voto dell'elettorato.

Il nostro compito, quindi, oltre a quello di redigere una rassegna stampa dei quotidiani di maggior tiratura e di posizioni diverse come "Il Giornale", "Il Corriere della sera", "La Repubblica", "Il Manifesto", "Libero", era quello di monitorare le emittenti televisive nazionali, affinché rispettassero la legge sulla par-condicio² e le leggi sulle emittenti televisive nazionali³.

Quindi dovevamo cronometrare, letteralmente, le presenze dirette ed indirette di ogni politico in televisione ed il totale delle presenze complessive di quest'ultimo e del suo partito per evidenziare eventuali disparità commesse dalle reti e dai loro palinsesti.

Durante i giorni di training ci è stato fornito il materiale necessario per svolgere il nostro lavoro (cronometro, televisione, registratore e cuffie) e le informazioni necessarie a svolgere questo ruolo nel migliore dei modi. Soprattutto ci sono state date delle regole precise da osservare per svolgere i conteggi e per redigere a fine giornata i rapporti sull'andamento del canale da noi studiato.

Innanzitutto il conteggio cronometrico doveva essere fatto su ogni notiziario nazionale o regionale dalle ore 17.30 fino a tarda notte, successivamente si studiavano tutti i talk shows come Ballarò, Matrix, Primo Piano, Porta a Porta e tutti i programmi televisivi che, nel periodo di campagna elettorale, si sono occupati di politica.

Ogni notizia o programma veniva rivisto diverse volte per riuscire a valutare correttamente tutti gli aspetti del nostro

studio.

Importante era valutare la presenza televisiva di tutti i candidati nel rispetto della legge sulla Par Condicio e la presenza di tutti i partiti politici in corsa per le elezioni. Poi si passava a studiare le modalità di ripresa fatte ad un determinato candidato, queste dovevano risultare neutrali e non squalificanti o al contrario esaltanti.

La presenza televisiva di un politico poteva essere diretta, quando cioè un candidato veniva intervistato o si sentiva la sua voce nei servizi televisivi; o diversamente poteva essere indiretta quando il candidato appariva visivamente sullo schermo o veniva nominato da un altro candidato, e dovevamo valutare, su una scala da 1 a 5, se la sua presenza diretta o meno avesse un effetto valutato da molto positivo a molto negativo. Per esempio dovevamo far attenzione a che le riprese televisive non fossero negative per il candidato (se si inquadrava il candidato in situazioni poco professionali o in atteggiamenti poco consoni al loro ruolo, se le inquadrature fossero neutre od evidenziassero aspetti negativi del candidato: ad esempio mentre sbadigliavano o mentre sbuffavano o altri simili), dovevamo far attenzione a che il giornalista enunciasse la notizia in maniera neutra o se facesse affermazioni negative verso uno dei candidati; dovevamo valutare la durata delle notizie e controllare che il tempo dedicato ai vari candidati fosse equivalente. Per esempio abbiamo notato un forte cambiamento nell'importanza che si dava al partito della Rosa nel pugno prima e dopo la loro protesta presso le sedi Rai

Il nostro compito giornaliero era poi quello di analizzare i talk shows come Ballarò nel mio caso, essendo stata assegnata all'analisi di Rai 3.

Si doveva contare il totale dei minuti di intervento diretto di ogni candidato presente ed i secondi che ognuno di questi veniva inquadrato mentre altri parlavano. Si dovevano contare anche i secondi in cui gli altri intervenuti parlavano di un determinato candidato anche se questo non era inquadrato o quando un terzo candidato veniva inquadrato pur non essendo egli stesso oggetto della discussione o intervistato direttamente in quel momento, così per la durata totale del programma.

Per rendere più comprensibile il lavoro, vi porto come esempio la trasmissione di Ballarò in cui erano presenti Silvio Berlusconi, Emma Bonino, Fausto Bertinotti e Gianfranco Rotondi.

Nel caso in cui Berlusconi parlasse di Bertinotti, il primo veniva conteggiato come presenza diretta ed il secondo come presenza indiretta, sia che lo inquadrassero o meno.

Nel caso, invece, in cui Berlusconi parlasse di Bertinotti e venisse inquadrata la Bonino, il primo veniva conteggiato come presenza diretta, il secondo come presenza indiretta ed anche la terza, in questo caso, veniva conteggiata come presenza indiretta. Era poi sommato il tempo totale d'intervento diretto o indiretto di ogni candidato.

Altro aspetto importante era valutare i cosiddetti "sandwich", cioè quando in un notiziario venivano date notizie o montati servizi in cui un candidato appariva per primo e per ultimo, dimostrano così di parteggiare per il candidato che aveva sempre la prima e l'ultima inquadratura. Come è noto questa presenza di primo ed ultimo rimane, psicologicamente, impressa più facilmente nei telespettatori. Non abbiamo rilevato molti di questi ultimi esempi anche se in alcune reti si è riscontrato che un candidato veniva sempre, o quasi sempre, posto come ultimo servizio del notiziario politico ed a lui veniva dedicata l'ultima immagine televisiva.

Ogni situazione aliena veniva da noi appuntata e riportata al termine della giornata, così da permettere al nostro osservatore, Rasto Kuzel, di stilare il suo rapporto quotidiano. Ogni mattina poi, tutti gli osservatori avevano una riunione per aggiornarsi sui fatti accaduti il giorno precedente e quelli che ogni mattina, fornivamo loro facendo la rassegna stampa.

Da questo meeting mattutino venivano poi le raccomandazioni sugli aspetti da analizzare maggiormente durante la giornata e gli elementi a cui dovevamo fare maggior attenzione durante il nostro studio. Spesso queste raccomandazioni venivano dopo le proteste di alcuni partiti, le chiamate di alcuni giornalisti, o le rimostranze di candidati cui non si dava il giusto peso.

Durante la missione sono stati organizzati molteplici incontri con le varie cariche dello stato e diversi candidati, e in particolare nel nostro settore sono stati incontrati giornalisti allontanati dalla televisione come Santoro, o personaggi televisivi querelati dalle reti come Sabina Guzzanti, Daniele Luttazzi ed altri. La loro opinione è stata richiesta

soprattutto per quello che era il conflitto di interesse denunciato da alcuni politici anche a livello europeo.

Conclusioni

Questa esperienza di monitoraggio elettorale, ritengo sia un'esperienza indispensabile per la nuova società che si è formata con l'Unione Europea. Tutti i paesi membri, oramai, dispongono una missione di monitoraggio durante le elezioni politiche a dimostrazione dell'importanza che ancora oggi suscita il problema della democraticità ed a dimostrazione di quanto sia ancora importante la valutazione dell'opinione pubblica, anche in un momento difficile per le Organizzazioni Internazionali, accusate di non essere in grado di svolgere il loro ruolo di mantenimento della pace ed di aver perso la loro influenza su alcuni stati che non sembrano più rispettare le regole di condotta internazionale.

Il lavoro che svolge l'Osce non è un controllo di democraticità solamente europeo, ma le sue missioni si svolgono in tutto il mondo, su richiesta degli stessi stati o dell'ONU. Negli ultimi anni si sono svolte missioni in Inghilterra, Spagna, Ukraina ma anche territori dove la democrazia e la pace non sembrano essere obiettivi di facile raggiungimento, come la Palestina, diverse nazioni africane, India e molti altri.

Ritornando alla nostra esperienza Italiana, la collaborazione con l'Osce mi ha dato la possibilità di conoscere e di rilevare approfonditamente le diverse situazioni che si presentano in campagna elettorale, e la molteplicità di espedienti utilizzati dai candidati o dai partiti per ottenere qualche vantaggio propagandistico.

Ci conforta, in questo senso, l'aver riscontrato un atteggiamento fondamentalmente democratico delle reti televisive da noi analizzate e delle istituzioni che si sono occupate della campagna elettorale. Soprattutto abbiamo potuto riscontrare il buon lavoro delle istituzioni anche nel controllo delle regolarità delle televisioni, come accaduto per Rete 4 e Italia 1 multate dall'AGCOM per disparità nel trattamento delle coalizioni in televisione.

Il lavoro è stato duro per noi e soprattutto per gli osservatori, che in alcuni momenti, visto l'andamento violento della campagna elettorale, si sono ritrovati a dover affrontare situazioni difficili. Nonostante questo duro lavoro, credo che l'opportunità concessami sia stata molto importante per il mio corso di studi.

*laureanda nella facoltà di scienze Politiche dell'Università di Roma "La Sapienza", gvegagiorgi@hotmail.com

1 Dal primo rapporto degli osservatori OSCE in Italia, Punto E. Media Environment

2 . La legge sulla Par Condicio (Eguale Trattamento), passata il 22 Febbraio 2000, stabilisce il trattamento eguale per tutti i partiti politici in tempo di campagna elettorale e bandisce tutte le propagande politiche, che non siano autorizzate come i messaggi autogestiti, dai palinsesti.

3 . Le leggi sulla Par Condicio sono controllate da due regolamenti: le emittenti private sono regolate dall'Autorità di Garanzia delle Comunicazioni (AGCOM) mentre quelle pubbliche dal Comitato Parlamentare Rai.