



UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI TORINO  
DIPARTIMENTO DI CULTURE, POLITICA E SOCIETÀ

CORSO DI LAUREA IN SCIENZE POLITICHE E SOCIALI

TESI DI LAUREA

**Consolidamento della democrazia e adesione  
all'Unione Europea: i negoziati con i Paesi  
balcanici**

Relatrice: Prof.ssa Mia Caielli

Candidata: Desiré Sorrentino

Matr. 881959

Anno Accademico 2020-2021

# CONSOLIDAMENTO DELLA DEMOCRAZIA E ADESIONE ALL'UNIONE EUROPEA: I NEGOZIATI CON I PAESI BALCANICI

## SOMMARIO

<b>RINGRAZIAMENTI .....</b>	<b>3</b>
<b>INTRODUZIONE.....</b>	<b>4</b>
<b>CAPITOLO I .....</b>	<b>6</b>
<b>CONSOLIDAMENTO DEMOCRATICO E CONDIZIONI PER L'ADESIONE ALL'UNIONE EUROPEA .....</b>	<b>6</b>
1.1. Allargamento dell'Unione Europea, consolidamento democratico e <i>rule of law</i> .....	6
1.2. I c.d. "Criteri di Copenaghen" .....	10
1.2.1. <i>Introduzione</i> .....	10
1.2.2. <i>Il "criterio politico"</i> .....	13
1.3. La procedura di adesione e il ruolo dei criteri.....	16
<b>CAPITOLO II.....</b>	<b>19</b>
<b>LA PROSPETTIVA DEMOCRATICA ED EUROPEA DEI PAESI BALCANICI .....</b>	<b>19</b>
2.1. L'evoluzione dell'approccio europeo all'allargamento verso i Balcani .....	19
2.2. Il percorso di integrazione europea dei Paesi balcanici .....	25
2.3. Il consolidamento democratico nei Paesi balcanici.....	29
2.4. Integrazione europea e rafforzamento della democrazia: una relazione biunivoca .....	34
<b>CAPITOLO III .....</b>	<b>38</b>
<b>I CASI DELLA REPUBBLICA DI SERBIA E DI BOSNIA ED ERZEGOVINA .....</b>	<b>38</b>
3.1. La Repubblica di Serbia .....	38
3.1.1. <i>Il percorso della Serbia verso l'UE</i> .....	38
3.1.2. <i>Principali criticità nel consolidamento democratico</i> .....	42
3.1.3. <i>La Costituzione</i> .....	47
3.2. La Bosnia ed Erzegovina.....	53
3.2.1. <i>Il percorso della Bosnia ed Erzegovina verso l'UE</i> .....	53
3.2.2. <i>Principali criticità nel consolidamento democratico</i> .....	59
3.2.3. <i>La Costituzione</i> .....	63
<b>CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE .....</b>	<b>69</b>
<b>RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI.....</b>	<b>72</b>

## RINGRAZIAMENTI

Vorrei dedicare questo spazio a tutte le persone che hanno reso possibile la realizzazione di questo elaborato e che mi sono state vicine durante il mio percorso. *In primis* vorrei ringraziare la mia relattrice, la Prof.ssa Caielli, che sin dalla prima lezione è riuscita a trasmettermi la passione e la motivazione per lo studio di questa materia, e che mi ha guidato passo dopo passo nella realizzazione di questa tesi, sempre disponibile ad ogni richiesta o chiarimento, permettendomi di acquisire gli strumenti necessari alla stesura del lavoro. Grazie alla mia famiglia, che mi ha supportato e incoraggiato in tutto il percorso, qualunque fosse la mia strada, che mi ha aiutato a superare i momenti più difficili, e a guardare *sempre avanti*, qualunque cosa accada. In particolare vorrei ringraziare mia madre, per avermi guidato tra le parole e trasmesso la dedizione per i libri e per lo studio, per essere sempre stata presente e per avermi appoggiato in ogni mia scelta, e mio padre, per sostenermi nella realizzazione di tutti i miei sogni e progetti, per avere sempre una parola pronta a riparare ogni momento di sconforto, ed essere sempre al mio fianco anche da lontano. Grazie a Michele, per avermi insegnato che avere un sogno è un diritto, e che realizzarlo è un dovere, per quanto dura possa essere la strada, e per aiutarmi ogni giorno a costruire il mio. Ringrazio di cuore mia nonna Antonietta, per avermi fatto sempre sentire il suo sostegno, il suo affetto e la sua fiducia, per avermi sempre sostenuto e incoraggiato, e per cui questo momento sognato insieme sarebbe stato una grande gioia, che avrei voluto poter condividere con lei come tutti i miei piccoli traguardi. Le sue parole e quelle di nonno Mario continueranno a guidarmi nella vita e negli studi, sempre. Il pensiero va anche a nonno Nino, e al ricordo affettuoso di nonna Pina, che vorrei ringraziare per avermi sempre supportato e atteso con me questo traguardo. Ringrazio Vittorio, per essere il fratello migliore che una figlia unica possa avere, per restarmi sempre vicino e sostenermi in tutto, qualunque distanza ci sia a separarci. Vorrei ringraziare anche i miei colleghi, ma soprattutto amici; insieme abbiamo vissuto non soltanto studio ed esami, sostenendoci a vicenda dai primi giorni in aula, ma tutti quei momenti che hanno reso questi tre anni ancora più speciali, nonostante tutto. Grazie a Chiara, con cui ho condiviso gioie, sogni, pensieri, incertezze e ansie, e che in qualche modo è riuscita ogni volta a tirarne fuori il meglio e a rendere tutto più leggero, e ad Allegra, per tutte le volte in cui ci siamo sostenute nei nostri percorsi. Un ringraziamento speciale infine è per Gilda, per avermi sempre spinto a crederci e a non mollare mai.

## INTRODUZIONE

Gli Stati dell'area balcanica rappresentano la frontiera del percorso di allargamento dell'Unione Europea, un processo incerto e rallentato nonostante le recenti apparenze di rivitalizzazione con la ripresa del dialogo diplomatico tra Pristina e Belgrado, la decisione del Consiglio di aprire i negoziati con Albania e Macedonia del Nord e lo svolgimento del vertice di Zagabria nel 2020, a due anni dal precedente vertice tra UE e Balcani occidentali tenutosi a Sofia nel 2018. Malgrado tutto questo, l'allargamento ai Balcani sembra aver perso nuovamente slancio, come dimostra la mancata apertura dei negoziati con i due Paesi cui è stato recentemente concesso lo status di candidato ufficiale.

In ragione non soltanto della prossimità fisica, ma anche delle profonde interconnessioni a tutti i livelli che legano i Paesi balcanici con l'Unione Europea, l'integrazione europea a pieno titolo dell'area costituisce una meta di fondamentale importanza, anche sul piano del consolidamento democratico. È per questo necessario occuparsi dei punti nevralgici che ne ostacolano il percorso, senza chiudere la questione con un *hic sunt leones*, ma al tempo stesso tenendo conto della complessità del contesto.

Il presente elaborato si propone di analizzare da un punto di vista giuridico la relazione tra il consolidamento democratico e lo stato di diritto e l'adesione all'Unione Europea degli Stati balcanici, sul piano della condizionalità funzionale alla *membership* come della stessa democratizzazione dei Paesi candidati, evidenziando il carattere biunivoco di questo legame. Oltre alla letteratura accademica sul tema, ed in particolare agli scritti di Kochenov per la prima parte, questo studio si basa anche sui documenti prodotti dalle istituzioni europee, sui testi costituzionali di Serbia e Bosnia ed Erzegovina, oggetto di approfondimento, sulle relative opinioni espresse dalla Commissione di Venezia, e sugli ultimi rapporti *Freedom House*.

Nell'introdurre lo sviluppo del processo di allargamento dell'Unione Europea e il ruolo che in esso riveste il consolidamento democratico, con particolare riferimento ai c.d. criteri di Copenaghen, si individuano gli elementi principali del criterio politico che costituiscono la base di analisi dei successivi capitoli, a partire da una panoramica sulla prospettiva democratica ed europea degli Stati dell'area balcanica, per fornire un quadro delle principali criticità in merito.

La selezione di Repubblica di Serbia e Bosnia ed Erzegovina quali casi di studio è principalmente dovuta al comune passato come entità costitutive della ex Jugoslavia – come

gli altri Paesi balcanici membri, candidati o potenziali candidati UE, ad eccezione dell'Albania – affiancata a differenze sostanziali che hanno reso la prima un paese candidato con la maggior parte dei capitoli negoziali aperti, e la seconda il “fanalino di coda” dell'allargamento ai Balcani. Oltre a fornire un *excursus* sul percorso di integrazione europea dei due Stati, se ne analizza il grado di consolidamento democratico attuale, anche attraverso i più recenti rapporti di *Freedom House*, e ci si sofferma su un'analisi delle due Costituzioni, al fine di individuare eventuali incompatibilità con i principi e valori dell'Unione e con i requisiti del criterio politico, precedentemente identificati, presenti negli stessi testi costituzionali.

# CAPITOLO I

## CONSOLIDAMENTO DEMOCRATICO E CONDIZIONI PER L'ADESIONE ALL'UNIONE EUROPEA

*L'Europa non potrà farsi in una sola volta, né sarà costruita tutta insieme; essa sorgerà da realizzazioni concrete che creino anzitutto una solidarietà di fatto.*

*(R. Schuman, Dichiarazione Schuman, 9 maggio 1950)*

### **1.1. Allargamento dell'Unione Europea, consolidamento democratico e *rule of law***

La tradizione funzionalista, orientamento prevalente tra le correnti europeiste, consiste nella visione dell'Unione Europea come un progetto da realizzarsi in maniera progressiva, prediligendo una integrazione sovranazionale graduale da attuarsi attraverso cessioni di sovranità incrementali, limitate a singole funzioni, ovvero procedendo per singoli settori della cooperazione internazionale<sup>1</sup>;

*Da una comunità economica di sei Stati, che mettono insieme le rispettive produzioni carbo-siderurgiche, ad una unione politica di 27 Stati, che condividono un mercato unico, armonizzano le regole volte a regolarlo, integrano e coordinano le proprie politiche estere, militari, fiscali ed economiche. Tale è il percorso che il funzionalismo ha consentito di compiere.*

*(S. Battini, "L'Unione Europea quale originale potere pubblico")*

---

<sup>1</sup> Battini, Stefano. "L'Unione Europea quale originale potere pubblico", in Chiti, M.P., *Diritto amministrativo europeo*, Giuffrè, 2018. p. 14.

La stessa gradualità si applica all'allargamento di un'Unione che sia capace di consolidare la propria coesione interna tanto quanto di ampliare la propria estensione al complesso degli Stati europei.

Questa concezione è tra l'altro espressa da Robert Schuman nella Dichiarazione del 9 maggio 1950, in cui è presente un esplicito riferimento all'obiettivo di costruire una «Federazione europea indispensabile al mantenimento della pace» a partire dalla risoluzione del contrasto tra Francia e Germania sulla produzione carbosiderurgica – proponendo l'istituzione di una Comunità europea del carbone e dell'acciaio – ma «aperta a tutti i paesi che vorranno aderirvi»<sup>2</sup>.

Il federalismo degli Stati europei è dunque da considerarsi un ideale cui tendere con un impegno costante, e l'allargamento rappresenta fin dai suoi albori uno dei punti cardine del progetto di integrazione europea, accanto alla sua controparte interna dell'approfondimento, inteso come progressivo trasferimento delle competenze dal livello degli Stati nazionali a quello dell'Unione Europea<sup>3</sup>; la configurazione odierna dell'UE difatti non è che il prodotto di una progressiva integrazione e di successive fasi del processo di allargamento.

A partire dai Trattati istitutivi della Comunità Europea del Carbone e dell'Acciaio (Trattato di Parigi, 18 aprile 1951), Comunità Economica Europea e Comunità europea dell'energia atomica (Trattati di Roma, 25 marzo 1957), volti all'istituzione di una forma di integrazione economica tra i sei Stati fondatori – Belgio, Francia, Italia, Lussemburgo, Olanda, Repubblica federale di Germania – l'evoluzione di tale progetto porta allo sviluppo di una *State-like entity*<sup>4</sup> attraverso i passaggi costituiti dall'istituzione dell'Unione Europea nel Trattato di Maastricht del 1993, dal Trattato di Amsterdam del 1997 (entrato in vigore nel 1999) e dal Trattato di Lisbona del 2007 (in vigore dal 2009). In particolare, riguardo alle riforme più recenti del diritto primario dell'Unione Europea, se il Trattato di Maastricht conserva le comunità come *pilastri* su cui l'Unione si fonda ed Amsterdam ne ridistribuisce poteri e competenze, il Trattato di Lisbona costituisce un tassello fondamentale nel processo di approfondimento in quanto elimina questa struttura integrando le funzioni delle cessate comunità europee all'interno del quadro giuridico unitario dell'Unione Europea costituito dalle versioni consolidate di TUE e TFUE attualmente in vigore.

---

<sup>2</sup> [https://europa.eu/european-union/about-eu/symbols/europe-day/schuman-declaration\\_it](https://europa.eu/european-union/about-eu/symbols/europe-day/schuman-declaration_it), consultato il 21 maggio 2021. (testo integrale della *Dichiarazione Schuman*)

<sup>3</sup> Bonvicini, Gianni; Comelli, Michele. “*Deepening and Widening in European Foreign and Security Policy*”, IAI Istituto Affari Internazionali, 13 agosto 2015. pp. 2-3.

<sup>4</sup> Cannizzaro, Enzo. *Il diritto dell'integrazione europea: l'ordinamento dell'Unione*, G. Giappichelli, 2020. pp. 3-7.

La dimensione esterna dell'integrazione parte di contro dai sei Paesi fondatori precedentemente menzionati per proseguire attraverso più fasi, a partire dal primo allargamento del 1973 con l'adesione di Danimarca, Irlanda e Regno Unito, per poi proseguire con l'ingresso della Grecia nel 1981 e di Spagna e Portogallo nel 1985. Un discorso a parte richiede l'inclusione automatica della *DDR* in seguito alla riannessione da parte della Repubblica Federale di Germania dei *Länder* parte della Repubblica Democratica Tedesca, in quanto questa non configura un aumento del numero di Stati membri né la costituzione di una nuova entità statale. Nel 1995 aderiscono Austria, Finlandia e Svezia, mentre il 2004 segna la prima fase del *grande allargamento*, con l'ingresso nell'Unione Europea di Cipro, Estonia, Lettonia, Lituania, Malta, Polonia, Repubblica Ceca, Slovacchia e Slovenia, conclusosi con l'adesione ritardata di Bulgaria e Romania, avvenuta nel 2007. L'ultimo allargamento ha infine interessato la Croazia, la cui adesione all'Unione ha avuto luogo il 1° luglio del 2013.

Al pari dell'approfondimento, l'allargamento non è da considerarsi un processo compiuto: al contrario, continua ad interessare potenzialmente tutti gli Stati europei, e coinvolge concretamente cinque Paesi candidati ufficiali – Albania, Macedonia del Nord, Montenegro, Serbia, Turchia – mentre per altri potenziali candidati – Bosnia-Erzegovina, Kosovo – non ancora in possesso dei requisiti per la candidatura, rappresenta una prospettiva futuribile, anche se non particolarmente prossima.

Se si pensa ai temi del consolidamento democratico e dello stato di diritto, questi costituiscono elementi centrali quali requisiti dell'integrazione europea *ab origine*, come ad esempio dimostrato nel caso delle adesioni ritardate e condizionate alla transizione democratica della Grecia, successiva al rovesciamento della dittatura dei colonnelli, e nei casi analoghi di Spagna e Portogallo, per cui si rese necessario attendere la fine dei rispettivi regimi autoritari. Nel caso del secondo allargamento, l'adesione della Grecia aveva seguito la caduta della dittatura militare, coincidente con la data del 24 luglio 1974, con la domanda di adesione presentata nel giugno del 1975 ed accolta proprio grazie all'avvenuta ristrutturazione democratica, mentre l'Accordo di Associazione con la CEE risalente al 9 luglio 1961 era stato congelato a causa del colpo di stato del 21 aprile 1967. In questa occasione erano stati privilegiati fattori diversi dal criterio geografico, come chiarito all'interno delle Opinioni della Commissione del 28 gennaio 1976, che presentava esplicito riferimento alla questione del consolidamento democratico in Grecia come *fundamental*

*concern*<sup>5</sup>; analogamente, la data di presentazione della domanda di adesione per Spagna e Portogallo risale al 1977, in seguito alla morte di Francisco Franco, avvenuta nel 1975, ed alla Rivoluzione dei garofani nell'aprile del 1974. Nei casi delle richieste di Grecia, Portogallo e Spagna, la Commissione Europea aveva identificato l'adozione in blocco dell'*acquis communautaire* quale principio generale dei negoziati di adesione<sup>6</sup>, mentre il Consiglio aveva iniziato a impostare condizioni relative al rispetto e alla tutela della democrazia rappresentativa e dei diritti umani in ogni Stato membro come elementi essenziali per l'adesione all'UE<sup>7</sup>: alla semplice condizione dell'identità europea stabilita dall'art. 237 del Trattato di Roma all'epoca in vigore, il Consiglio europeo dell'aprile 1978 affianca le condizioni del rispetto e della tutela della democrazia rappresentativa e dei diritti umani all'interno di ciascuno Stato membro come elementi essenziali dell'appartenenza comunitaria. Questo concetto sarebbe stato successivamente rafforzato con le osservazioni della Corte di giustizia dell'Unione Europea nella decisione del caso *Lothar Mattheus v. Doego Fruchtimport*<sup>8</sup>, in cui l'interpretazione dell'art. 237 affianca al criterio geografico la condizione della garanzia – da parte della costituzione dello Stato richiedente – di esistenza e continuità di una democrazia pluralista e di una efficace protezione dei diritti umani<sup>9</sup>. Si assiste ad un ulteriore rafforzamento con il Consiglio europeo di Lisbona del 1992 in prospettiva dell'allargamento verso i paesi EFTA, che avrebbe confermato l'apertura alla candidatura di Stati europei i cui sistemi di governo fossero basati sul principio democratico. Democrazia e stato di diritto sono dunque parte integrante del patrimonio valoriale su cui l'UE fonda le sue stesse origini, e presenti all'interno di legislazione e prassi dell'allargamento: ad oggi, la base giuridica dell'adesione all'Unione Europea trova riscontro nell'art. 49 TUE, che apre la possibilità di adesione ad ogni entità statale geograficamente ascrivibile tra i Paesi europei che rispetti i valori stabiliti dall'art. 2 TUE, ovvero che onori i principi di libertà, democrazia, rispetto dei diritti umani e delle libertà fondamentali, stato di diritto. L'introduzione del riferimento all'art. 2 nel testo dell'art. 49 TUE rappresenta non soltanto una trascrizione dei criteri di Copenaghen – oggetto del paragrafo seguente – ma anche una trasposizione della prassi di allargamento pre-esistente;<sup>10</sup>

---

<sup>5</sup> Kochenov, Dimitry. *EU enlargement and the failure of conditionality: pre-accession conditionality in the fields of democracy and the rule of law*, Kluwer Law International, 2008. p. 31.

<sup>6</sup> Gateva, Eli. *European Union enlargement conditionality*, Palgrave Macmillan, 2015. p. 12.

<sup>7</sup> *Ivi*, p. 19.

<sup>8</sup> CGUE, C-93/78, *Lothar Mattheus v. Doego Fruchtimport und Tiefkühlkost eG.*, 22 novembre 1978.

<sup>9</sup> Kochenov, Dimitry. *EU enlargement and the failure of conditionality*, *cit.*, p. 32 e segg.

<sup>10</sup> *Ivi*, p. 33.

Il singolo art. 49 fornisce tuttavia una disciplina di base, in cui si radicano ulteriori elementi cruciali del diritto e della prassi dell'allargamento, oggetto di una trasformazione continua e ad esso parallela.

## **1.2. I c.d. “Criteri di Copenaghen”**

### ***1.2.1. Introduzione***

La dissoluzione dell'URSS e il conseguente collasso dei regimi del socialismo reale dei Paesi dell'Est Europa e dell'ex-Jugoslavia coincide con una nuova stagione di integrazione europea, che porta con sé l'esigenza inderogabile di una evoluzione dei criteri di allargamento, che sia in grado di far fronte alle prossime richieste di adesione. Tanto il numero di Stati alle porte dell'UE alla vigilia del grande allargamento, quanto la particolare e complessa natura politica, istituzionale ed economica degli ordinamenti in questione, suggerisce l'esigenza dell'elaborazione di criteri in grado di fornire indicazioni per una risposta chiara ed efficace alle richieste di adesione. È in questo contesto che il Consiglio europeo, nella sessione svoltasi a Copenaghen tra il 21 ed il 22 di giugno del 1993, elabora e definisce i tre criteri – politico, economico, istituzionale o dell'*acquis communautaire* – da applicare agli Stati che guardano all'adesione, noti come criteri di Copenaghen ed espressi nel corpo del paragrafo delle conclusioni della Presidenza del Consiglio relativo alle relazioni con i Paesi dell'Europa centrale ed orientale.

Il criterio politico, che verrà ripreso in seguito, è quello che riveste rilevanza maggiore ai fini dello studio del ruolo del consolidamento democratico nell'adesione all'Unione Europea, e da cui dipende l'apertura formale dei negoziati: consiste nel requisito di una comprovata stabilità istituzionale a garanzia di democrazia, *rule of law*, diritti umani, rispetto e tutela delle minoranze:

*Membership requires that the candidate country has achieved stability of institutions guaranteeing democracy, the rule of law, human rights and respect for and protection of minorities,*

*(Conclusions of the presidency, 1993)*

È inoltre presente un criterio economico, legato all'esistenza di una solida economia di mercato capace di sostenere la pressione della concorrenza e delle forze del libero mercato all'interno dell'Unione:

*the existence of a functioning market economy as well as the capacity to cope with competitive pressure and market forces within the Union.*

*(Conclusions of the presidency, 1993)*

L'accertamento della conformità con tale criterio è condotto prevalentemente attraverso un'analisi dei dati relativi a parametri quali crescita del PIL reale, tasso di inflazione, bilancio governativo, disoccupazione, debito estero e investimenti esteri diretti<sup>11</sup>. Oltre alla stabilità delle infrastrutture economiche regolate attraverso i meccanismi della concorrenza è pertanto fondamentale un opportuno sistema di regolazione, considerando che la tutela del sistema di mercato interno comprende l'esclusione di elementi la cui instabilità rappresenta un condizionamento negativo.

In ottemperanza al criterio economico, l'equilibrio tra domanda e offerta richiede la garanzia di un mercato bilanciato in grado di sostenere la liberalizzazione dei prezzi e del commercio attraverso una disciplina legale a tutela di una stabilità macroeconomica che si richiede preventivamente consolidata, ma anche la presenza di un settore finanziario funzionante e sviluppato, capace di garantire l'impiego del risparmio verso investimenti produttivi.

Anche la proporzione tra il numero di piccole e medie imprese e di grandi aziende è oggetto di analisi, in quanto indicatore del grado di liberalizzazione del mercato. È inoltre richiesto un generale consenso sugli elementi essenziali della politica economica.

Il criterio relativo all'*acquis communautaire* riguarda infine la capacità dell'ordinamento dello Stato di assorbire il complesso di diritti ed obblighi derivanti dal diritto dell'Unione Europea e di aderire agli obiettivi che l'unione politica, economica e monetaria implica;

*Membership presupposes the candidate's ability to take on the obligations of membership including adherence to the aims of political, economic and monetary union.*

*(Conclusions of the presidency, 1993)*

---

<sup>11</sup> Marktler, Tanja, "The Power of the Copenhagen Criteria", in *Croatian Yearbook of European Law and Policy* 2, n. 2. 30 dicembre 2006. p. 353

Rientrano in particolare nella definizione di *acquis* tutti gli atti di valore giuridico adottati dalle istituzioni dell'Unione, dai principi e dagli obiettivi politici disposti dai trattati alla giurisprudenza della Corte di giustizia dell'UE, dichiarazioni, risoluzioni, fino agli accordi internazionali conclusi dall'Unione o dai Paesi UE nei settori di competenza dell'Unione.

In relazione a questo criterio il Consiglio europeo di Madrid del 1995 ha chiarito la necessità per lo Stato candidato di adeguare la propria pubblica amministrazione, complessivamente intesa come struttura amministrativa e giuridica, al recepimento del diritto europeo. A questo proposito, l'analisi della conformità dell'ordinamento avviene alla luce della sua capacità di assorbire la mole di norme di cui la *membership* UE implica l'incorporazione negli ordinamenti nazionali e l'applicazione sin dalla data dell'adesione, e di garantire un'efficace attuazione del diritto recepito. In alcuni casi particolari sono previste alcune eccezionali deroghe di portata comunque limitata attraverso delle clausole di esenzione (*opt-out*) circoscritte ad un particolare settore della politica dell'Unione.

Il carattere comunque generale dei criteri non specifica in maniera immediata e dettagliata le caratteristiche di un ordinamento ad essi conforme, che tuttavia sono almeno in parte rintracciabili nei documenti prodotti dalla Commissione, cui è affidata l'interpretazione dei criteri in relazione alle peculiarità del singolo caso in analisi e che forniscono in effetti una possibile chiave di lettura; A questo proposito è utile introdurre la nozione di *Copenhagen-related documents*<sup>12</sup>, coniata da Kochenov nell'ambito dello studio dei c.d. criteri di Copenaghen e della loro applicazione, e riferita a documenti quali *EC opinions, progress reports, composite papers, strategy papers, regular reports*, che richiamano i criteri di adesione, cui si riferiscono per valutare gli eventuali progressi degli Stati candidati ad essi relativi, costituendone una garanzia di applicazione.

Prima ancora del richiamo dei criteri all'interno dei *Copenhagen-related documents*, la loro efficacia è affidata alla codifica delle indicazioni da essi derivanti all'interno del diritto primario dell'Unione, con il riferimento all'interno dell'art. 49 TUE – «Si tiene conto dei criteri di ammissibilità convenuti dal Consiglio europeo» – e il richiamo in esso contenuto all'art. 2 TUE. La direzione in generale è comunque quella dell'adozione di ulteriori strumenti che ne richiedano ed incentivino il rispetto; a questo proposito rilevante è ad esempio l'adozione del Regolamento n. 622/98 del Consiglio del 16 marzo 1998 relativo all'assistenza in favore dei paesi candidati all'adesione all'Unione europea, nell'ambito della strategia di preadesione, e in particolare all'istituzione di partenariati per l'adesione; definisce

---

<sup>12</sup> Kochenov, Dimitry. *EU enlargement and the failure of conditionality*, cit. pp. 67 e segg.

l'assistenza della Comunità come subordinata all'assolvimento degli impegni contenuti negli accordi europei e ai progressi verso il rispetto dei criteri di Copenaghen.<sup>13</sup>

*Quando viene meno un elemento essenziale alla prosecuzione della concessione degli aiuti per la preadesione, in particolare quando non sono osservati gli impegni contenuti negli accordi europei e/o sono insufficienti i progressi verso il rispetto dei criteri di Copenaghen, il Consiglio, deliberando a maggioranza qualificata su proposta della Commissione, può adottare le misure appropriate riguardo a qualsiasi aiuto per la preadesione concesso a uno Stato candidato.*

*(Regolamento n.622/98 del 16 marzo 1998, Art. 4)*

### **1.2.2. Il “criterio politico”**

La struttura dei criteri di Copenaghen così come formulati dal Consiglio permette di individuare i quattro elementi principali che costituiscono il criterio politico: la democrazia, la *rule of law*, i diritti umani, il rispetto e la tutela delle minoranze. Parte dei *Copenhagen-related documents* semplifica questa ripartizione suddividendo la trattazione del criterio politico in due sezioni, di cui una relativa a democrazia e *rule of law* ed una relativa ai diritti umani e alla tutela delle minoranze.

Questo implica che generalmente la questione del consolidamento democratico e quella dello stato di diritto sono trattate congiuntamente, il che pone secondo parte della dottrina, tra cui Kochenov, l'esigenza di un terzo concetto risolutivo di eventuali ambiguità,<sup>14</sup> capace di combinare due principi interdipendenti ma non interscambiabili, in questo caso fornito dai principi di separazione e bilanciamento dei poteri, alla base del costituzionalismo contemporaneo.

Nel contesto della comunicazione della Commissione delle Comunità europee del 1997 “*Agenda 2000: per un'Unione più forte e più ampia*”, la Commissione aveva precisato la

---

<sup>13</sup> Regolamento 622/98 del Consiglio dell'Unione Europea del 16 marzo 1998 relativo all'assistenza in favore dei paesi candidati all'adesione all'Unione europea, nell'ambito della strategia di preadesione, e in particolare all'istituzione di partenariati per l'adesione.

<sup>14</sup> Kochenov, Dimitry. *EU enlargement and the failure of conditionality*, cit. pp. 113-117.

necessità oltre alla semplice adesione ai principi di democrazia e stato di diritto della loro reale messa in pratica nella vita quotidiana dello Stato candidato<sup>15</sup>.

Riguardo al criterio politico, la seconda parte della comunicazione – “*La sfida dell’allargamento*” – consente l’individuazione di democrazia e *rule of law*, diritti umani, rispetto delle minoranze quali componenti del criterio politico. Le condizioni direttamente precisate dalla Commissione sono dunque costituite dalla garanzia costituzionale delle libertà democratiche, compresa la libertà di espressione e religione, la presenza di istituzioni democratiche legittimate da libere ed eque elezioni che rispettino l’alternanza dei partiti al governo e riconoscano il ruolo delle opposizioni; nell’ambito dei diritti umani *Agenda 2000* si concentra sulla necessità di garantire il rispetto dei diritti fondamentali anche attraverso l’adozione della CEDU, sul rispetto della libertà di associazione e di espressione e sull’indipendenza dei mezzi di comunicazione; il rispetto e la tutela delle minoranze devono essere garantiti attraverso l’integrazione nel tessuto sociale – condizione per la stabilità democratica – e garantiti dalla firma e conseguente ratifica di trattati internazionali dedicati tra cui in particolare la Convenzione-quadro del Consiglio d’Europa per la protezione delle minoranze nazionali.

L’analisi strutturale dei *Copenhagen related documents* operata da Kochenov nel 2004 suggerisce invece una ripartizione degli elementi centrali del criterio politico in alcune principali aree di controllo identificate come segue: libere ed eque elezioni, un corretto funzionamento degli apparati legislativo, esecutivo e giudiziario, misure di contrasto alla corruzione.<sup>16</sup>

Limitatamente al tema delle libere ed eque elezioni, è necessario uno svolgimento nel pieno rispetto degli standard internazionali e una partecipazione soddisfacente, oltre ad un passaggio di consegne regolare e all’alternanza al potere delle forze politiche.

Riguardo al funzionamento dell’apparato legislativo, la conformità al criterio politico richiede la presenza di parlamenti nazionali in grado di operare correttamente, i cui poteri siano rispettati e che presentino un’opportuna ed attiva rappresentanza delle opposizioni e delle minoranze, anche in caso di una operatività rallentata – purché sia rispettata la divisione dei poteri e un alto grado di trasparenza.

---

<sup>15</sup> Gateva, Eli. *op. cit.*, pp. 42-43.

<sup>16</sup> Kochenov, Dimitry. “*Behind the Copenhagen façade. The meaning and structure of the Copenhagen political criterion of democracy and the rule of law*”, European Integration Online Papers 8, 1° luglio 2004. pp. 1–24.

Requisito fondamentale è inoltre un esecutivo che tenda in particolare ad un'amministrazione decentralizzata, trasparente, responsabile<sup>17</sup> e capace di concludere riforme strutturali nei tempi opportuni. Tuttavia, Kochenov osserva una sostanziale permissività delle soglie di tolleranza previste riguardo al funzionamento degli apparati legislativo e giudiziario, in quanto i criteri di Copenaghen risultano soddisfatti nonostante consistenti carenze sotto questo punto di vista<sup>18</sup>.

Un sistema giudiziario stabile ed indipendente, sostenuto da una magistratura di alto livello e specializzata in diversi rami che comprendano in particolare diritti umani ed economia di mercato<sup>19</sup>.

Rispetto all'apparato giudiziario, ai fini della conformità ai criteri di Copenaghen è necessario il rispetto dello stato di diritto e l'indipendenza ed efficacia dall'apparato, mentre l'efficienza è un requisito la cui non ottemperanza non pregiudica il soddisfacimento dei criteri.

L'ultimo tema in analisi è costituito dal quadro di misure di contrasto alla corruzione poste in atto dall'ordinamento richiedente, cruciale nei Paesi oggetto di questo studio, in cui il rischio di *State capture* è particolarmente elevato.<sup>20</sup> L'aspetto delle misure anti-corruzione è analizzato nella sua dimensione interna – relativa ad elementi quali redazione ed implementazione di un programma completo di contrasto alla corruzione, che preveda l'adozione di atti normativi specifici, una precisa codifica nella legislazione penale nazionale, oltre alla stessa struttura degli organi di contrasto – ed esterna, attraverso la ratifica di documenti internazionali e la partecipazione all'organo del Consiglio d'Europa operante in materia di corruzione, il *Group d'états contre la corruption* (GRECO).

Nel complesso, nonostante l'inderogabilità della conformità al criterio politico, *conditio sine qua non* ai fini dell'apertura dei negoziati, si rileva comunque una relativa flessibilità come osservato da Kochenov. Tuttavia, questa risulta bilanciata dalla natura dinamica dei criteri, la cui applicazione ed interpretazione evolve adattandosi ai singoli casi, e dagli aggiustamenti successivi che lo Stato candidato è tenuto ad apportare al proprio ordinamento in base alle linee guida contenute nei documenti prodotti dalla Commissione.

---

<sup>17</sup> *Ibidem*. Il testo originale menziona il concetto di *accountability*, qui liberamente tradotto come *responsabilità*, definito dal Dizionario di Economia e Finanza (2012) Treccani come *responsabilità incondizionata, formale o non, in capo a un soggetto o a un gruppo di soggetti (accountors), del risultato conseguito da un'organizzazione (privata o pubblica), sulla base delle proprie capacità, abilità ed etica*.

<sup>18</sup> *Ibidem*.

<sup>19</sup> Marktler, Tanja. *op. cit.*, pp. 353-354.

<sup>20</sup> Lemstra, Maarten. "The destructive effects of state capture in the Western Balkans: EU enlargement undermined", Clingendael Institute, 2020.

### **1.3. La procedura di adesione e il ruolo dei criteri**

Come precedentemente accennato, la base giuridica dell'adesione all'Unione Europea da parte di ordinamenti esterni agli attuali membri è fornita dall'art. 49 TUE, che a sua volta richiama esplicitamente l'art. 2 dello stesso Trattato in merito ai valori fondamentali. Considerando la natura prevalentemente politica del processo di adesione, la sua conduzione è affidata alle istituzioni politiche dell'Unione Europea e dello Stato candidato, e in particolare la Corte di giustizia dell'Unione Europea non ha facoltà di giudicare sulle decisioni degli Stati membri e della Commissione in merito, né sulle condizioni di adesione (*Mattheus v. Doego*, 1978).

La procedura si apre con l'inoltro della richiesta formale di adesione al Consiglio da parte del paese europeo che intende conseguire lo status di candidato, di cui il Consiglio procede ad informare la Commissione, il Parlamento europeo ed i parlamenti nazionali; questa è condizionata al rispetto dei criteri e principi contenuti negli art. 49, 2 TUE, su cui lo Stato deve convenire senza riserve e la cui mancanza configura l'inammissibilità della richiesta, precludendo di conseguenza il conferimento dello status di candidato. In particolare non è prevista alcuna deroga riguardo il rispetto del criterio politico, che costituisce una condizione necessaria pur se non sufficiente all'apertura dei negoziati. In seguito alla consultazione del Consiglio, la Commissione procede con la presentazione del suo parere, a sua volta oggetto dell'avallo del Consiglio europeo e sulla base del quale quest'ultimo ha facoltà di concedere allo Stato richiedente lo status di paese candidato. Sulla base del parere della Commissione sono inoltre individuate le aree per cui l'accordo di partenariato di adesione tra l'UE e lo Stato candidato stabilisce la necessità di interventi a breve e medio termine, e in ragione delle quali questo si impegna ad elaborare un piano nazionale di adozione dell'acquis (PNAA).

La candidatura è esaminata dalla Commissione, cui spetta l'onere di una valutazione per caso ai sensi di quanto previsto dai criteri di Copenaghen, mentre l'apertura dei negoziati è condizionata alla decisione unanime del Consiglio europeo. Una volta ultimato il processo di screening da parte della Commissione europea e dello Stato candidato e definite le aree tematiche che richiedono maggiore attenzione, i negoziati bilaterali sono quindi avviati nel contesto delle conferenze intergovernative tra i vertici dei Paesi membri dell'Unione e dello Stato candidato seguendo i trentacinque capitoli tematici corrispondenti ai settori politici in cui è opportunamente suddiviso il corpo legislativo dell'UE. In questa fase di preadesione la

Commissione valuta ed assiste il processo di adeguamento dello Stato candidato sulla base delle strategie di aiuto alla preadesione adottate, provvedendo a fornire sostegno tecnico e finanziario alle riforme nazionali, ed informa di conseguenza Parlamento europeo e Consiglio mediante la produzione di documenti annuali – i c.d. Copenhagen-related documents – che assolvono alla duplice funzione di valutare e guidare il processo di allargamento alla luce dei criteri di adesione. Nella valutazione della Commissione i principi relativi al consolidamento democratico affiancano i principi dello stato di diritto, occupando uno spazio ridotto in confronto a quello dedicato ai capitoli relativi al criterio economico, comunque maggiore rispetto a quanto contemplato dai trentuno capitoli tematici precedentemente previsti – anche a fronte dell’introduzione di capitoli specifici su magistratura e diritti fondamentali (23) e su giustizia, libertà e sicurezza (24), ad affiancare il capitolo relativo alle istituzioni (34)<sup>21</sup>.

In base a quanto valutato dalla Commissione, le parti hanno facoltà di convenire su eventuali disposizioni transitorie per l’introduzione graduale di alcune norme.

Nell’ambito degli strumenti di assistenza alla preadesione a sostegno di paesi candidati e potenziali candidati all’adesione, gli obiettivi principali posti dall’IPA III in vigore dal 1° gennaio 2021 si concentrano quindi sulle questioni fondamentali<sup>22</sup> come *rule of law*, diritti fondamentali, *governance* economica e rafforzamento delle istituzioni democratiche e della pubblica amministrazione, mentre non è prevista trattazione delle questioni finanziarie in questa sede. L’obiettivo dello strumento di assistenza alla preadesione è quello di sostenere gli ordinamenti beneficiari nell’implementazione di riforme politiche, istituzionali, economiche e sociali funzionali al rispetto dei valori comuni dell’Unione: come il precedente IPA II<sup>23</sup>, le misure di sostegno sono volte ad obiettivi tra cui *in primis* il rafforzamento delle istituzioni a garanzia della democrazia e dello stato di diritto nei paesi beneficiari, le riforme nel campo dei diritti fondamentali, della parità di genere e dell’inclusione e nella pubblica amministrazione<sup>24</sup>.

L’effettiva adesione è subordinata all’accertato rispetto dei criteri di adesione *in toto*, e conseguentemente all’apertura e chiusura definitiva di tutti i capitoli tematici secondo i parametri di riferimento stabiliti in precedenza dal Consiglio. La fase conclusiva del

---

<sup>21</sup> *Capitolo 30. secondo la numerazione precedente.*

<sup>22</sup> <https://www.consilium.europa.eu/it/press/press-releases/2019/03/19/instrument-for-pre-accession-assistance-ipa-iii-council-agrees-its-position/>, consultato il 15 maggio 2021.

<sup>23</sup> [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=legissum%3A2603\\_2](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=legissum%3A2603_2), consultato il 15 maggio 2021.

<sup>24</sup> <https://secural.org/wp-content/uploads/2019/04/Annex-15-IPA-III-presentation.pdf>, 2021-2027: *Commission proposal for the Enlargement region – IPA III*, consultato il 15 maggio 2021.

processo prevede la redazione di un trattato di adesione da parte di un'apposita conferenza di Stati membri, approvato dal Consiglio all'unanimità e dal Parlamento europeo. La firma da parte degli Stati membri e dello Stato candidato è infine seguita dalla ratifica secondo quanto previsto dalle disposizioni costituzionali nazionali in materia.

## CAPITOLO II

### LA PROSPETTIVA DEMOCRATICA ED EUROPEA DEI PAESI BALCANICI

#### 2.1. L'evoluzione dell'approccio europeo all'allargamento verso i Balcani

Le radici della prospettiva europea per i Paesi balcanici passano per la sicurezza tanto dell'area quanto dell'Europa stessa; in particolare, ci si riferisce alla giustificazione storica del costante rapporto tra stabilità della regione dei Balcani e sicurezza dell'area europea, ma un ruolo considerevole è tuttavia dovuto agli sviluppi dei conflitti che hanno portato alla dissoluzione della Repubblica Socialista di Jugoslavia, ed alle carenze mostrate dall'Europa in questo contesto<sup>25</sup>.

A partire dalla mancata comprensione del complesso quadro di ragioni alla base del conflitto, ad una cooperazione euro-atlantica fortemente sbilanciata di cui gli accordi di Dayton sono esemplificativi – condotti dagli USA e svoltisi a Washington – gli sforzi europei non hanno sostenuto un profilo autonomo e riconoscibile se non sul piano degli aiuti umanitari, risultando invece marginali sul piano politico e militare.<sup>26</sup> È anche alla luce di questa consapevolezza che tra la fine del 1995 e l'inizio del 1996 prende avvio una prima strategia rivolta ai Paesi balcanici. Durante il Consiglio Europeo di Madrid del dicembre 1995 si definisce il conflitto nell'area come «la prova più difficile della transizione da un'Europa divisa ad una nuova Europa fondata sui valori comuni della democrazia, della tolleranza e del rispetto dei diritti dell'uomo»<sup>27</sup>, auspicando all'assunzione di responsabilità delle parti per l'applicazione di quanto previsto dagli accordi di pace di Dayton affermando la necessità del reciproco riconoscimento degli Stati, e ribadendo l'intenzione dell'Unione Europea di

---

<sup>25</sup> Gori, Luca. *L'Unione Europea e i Balcani occidentali. La prospettiva europea della regione (1996-2007)*, 2007. p. 21.

<sup>26</sup> *Ivi*, pp. 24-25.

<sup>27</sup> Consiglio europeo di Madrid, *Conclusioni della Presidenza*, 15 e 16 dicembre 1995. *Allegato 7: Dichiarazione sull'ex Jugoslavia*.

contribuire in modo sostanziale alla sua attuazione per quanto riguarda gli aspetti civili oltre alla prosecuzione dell'assistenza umanitaria.<sup>28</sup>

La prima strategia elaborata in questo senso consiste nell'Approccio regionale approvato nel febbraio del 1996 nell'ottica di facilitare la cooperazione tra gli Stati – Croazia, Repubblica Federale di Jugoslavia, Bosnia ed Erzegovina – e di fornire strumenti per un rapporto privilegiato con l'Unione.

All'interno dell'Approccio regionale erano dunque contemplati sia programmi di assistenza finanziaria attraverso strumenti come PHARE (Programma di assistenza comunitaria dell'Europa Centrale e Orientale), progetti umanitari ECHO (Direzione generale per la protezione civile e le operazioni di aiuto umanitario europee), piani di ricostruzione, che rapporti contrattuali con l'Unione volti all'incentivare l'esportazione all'interno del mercato comunitario e strumenti di dialogo politico. La somministrazione di questi aiuti era tuttavia soggetta a condizionalità – l'insieme di accordi reciproci mediante i quali un governo intraprende determinate politiche o ne promette l'intraprendimento, in supporto delle quali una istituzione finanziaria – o un'altra agenzia – fornirà un importo di assistenza finanziaria preventivamente definito, secondo la definizione di Killick<sup>29</sup> – relative non solo al rispetto degli accordi di Dayton, quanto ad altri requisiti relativi alla ristrutturazione di democrazia e stato di diritto, tutela dei diritti umani e delle minoranze, economia di mercato, cooperazione regionale politica ed economica, oltre alla collaborazione con il Tribunale internazionale per l'ex-Jugoslavia (ICTY). Nonostante la forte assonanza con i criteri di adesione previsti dal Consiglio di Copenhagen, a questo punto l'obiettivo di fondo non è ancora costituito dalla prospettiva dell'adesione dei Paesi dell'ex-Jugoslavia all'Unione Europea, ma risiede piuttosto nel favorire la cooperazione tra gli Stati e nella gestione dello scenario post-conflittuale.

La prospettiva europea della regione dei Balcani occidentali assume una forma più concreta nel 1999, in risposta alla crisi albanese del 1997 e al conflitto nell'allora provincia serba del Kosovo, all'apice tra il 1998 e il 1999, con lo sviluppo parallelo del Patto di stabilità per l'Europa sudorientale e del Processo di Stabilizzazione e Associazione. In dettaglio, il primo<sup>30</sup> costituisce un approccio integrato all'area capace di considerare le specificità delle

---

<sup>28</sup> *Ibidem*.

<sup>29</sup> *Definizione di T. Killick*. Veebel, Viljar. "European Union's positive conditionality model in pre-accession process", *Trames, Journal of the Humanities and Social Sciences* 13, n. 32009, 2009. p. 208.

<sup>30</sup> Cremasco, M., Favaretto, T., *et. al.*, "Il patto di stabilità e la cooperazione regionale nei Balcani", IAI Istituto Affari Internazionali, 4 gennaio 2015.

singole regioni e coordinarne le politiche attraverso l'azione di tre Tavoli di lavoro<sup>31</sup> – Diritti umani e democratizzazione, Ricostruzione economica, Sicurezza – allo scopo di promuovere riforme economiche basilari e programmi di intervento volti al consolidamento democratico e al rispetto dei diritti umani e delle minoranze, senza trascurare il campo della difesa e della sicurezza interna ed esterna dei Paesi beneficiari; il Processo di Stabilizzazione e Associazione era invece elaborato esplicitamente nella direzione dell'integrazione europea dei Paesi balcanici, attraverso lo sviluppo di Accordi di Stabilizzazione e Associazione, misure commerciali autonome preferenziali, assistenza economica e finanziaria, cooperazione nel settore giustizia e affari interni e un rafforzamento del dialogo politico in grado di facilitare la cooperazione regionale<sup>32</sup>.

Anche in sede del Consiglio europeo di Colonia del 3 giugno 1999 si fa esplicitamente riferimento alla «prospettiva dell'adesione all'Unione Europea in base al Trattato di Amsterdam e previo soddisfacimento dei criteri definiti dal Consiglio europeo di Copenaghen del giugno 1993»<sup>33</sup>, mentre nelle conclusioni della presidenza del Consiglio di Santa Maria da Feira del 20 giugno 2000 compare per la prima volta la definizione dei Paesi interessati dal PSA come «candidati potenziali all'adesione all'UE»<sup>34</sup>. Quella dell'integrazione dei Paesi balcanici nelle strutture europee è ormai definita come «la grande sfida del futuro»<sup>35</sup>, un obiettivo concreto legato al rispetto delle condizionalità poste dai criteri di Copenaghen, dal Processo di Stabilizzazione e Associazione, dalla Dichiarazione del Vertice di Zagabria del 24 novembre 2000 e dall'Agenda di Salonicco per i Balcani occidentali; il monitoraggio dei progressi è affidato alla Commissione europea con la redazione dei *Progress reports* – rapporti annuali sui progressi dei Paesi PSA e sulla loro capacità di implementare l'*acquis* comunitario nella propria legislazione in conformità con le priorità indicate dal Parlamento europeo – e attraverso una *task force consultiva* presieduta dalla stessa Commissione, affiancata dal Consiglio di Stabilizzazione e Associazione e dai relativi Sottocomitati, che operano rispettivamente a livello politico e tecnico riguardo al monitoraggio dell'applicazione degli articoli dell'ASA<sup>36</sup>.

Durante il semestre italiano di Presidenza avviato nel luglio 2003 l'UE riesce a mantenere un profilo attivo a riguardo, raggiungendo risultati in particolare nel contesto del Foro UE-

---

<sup>31</sup> *Ivi*, p. 12.

<sup>32</sup> Gori, Luca. *op. cit.*, p. 46-47.

<sup>33</sup> Consiglio europeo di Colonia, *Conclusioni della Presidenza*, 3 e 4 giugno 1999.

<sup>34</sup> Consiglio europeo di Santa Maria da Feira, *Conclusioni della Presidenza*, 19 e 20 giugno 2000.

<sup>35</sup> Vertice di Salonicco UE-Balcani occidentali, *Dichiarazione*, 21 giugno 2003.

<sup>36</sup> Gori, Luca. *op. cit.*, pp.66-69.

Balceni occidentali, con l'organizzazione di riunioni ministeriali in diversi ambiti<sup>37</sup>, e registrando un consistente sviluppo tanto nel dialogo politico, ed in particolare nei settori di politica estera e sicurezza, quanto dello sviluppo del PSA nei singoli Paesi beneficiari<sup>38</sup>.

Nel mese di novembre 2005, la Commissione Europea presenta il Pacchetto Allargamento, che comprende – oltre all'*avis* sulla candidatura della Macedonia del Nord in relazione alla conformità ai criteri di Copenaghen – il Documento Strategico sull'Allargamento contenente gli orientamenti generali dell'Unione, i *Progress reports* relativi all'anno in corso ed i Partenariati Europei, che indicano le priorità di riferimento per il breve e medio periodo.<sup>39</sup> In particolare, il Documento Strategico include una *road map* per la realizzazione della prospettiva europea dei Paesi balcanici, comprensiva delle relative condizioni, in cui la Commissione europea identifica cinque tappe rispettivamente nell'apertura dei negoziati ASA e nella loro conclusione, nella successiva concessione dello status di Paese candidato e nell'apertura dei negoziati di adesione, che richiedono un adeguato livello di conformità alle disposizioni dei criteri di Copenaghen, ed in particolare il completo e pieno rispetto del criterio politico.<sup>40</sup>

Il Consiglio Europeo di Bruxelles del dicembre 2006 conferma l'impegno dell'UE nel garantire una concreta prospettiva europea per i Paesi balcanici, ponendo l'accento sullo stretto legame tra il ritmo dell'allargamento e quello di implementazione delle riforme richieste e sull'importanza del raggiungimento di un «livello soddisfacente di adempimento degli obblighi assunti da un paese nell'ambito dell'accordo di stabilizzazione e associazione»<sup>41</sup>, che costituisce un criterio fondamentale in base al quale valutare qualsiasi domanda di adesione.

Resta comunque da considerare anche la capacità di assorbimento di nuovi membri da parte della stessa Unione Europea, come già espresso anche nelle Conclusioni della Presidenza del Consiglio di Copenaghen del 1993<sup>42</sup> e ribadito in sede del Consiglio di Bruxelles. Questo elemento assume particolare rilevanza con il sopraggiungere della crisi economica e finanziaria del 2008, che investe tanto i Paesi candidati e potenziali candidati quanto l'Unione Europea e i suoi Paesi membri. Da parte dei Paesi interessati alla *membership* UE, ulteriori fonti di tensioni e rallentamenti sono costituiti dalla questione della denominazione

---

<sup>37</sup> *Ibidem*.

<sup>38</sup> *Ibidem*.

<sup>39</sup> *Ivi.*, p.86.

<sup>40</sup> *Ivi.*, p.88.

<sup>41</sup> Consiglio europeo di Bruxelles, *Conclusioni della Presidenza*, 14-15 dicembre 2006.

<sup>42</sup> Consiglio europeo di Copenaghen, *Conclusioni della Presidenza*, 21-22 giugno 1993.

della Repubblica della Macedonia del Nord con la Grecia, e dalla dichiarazione unilaterale di indipendenza da parte del Kosovo e dalle relative tensioni con Belgrado – con cui peraltro i negoziati ASA erano stati temporaneamente congelati nel 2006 per quasi due anni a causa della scarsa collaborazione mostrata nei confronti dell’Aja<sup>43</sup>.

Nei vertici successivi sono fondamentalmente ribaditi gli stessi concetti espressi nei precedenti: impegno da parte dell’Unione a garantire la prospettiva di adesione in maniera concreta e commisurata agli sforzi compiuti dai Paesi interessati, e in linea con la capacità di assorbimento di nuovi Stati membri, importanza del rispetto delle condizionalità. Per quanto riguarda l’approccio europeo alla fase preliminare all’adesione, a partire dal 2007 programmi e strumenti finanziari a sostegno di Paesi candidati e potenziali candidati sono sostituiti dallo Strumento di preadesione IPA I<sup>44</sup> – in vigore fino al 2013, poi sostituito da IPA II nel 2014 e IPA III nel 2021 – dedicato ad interventi nel campo del sostegno alla transizione e al rafforzamento delle istituzioni, della cooperazione transfrontaliera, dello sviluppo regionale oltre che delle risorse umane e dello sviluppo rurale.

Nel 2014 la Presidenza della Commissione passa da Josè Barroso a Jean-Claude Juncker, che esclude l’eventualità di ulteriori allargamenti durante il proprio mandato a causa della necessità di riservare priorità al consolidamento interno dell’Unione. Nonostante il processo di allargamento sia destinato a subire un rallentamento in questo periodo, permane la considerazione della necessità di una prospettiva credibile di allargamento ai Balcani per la stessa stabilità del continente.<sup>45</sup> Nello stesso anno viene attivato il c.d. Processo di Berlino<sup>46</sup>, una iniziativa intergovernativa tedesca che si pone come sostegno complementare all’integrazione europea dei Balcani occidentali, grazie all’ausilio della Commissione Europea e dei Paesi membri dell’UE coinvolti – Austria, Croazia, Francia, Germania, Italia, Regno Unito, Slovenia – oltre che di istituzioni finanziarie internazionali.<sup>47</sup> L’iniziativa del Processo di Berlino ha in un certo senso garantito una minima continuità al processo di allargamento verso i Balcani in un momento critico, sottolineando i punti deboli della strategia delle istituzioni europee e suggerendo l’esigenza di un cambio di direzione nell’approccio dell’Unione.<sup>48</sup>

---

<sup>43</sup> <https://leg16.camera.it/522?tema=15&Balcani+occidentali>, consultato il 24 maggio 2021.

<sup>44</sup> [https://ec.europa.eu/regional\\_policy/it/funding/ipa/](https://ec.europa.eu/regional_policy/it/funding/ipa/), consultato il 24 maggio 2021.

<sup>45</sup> Sekulić, Tatjana, *op. cit.*, p.37.

<sup>46</sup> Sekulić, Tatjana, *op. cit.*, pp.94-96.

<sup>47</sup> *Ibidem*; <https://berlinprocess.info/about/>, consultato il 24 maggio 2021.

<sup>48</sup> Sekulić, Tatjana, *op. cit.*, p.38.

Gli sviluppi più recenti sembrano in parte suggerire una rivitalizzazione del progetto di allargamento ai Paesi balcanici, alla luce del maggiore risalto riservato alla questione dimostrato dalla Commissione e dell'adozione di una nuova metodologia per la gestione dei negoziati nella fase di preadesione, ma anche della decisione di aprire i negoziati per l'adesione di Albania e Macedonia del Nord – attualmente ancora in attesa dell'effettiva apertura a causa dei *veto* di alcuni Stati UE.

Nella Comunicazione “Una prospettiva di allargamento credibile e un maggior impegno dell'UE per i Balcani occidentali” del 6 febbraio 2018, la Commissione Europea definisce una strategia composta da sei iniziative *farò*<sup>49</sup> incentrate su ambiti specifici centrali per il processo di integrazione europea dei Paesi balcanici; tra queste, il rafforzamento del sostegno allo stato di diritto e alla governance attraverso un maggior coinvolgimento europeo che passa anche per un potenziamento tanto dei meccanismi di monitoraggio quanto del sostegno – attraverso il Fondo europeo per la democrazia – fornito a favore del pluralismo nella società civile come nei mezzi di comunicazione, ma anche il rafforzamento dell'impegno sulla sicurezza – interna ed esterna – e la migrazione, con particolare riferimento alla gestione della rotta balcanica, il sostegno allo sviluppo socioeconomico e alle politiche giovanili, un incremento della connettività a livello di energia e trasporti, il sostegno della riconciliazione e delle relazioni costruttive tra i Paesi balcanici, e il varo di un'Agenda digitale per i Balcani occidentali.

Durante il vertice svoltosi in Bulgaria il 17 maggio 2018 tra i capi di Stato e di governo dei Paesi UE e dei sei Stati balcanici partner UE è elaborata la c.d. Dichiarazione di Sofia, in cui sono affrontati anche temi inediti, quali lo sviluppo di un'economia digitale, società sostenibili, cambiamento climatico, sicurezza informatica. Accluso in allegato alla Dichiarazione figura il Programma delle priorità di Sofia, che individua i punti centrali del percorso di integrazione in sei obiettivi prioritari modellati sulle sei iniziative *farò* della Comunicazione della Commissione<sup>50</sup>.

L'importanza dell'integrazione europea dei Balcani è rimarcata anche dalla Presidente della Commissione europea Ursula Von der Leyen durante il discorso sullo Stato dell'Unione del 2020 e durante il vertice di Zagabria tenutosi in videoconferenza il 6 maggio 2020, in cui i Balcani occidentali sono percepiti come una priorità assoluta per l'Unione Europea<sup>51</sup>. Il

---

<sup>49</sup> [https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/economic-potential-eu-relations-western-balkans\\_it.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/economic-potential-eu-relations-western-balkans_it.pdf), consultato il 24 maggio 2021.

<sup>50</sup> Vertice UE-Balcani occidentali, “Dichiarazione di Sofia”, 17 maggio 2018.

<sup>51</sup> [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/statement\\_20\\_825](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/statement_20_825), consultato il 24 maggio 2021.

vertice del 2020 tra UE e Balcani occidentali, a vent'anni dal primo vertice di Zagabria, risulta profondamente segnato dall'emergenza sanitaria in corso, tanto nelle modalità quanto nei contenuti, anche in considerazione delle ingenti risorse finanziarie mobilitate a sostegno del sistema sanitario, economico-finanziario e sociale dei Paesi balcanici, ma non manca di richiamare i vertici precedenti più rilevanti – Zagabria 2000, Salonicco 2004, Sofia 2018 – nella riconferma da entrambe le parti dell'impegno verso l'adesione dei Balcani occidentali quale risoluta scelta strategica, e della necessità di intensificare la cooperazione a tutti i livelli, precisando tuttavia che l'aumento dell'assistenza fornita dall'Unione «sarà legato al conseguimento di progressi tangibili in materia di Stato di diritto e di riforme socioeconomiche, nonché al rispetto, da parte dei partner dei Balcani occidentali, dei valori, delle regole e delle norme dell'UE»<sup>52</sup>

Per quanto riguarda la nuova metodologia, adottata dalla Commissione europea il 5 febbraio 2020, questa è descritta nella comunicazione dal titolo “Rafforzare il processo di adesione – Una prospettiva europea credibile per i Balcani occidentali”, e prevede un ulteriore rafforzamento della concentrazione sulle riforme fondamentali a partire dai criteri oggettivi di adesione per consentire il passaggio alle fasi successive attraverso un approccio basato sul merito – dunque sui risultati concreti raggiunti dai singoli Stati – ma anche un orientamento politico più forte da realizzare attraverso l'intensificazione di vertici periodici e contatti ministeriali; la nuova metodologia cerca di muoversi anche verso la direzione di un processo più dinamico, attraverso l'organizzazione dei capitoli negoziali in *cluster* tematici al fine di accelerare i processi di preparazione e di favorire l'individuazione di misure di integrazione accelerata<sup>53</sup>.

## **2.2. Il percorso di integrazione europea dei Paesi balcanici**

Allo stato attuale il percorso di integrazione europea dell'area balcanica risulta lontano dall'essere compiuto e non privo di stalli e rallentamenti. Nonostante i progressi compiuti e l'avvenuta adesione di Slovenia e Croazia quello dell'allargamento resta un processo lento e accidentato, particolarmente problematico per le repubbliche sorte dalle guerre di dissoluzione della Jugoslavia, in cui le criticità di uno scenario postbellico si sono

---

<sup>52</sup> Vertice UE-Balcani occidentali, “Dichiarazione di Zagabria”, 6 maggio 2020.

<sup>53</sup> Commissione Europea, “*Enhancing the accession process - A credible EU perspective for the Western Balkans*”, 5 febbraio 2020.

inevitabilmente sommate alle difficoltà tipiche della transizione costituzionale postcomunista, ma anche di un quadro di consolidamento democratico tuttora incompleto e non privo di regressioni.

Il percorso di integrazione europea della Slovenia, riconosciuta dai Paesi membri della Comunità Europea come Stato indipendente il 15 gennaio 1992, segue invece una direzione singolare, slegata da quella seguita dal resto dei Paesi della ex-Jugoslavia e più simile al percorso dell'Europa orientale<sup>54</sup>, grazie ad una più favorevole condizione socioeconomica di partenza<sup>55</sup> – anche rispetto all'Albania – ed al suo limitato coinvolgimento nel conflitto degli anni novanta; la Slovenia è un Paese membro dell'Unione Europea dal 1° maggio 2004, in seguito alla richiesta di adesione del 1996 e dell'apertura dei negoziati nel 1998.

L'Albania ha presentato la propria richiesta di adesione nel 2009; gode pertanto dello status di Paese candidato dal 2014 in seguito alla realizzazione di una serie di riforme nei settori prioritari indicati dalla Commissione nel 2012 ed è attualmente in attesa dell'avvio formale da parte del Consiglio dei negoziati di adesione, rinviati nel 2018 e nel 2019 in seguito al *veto* olandese all'avvio dei negoziati con Tirana – motivato con la necessità di ulteriori progressi nel campo della corruzione – oltre a quello francese<sup>56</sup> – giustificato da Macron con la necessità di riservare la priorità alle riforme interne all'Unione e di riformare il processo di adesione<sup>57</sup> – opposto anche alla Repubblica di Macedonia del Nord, che ha subito anche il *veto* bulgaro, legato principalmente a questioni identitarie<sup>58</sup>. La Macedonia del Nord, al pari dell'Albania, è in attesa dell'apertura dei negoziati come previsto dalle Conclusioni del Consiglio su allargamento e PSA del 25 marzo 2020, avendo conseguito «risultati tangibili e duraturi»<sup>59</sup> nei confronti del programma di riforme richiesto dall'Unione e pertanto soddisfatto le condizioni stabilite dal Consiglio.

La Repubblica di Macedonia del Nord, Paese candidato dal dicembre 2005, aveva adottato nel 2008 il Partenariato di adesione, seguito l'anno dopo dalla raccomandazione della Commissione per l'apertura dei negoziati, poi subordinata<sup>60</sup> nel 2015 e 2016

---

<sup>54</sup> Gori, Luca. *Op. cit.*, p.34-35

<sup>55</sup> Sekulić, Tatjana. *The European Union and the Paradox of Enlargement: The Complex Accession of the Western Balkans*, Palgrave Macmillan, 2020. p.90.

<sup>56</sup> Fruscione, Giorgio. “Allargamento UE: la Francia spegne le speranze dei Balcani”. ISPI, 19 ottobre 2019  
<sup>57</sup> <https://europeanwesternbalkans.com/2019/12/28/from-protests-in-the-region-to-the-french-no-the-most-important-events-of-2019/>, consultato il 24 maggio 2020.

<sup>58</sup> Crespi, Giulio Gipsy.; Fruscione, Giorgio; Sasso, Alfredo; Selvelli, Giustina; Siragusa, Marco. *Capire i Balcani occidentali. Dagli accordi di Dayton ai giorni nostri.*, Bottega Errante Edizioni, 2021. p. 37.

<sup>59</sup> Consiglio dell'Unione Europea, “Conclusioni del Consiglio su allargamento e processo di stabilizzazione e di associazione – Albania e Repubblica di Macedonia del Nord”, 25 marzo 2020.

<sup>60</sup> <https://www.consilium.europa.eu/it/policies/enlargement/republic-north-macedonia/>, consultato il 24 maggio 2021.

all'implementazione di riforme prioritarie e al rispetto dell'Accordo di Pržino in risposta alla crisi politica ed istituzionale del 2015<sup>61</sup>; nel 2018 il Consiglio ha ritenuto soddisfacenti i risultati ottenuti dalla Macedonia del Nord e definito gli ulteriori interventi necessari all'apertura dei negoziati nelle Conclusioni sull'allargamento e il processo di stabilizzazione e di associazione.

La Croazia è al momento la seconda delle Repubbliche dell'ex Jugoslavia ad aver aderito ufficialmente all'UE, dopo la Slovenia. Ad ottobre del 2001 la Croazia aveva firmato l'Accordo di Stabilizzazione e Associazione, per poi presentare la domanda ufficiale di adesione all'Unione Europea il 21 febbraio del 2003, mentre nell'aprile dello stesso 2001 la Macedonia del Nord aveva già proceduto alla ratifica dell'ASA. In seguito al conferimento dello status di Paese candidato nel giugno 2004, l'apertura dei negoziati di adesione per la Croazia è stata approvata dal Consiglio il 3 ottobre del 2005, grazie all'adempimento croato all'impegno di totale cooperazione con il Tribunale penale internazionale per la ex Jugoslavia, ultima questione in sospeso per l'avvio dei negoziati e sospensiva ai fini degli stessi.<sup>62</sup> I negoziati sono stati conclusi nel 2011, mentre l'adesione all'UE è effettiva a partire dal 1° luglio 2013, in seguito alla conferma fornita dal referendum nazionale del 2012.

I percorsi di Serbia e Montenegro, attualmente gli unici Stati dell'area balcanica ad aver ufficialmente aperto i negoziati di adesione all'Unione Europea sono inizialmente coincidenti: al momento dell'apertura dei negoziati per l'Accordo di Stabilizzazione e Associazione nel 2005, i due sono ancora confederati. Nel 2006 la confederazione di Serbia e Montenegro, erede dal 2003 della Repubblica Federale di Jugoslavia istituita nel 1992, cessa di esistere, in seguito al *referendum* per l'indipendenza del Montenegro. Nonostante le iniziali apprensioni sul potenziale impatto sulle spinte centrifughe di Kosovo e *Republika Srpska* in Bosnia ed Erzegovina e sullo stesso processo di integrazione europea, l'indipendenza montenegrina fornisce uno sblocco all'*impasse* registrata nei negoziati ASA a causa di divergenze tra le due Repubbliche di Serbia e Montenegro e parzialmente risolta attraverso il *twin track approach* – basato sulla separazione dei negoziati relativi ad aree di competenza repubblicana.

La Repubblica di Serbia firma l'ASA nel 2008 – entrato in vigore nel 2013 – e il 22 dicembre dell'anno successivo presenta formale richiesta di adesione al Consiglio. Lo status ufficiale

---

<sup>61</sup> Martino, Francesco. "Macedonia, le elezioni della discordia" – *Commentary*. ISPI, 23 febbraio 2016.

<sup>62</sup> Consiglio dell'Unione Europea, *Comunicato stampa – 2678° Sessione del Consiglio – Affari generali e relazioni esterne*.

di Paese candidato è concesso alla Serbia il 1° marzo del 2012<sup>63</sup>, in forza dei progressi compiuti verso il soddisfacimento del criterio politico e dei requisiti ASA, ed in particolare della ripresa del dialogo con Pristina e della cooperazione con il Tribunale penale internazionale per la ex Jugoslavia.<sup>64</sup>

Dall'apertura ufficiale dei negoziati nel 2014 con la prima riunione della conferenza di adesione a livello ministeriale sono stati aperti diciotto<sup>65</sup> capitoli negoziali su trentacinque, di cui due – relativi ad agricoltura e sviluppo rurale (11) e pesca (13) – sono stati provvisoriamente chiusi. Resta inoltre cruciale la questione della normalizzazione dei rapporti con il Kosovo, che quanto ad integrazione europea rappresenta necessariamente un caso a parte: anche il Kosovo, entro i limiti consentiti in ottemperanza alla Risoluzione N°1244 del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite, è stato inserito a partire dal novembre 2002 nel PSA, nell'ottica di consentire assistenza finanziaria, dialogo politico e concessioni commerciali atte ad evitare la marginalizzazione della regione: i negoziati per l'Accordo di Stabilizzazione e Associazione sono stati condotti tra il 2013 e il 2014, mentre l'accordo è attualmente in vigore dal 2016. Nonostante la designazione ufficiale come potenziale candidato, la questione dell'adesione all'Unione Europea resta invece chiaramente subordinata alla conclusione di un dialogo costruttivo con Belgrado e al riconoscimento del Kosovo come entità statale indipendente dalla Serbia anche dalla totalità dei Paesi UE.

In seguito alla dissoluzione della confederazione di Serbia e Montenegro, l'Accordo di Stabilizzazione e Associazione per il Montenegro è stato firmato nel 2007, e la domanda di adesione è stata presentata il 15 dicembre 2008. Il Consiglio ha adottato la decisione di aprire i negoziati di adesione con il Montenegro nel giugno del 2012, pur sottolineando i progressi ancora da compiere, in particolare riguardo l'indipendenza del potere giudiziario e le misure di contrasto alla corruzione e alla criminalità organizzata<sup>66</sup>. Ad oggi i capitoli negoziali aperti con il Montenegro sono trentatré su trentacinque, di cui tre provvisoriamente chiusi.

Nonostante la presenza di alcuni punti in sospeso e passi indietro anche consistenti sul piano dello stato di diritto e del consolidamento democratico – con particolare riferimento alle lacune montenegrine nella *rule of law*, nell'ambito del contrasto ad una corruzione

---

<sup>63</sup> <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-4-2012-INIT/en/pdf>. Consiglio Europeo, "Conclusioni", 2 marzo 2012.

<sup>64</sup> <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-139-2011-REV-1/en/pdf>. Consiglio Europeo, "Conclusioni", 25 gennaio 2012.

<sup>65</sup> [https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/near\\_factograph\\_serbia.pdf](https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/near_factograph_serbia.pdf), consultato il 26 maggio 2021.

<sup>66</sup> <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-11690-2012-INIT/it/pdf>, Consiglio Europeo, "Comunicato stampa – 3180° sessione del Consiglio", 26 giugno 2012. Consultato il 26 maggio 2021.

particolarmente pervasiva e nella garanzia di libertà di stampa, la cui insufficienza è sottolineata anche dalle istituzioni europee, ed alla situazione serba, caratterizzata da una continua regressione democratica – tanto la Serbia quanto il Montenegro rappresentano attualmente gli unici due ordinamenti per cui la prospettiva di adesione sembra essere relativamente prossima; nel formulare sua strategia per i Balcani occidentali del 2018 la Commissione Europea avrebbe infatti paventato per i due Stati balcanici l'ipotesi dell'idoneità completa all'adesione entro il 2025, comunque una «prospettiva estremamente ambiziosa» e «la cui realizzazione dipende esclusivamente dai meriti e dai risultati oggettivi di ciascun paese»<sup>67</sup>.

Più complicato si presenta il quadro per la Bosnia ed Erzegovina, dotata di un assetto istituzionale complesso e non privo di limiti, primo tra tutti l'etnocentrismo, una nazione pesantemente segnata in tutto dal conflitto degli anni Novanta e le cui condizioni politiche, economiche e sociali impongono sforzi consistenti per l'adeguamento ai criteri di adesione. I negoziati per la stipula dell'Accordo di Stabilizzazione e Associazione, avviati nel 2005, sono stati conclusi nel 2008, mentre il conferimento dello status di potenziale candidato ha dovuto attendere il 2014. La domanda ufficiale di adesione all'UE della Bosnia ed Erzegovina è stata presentata al Consiglio il 15 febbraio 2016, tuttavia non è ad oggi stato possibile riscontrare un grado accettabile di conformità ai criteri di adesione<sup>68</sup>, pertanto lo status di Paese candidato rappresenta ancora un traguardo da avvicinare con sforzi concreti da parte delle istituzioni bosniaco-erzegovesi.

### **2.3. Il consolidamento democratico nei Paesi balcanici**

I percorsi di consolidamento democratico degli Stati dell'area balcanica sono attualmente ancora per la maggior parte incompleti, ad eccezione degli ordinamenti parte dell'Unione Europea, la cui *membership* rappresenta una garanzia dei risultati ottenuti. Secondo quanto documentato dal rapporto di *Freedom House* per il 2020, tanto la Slovenia quanto la Croazia sono considerati regimi democratici, sebbene la definizione di democrazia consolidata non sia completamente applicabile al caso croato, che rientra tra le democrazie semi-

---

<sup>67</sup>Commissione Europea, “Una prospettiva di allargamento credibile e un maggior impegno dell'UE per i Balcani occidentali”, 6 febbraio 2018.

<sup>68</sup> Commissione Europea, “Bosnia and Herzegovina 2020 Report”, 6 ottobre 2020.

consolidate.<sup>69</sup> Per quanto riguarda la garanzia dell'accesso ai diritti politici e delle libertà civili, Slovenia e Croazia presentano un grado di libertà in linea con la media dell'Unione Europea, ed in particolare la Slovenia raggiunge un punteggio pari a novantaquattro centesimi – pari a quello raggiunto dalla Germania e superiore a quello attribuito all'Italia – mentre alla Croazia è stato assegnato un punteggio di ottantacinque centesimi.

Uno scenario differente è invece quello descritto per quanto riguarda gli altri Paesi dell'area balcanica, definiti nel rapporto di *Freedom House* come regimi ibridi o di transizione. Le maggiori problematiche evidenziate sono rappresentate da una corruzione sistemica, dalla presenza di una criminalità organizzata inadeguatamente contrastata, una scarsa alternanza delle forze politiche al potere, insufficiente indipendenza del potere giudiziario, un ambiente politico polarizzato, spesso su basi etniche – in particolare tra gli Stati dell'ex Jugoslavia. Le fragili e incompiute democrazie balcaniche hanno inoltre inevitabilmente risentito degli eventi del 2020, che ne hanno evidenziato le debolezze strutturali; l'emergenza sanitaria ha in alcuni casi rappresentato un *alibi* all'introduzione di restrizioni non chiaramente limitate nel tempo delle libertà civili e alla violazione dei diritti umani e di misure altamente controverse – come ad esempio la pubblicazione delle identità dei cittadini montenegrini sottoposti ad isolamento domiciliare – oltre che di modifiche alle leggi elettorali e procedure legislative accelerate, l'attribuzione di pieni poteri ai presidenti delle repubbliche e la dichiarazione a tempo indeterminato dello stato di emergenza e il rinvio delle elezioni come avvenuto ad esempio in Serbia o in Macedonia del Nord.<sup>70</sup> Questo tipo di azioni, unito a tendenze di regressione democratica di più lungo periodo ha comportato in particolare il declassamento da parte di *Freedom House* della Serbia di Vučić e del Montenegro di Đukanović da regimi democratici – seppure non ancora consolidati – a regimi ibridi:

*Meanwhile in the Balkans, years of increasing state capture, abuse of power, and strongman tactics employed by Aleksandar Vučić in Serbia and Milo Đukanović in Montenegro have tipped those countries over the edge—for the first time since 2003, they are no longer categorized as democracies in Nations in Transit.*

*(Freedom House, Nations in Transit 2020, Dropping the democratic Facade)*

---

<sup>69</sup> <https://freedomhouse.org/countries/nations-transit/scores>, consultato il 27 maggio 2021.

<sup>70</sup> BiEPAG, *Policy Brief “The Western Balkans in the times of Global Pandemic”*, aprile 2020.

Nel complesso il percorso di consolidamento democratico dei Balcani occidentali ha registrato una involuzione rispetto ai progressi raggiunti negli ultimi decenni, che gli ultimi sviluppi sembrano aver rimesso in discussione. Il rischio di vanificare gli sforzi compiuti è concreto e presenta costi elevati in termini sociali ed economici oltre che politici, anche in considerazione del fatto che i percorsi di transizione dal modello autoritario socialista al modello costituzionale liberaldemocratico dei Balcani occidentali si siano avviati piuttosto tardi – le prime elezioni multipartitiche competitive si sono svolte nell’arco del 1990 nelle repubbliche jugoslave e nel 1991 in Albania – e in maniera relativamente blanda, registrando un cambiamento dominato dalle *élites* comuniste precedenti, in assenza di opposizioni forti<sup>71</sup>; in Serbia e Montenegro le prime elezioni competitive avevano riconfermato sostanzialmente la stessa classe dirigente ex comunista, mentre in Albania, ex paese satellite dell’URSS, questa ha goduto di un peso contrattuale preponderante. Come risultato, la transizione albanese si è rivelata incompleta oltre che molto ritardata, mentre nel caso della Jugoslavia, l’avvio di un processo di transizione più che altro apparente ha fornito una spinta alle rivendicazioni di autodeterminazione, portate poi all’estremo nel corso degli anni Novanta – ad esclusione della Slovenia<sup>72</sup>.

In Albania il processo di transizione costituzionale avviato nel 1991 aveva previsto l’adozione di un testo costituzionale provvisorio e di portata limitata, in attesa dell’elaborazione di una Costituzione che sarebbe stata elaborata da una commissione speciale dell’Assemblea popolare in previsione dell’abrogazione della Costituzione del 1976, progressivamente emendato in seguito alle elezioni anticipate del 1992. Il testo costituzionale successivo sarebbe stato approvato nel 1998, con l’assistenza del Consiglio d’Europa tramite la Commissione di Venezia, ma avrebbe necessitato di ulteriori revisioni in particolare riguardo l’indipendenza della magistratura.

Per quanto riguarda la Jugoslavia, i primi segnali di innovazione sul piano delle revisioni costituzionali a livello federale e delle repubbliche costitutive si erano registrati nel 1988, con un’apertura al riconoscimento della proprietà privata, e nella revisione costituzionale del 1990, che ampliava le previsioni riguardanti i diritti dei cittadini, garantendo tra l’altro il pieno riconoscimento di tutti i tipi di proprietà, ed il riconoscimento dell’autonomia dei tribunali e del pluralismo politico.<sup>73</sup> Nella stessa direzione si erano mosse le repubbliche

---

<sup>71</sup> Di Gregorio, Angela. *“I sistemi costituzionali dell’Europa centro-orientale, baltica e balcanica”*, Wolters Kluwer, 2019. pp. 20-28.

<sup>72</sup> *Ibidem*.

<sup>73</sup> *Ivi*, pp.63.

costituenti, con l'eliminazione dei termini e simboli relativi al socialismo – Croazia, Slovenia – e l'introduzione del multipartitismo e del riferimento alla libertà delle organizzazioni politiche ed al divieto di rovesciamento violento dell'ordinamento costituzionale – Macedonia del Nord, Bosnia ed Erzegovina. Nel caso della Bosnia ed Erzegovina, inoltre, l'elemento etnico era centrale quale base di legittimazione politica.<sup>74</sup> Nel complesso, all'interno delle stesse revisioni costituzionali si ravvisano anche le tendenze secessioniste di fondo, con l'eliminazione dei simboli jugoslavi e, nel caso della Slovenia, della proclamazione della superiorità della Costituzione nazionale rispetto a quella federale. In seguito alla dissoluzione della Jugoslavia, dalle costituzioni successive adottate dalle ex repubbliche costituenti a partire dal 1992 traspare una commistione tra elementi ereditati dal passato socialista ed altri ripresi dal costituzionalismo occidentale, con un ampio spazio dedicato ai diritti sociali ed una residuale previsione della pena capitale accanto ad un ampliamento del catalogo di diritti, doveri e libertà dell'uomo e del cittadino. La Costituzione della Bosnia ed Erzegovina rappresenta in questo quadro un caso a parte, la cui elaborazione, contestuale ai negoziati di Dayton, è sostanzialmente eterodiretta, con un ruolo preponderante del c.d. Gruppo di Contatto a conduzione delle trattative. Per quanto riguarda Serbia e Montenegro, durante il periodo della soluzione confederale è in vigore un testo costituzionale di derivazione diretta delle “Basi di partenza per la ristrutturazione dei rapporti tra la Serbia e Montenegro elaborate con l'intermediazione UE”, adottato nel 2003 ed inclusivo di un catalogo dei diritti adottato separatamente nella “Carta dei diritti umani e delle minoranze e delle libertà civili” parte della Costituzione stessa. In seguito alla secessione montenegrina, il processo di elaborazione della Costituzione del Montenegro si svolge con un maggiore coinvolgimento degli attori internazionali, dovuto alla necessità di presentare una seconda domanda di adesione al Consiglio d'Europa rispetto a quella presentata dall'Unione di Serbia e Montenegro; questo comporta un livello superiore di tutela dei diritti rispetto a quanto previsto secondo il dettato costituzionale precedente, requisito non necessario per la Repubblica di Serbia, in quanto Stato successore dell'Unione. La Costituzione serba del 2006 è approvata alcuni mesi dopo la proclamazione ufficiale dell'indipendenza montenegrina, senza particolare interventi da parte della comunità internazionale, e prevede da una parte una maggiore certezza dei diritti di proprietà, una riduzione dello spazio dedicato a diritti e garanzie sociali, e una disciplina relativa alla tutela dei diritti delle minoranze più dettagliata ma meno avanzata rispetto a quella prevista nella

---

<sup>74</sup> *Ibidem.*

Costituzione del 1990.<sup>75</sup> Elementi di regressione democratica si sono registrati soprattutto a livello di prassi, spingendosi oltre le disposizioni costituzionali aggirandone o forzandone i limiti; nonostante la presenza di un Parlamento eletto formalmente secondo principi democratici, l'attuale svolgimento delle elezioni e l'informazione alla base delle scelte elettorali sono soggetti al controllo delle forze politiche dominanti, che di contro dispongono di una porzione consistente dei mezzi di comunicazione quali cassa di risonanza per una campagna elettorale permanente fondata su retoriche sovraniste, nazionaliste ed etno-nazionaliste, come dimostrato in occasione delle elezioni parlamentari serbe del 2020<sup>76</sup>. Il funzionamento stesso delle assemblee legislative è spesso ridotto ad un livello appena sufficiente all'approvazione del bilancio necessario al mantenimento dell'assemblea stessa<sup>77</sup> – Bosnia ed Erzegovina, 2019 – e la loro rappresentatività minata da una marginalizzazione delle opposizioni<sup>78</sup>.

Un'altra caratteristica del percorso di transizione democratica nei Paesi balcanici è la forte influenza di attori esterni, legata alla risoluzione del conflitto in ex Jugoslavia prima ancora che all'adesione all'Unione Europea o ad organizzazioni internazionali come il Consiglio d'Europa e la NATO; in particolare si distingue nell'ambito del c.d. catalogo dei diritti una scrittura condizionata, comune al complesso degli Stati balcanici, una scrittura guidata – Albania, Macedonia del Nord, Unione di Serbia e Montenegro, e infine Montenegro – e di una internazionalizzazione delle costituzioni dei cataloghi – Bosnia ed Erzegovina, Kosovo. se da una parte questo ha favorito in casi come quello albanese una migliore strutturazione del testo costituzionale<sup>79</sup>, dall'altra questo presenta la problematica di un *deficit* democratico delle costituzioni adottate, in particolare per quanto riguarda la costituzione bosniaco-erzegovese, contenuta nell'allegato n. 4 degli Accordi di Dayton del 1995 ed elaborata in ambito puramente internazionale.<sup>80</sup>

---

<sup>75</sup> Ivi, pp. 80-81.

<sup>76</sup> <https://www.osce.org/odihr/elections/serbia/455173>, consultato il 29 maggio 2020.

<sup>77</sup> <https://freedomhouse.org/country/bosnia-and-herzegovina/nations-transit/2020>, consultato il 29 maggio 2020.

<sup>78</sup> Mujanović, Jasmin. "The EU and the Crisis of Democracy in the Balkans", Political Insight, vol. 9, 1: pp. 9-11. 28 febbraio 2018.

<sup>79</sup> Di Gregorio, Angela. *Op. cit.*, p.151.

<sup>80</sup> Montanari, Laura. "La complessa soluzione istituzionale adottata in Bosnia ed Erzegovina: finalità ed effetti nel passare del tempo", European Diversity and Autonomy Papers, febbraio 2019, pp. 8-9.

## 2.4. Integrazione europea e rafforzamento della democrazia: una relazione biunivoca

La credibilità del processo di allargamento ha inevitabilmente risentito della discontinuità mostrata da entrambe le parti. Gli stessi *leader* dei Paesi balcanici sono coinvolti nella questione della credibilità del proprio impegno relativo all'adesione, legata a doppio filo al problema del consolidamento democratico. Segnali anche tiepidi di un potenziale cambio di direzione in senso democratico hanno favorito l'apertura ad un dialogo sulla prospettiva europea dell'area, come avvenuto per Grecia, Spagna e Portogallo negli anni della CEE: la caduta del regime di Milošević ad ottobre del 2000 con l'elezione di Kostunica e la morte di Franjo Tuđman avvenuta nel novembre del 1999 avevano in effetti contribuito alla normalizzazione dei rapporti con i governi dei Paesi balcanici, qualificati a partire dal Consiglio di Feira come candidati potenziali all'adesione all'UE, con l'abolizione delle sanzioni in vigore contro la RFJ, l'inclusione di quest'ultima tra i beneficiari del programma di assistenza finanziaria CARDS, lo sviluppo di rapporti contrattuali con l'Unione Europea e l'estensione delle misure commerciali asimmetriche adottate nei confronti di altri Stati balcanici<sup>81</sup>. Allo stesso modo, l'ascesa e l'irrigidirsi di regimi autoritari competitivi concretizzano il rischio di allontanare ulteriormente la prospettiva europea, raffreddando il dialogo con le istituzioni dell'UE e favorendo al contrario l'intensificazione – e la promozione – dei rapporti con *partner* internazionali meno esigenti sotto questo punto di vista, come la Russia di Putin e la Cina di Xi Jinping; su questo punto basti considerare la forte enfasi riservata agli aiuti cinesi per la gestione della pandemia dalla Serbia, dove ad esempio lo slogan “*Hvala, brate Si*” – “Grazie, fratello Xi” – è stato diffuso sulla cartellonistica della testata filo-governativa *Informer.rs*, segnalata dalla *East StratCom Task Force* del Servizio europeo per l'azione esterna nell'ambito del progetto *EUvsDisinfo*<sup>82</sup> per la pubblicazione di notizie false o distorte in favore delle narrative del Partito Progressista Serbo. Al contrario, una scarsa o nulla visibilità è stata riservata agli aiuti poi stanziati da parte dell'Unione Europea, che anzi Vučić aveva criticato definendo la solidarietà europea inesistente.<sup>8384</sup>

---

<sup>81</sup> Gori, Luca. *Op. cit.*, pp. 50-52.

<sup>82</sup> <https://euvsdisinfo.eu/700-false-news-stories-in-serbian-tabloids-in-2018/>, consultato il 30 maggio 2020.

<sup>83</sup> Subotić, S., Janjić, M., “*What have we learned from the COVID-19 crisis in terms of Sino-Serbian relations?*”, European Policy Centre, aprile 2020. p. 4.

<sup>84</sup> <https://www.euractiv.com/section/china/news/serbia-turns-to-china-due-to-lack-of-eu-solidarity-on-coronavirus/>, consultato il 30 maggio 2021.

Oltre che del segnale di euroscetticismo manifestato dalle spinte più o meno esplicite della comunicazione pubblica e politica in favore di narrative ostili o indifferenti nei confronti dell'Unione Europea, questo atteggiamento è anche indice della carenza all'interno della regione di attori politici concretamente impegnati nella realizzazione di una agenda liberale<sup>85</sup> oltre che europea; nonostante rallentamenti e criticità, l'integrazione europea resta un progetto che richiede, incentiva e tutela la costruzione ed il consolidamento di uno Stato che si fondi sui principi della democrazia e dello Stato di diritto. Nonostante sia necessario precisare come l'efficacia degli strumenti di tutela forniti dall'UE contro derive autoritarie sia tutt'altro che scontata, come dimostrano i casi di Polonia e Ungheria, integrazione europea e consolidamento democratico possono dunque definirsi termini di una relazione biunivoca di rafforzamento – o indebolimento – reciproco: un minore impegno mostrato sul piano del consolidamento democratico rallenta il processo di adesione, oltre a rappresentare un possibile indicatore di un ridotto interesse. In questo senso il declino democratico attualmente in corso nei Balcani occidentali, particolarmente marcato in Serbia a partire dal 2013 e tra il 2008 ed il 2007 in Macedonia del Nord<sup>86</sup>, può essere letto come sintomatico di una crescente indifferenza verso la prospettiva di adesione e gli impegni ad essa collegati da parte delle rispettive élites politiche.

Come si è osservato nel capitolo precedente, *rule of law* e consolidamento democratico hanno rappresentato e rappresentano requisiti fondamentali ed inderogabili per la costruzione di una relazione privilegiata con l'Unione Europea, fino alla prospettiva di adesione vera e propria, anche al fine di minimizzare il rischio di includere membri politicamente ed economicamente instabili. Allo stesso tempo, i criteri di Copenaghen assolvono anche alla funzione di guidare gli Stati candidati attraverso meccanismi trasformativi<sup>87</sup> di *gatekeeping*, analisi comparativa (*benchmarking*) e monitoraggio, disposizione di modelli legislativi ed istituzionali, assistenza finanziaria e tecnica condizionata al rispetto dei criteri, consulenza e gemellaggi<sup>88</sup>. La potenzialità trasformativa di questi strumenti è concretizzata dal bilanciamento tra condizionalità positive e negative, che incentivano lo Stato candidato ad operare le trasformazioni necessarie per evolvere il proprio rapporto con l'UE e perseguire efficacemente l'obiettivo della *membership*. Questo

---

<sup>85</sup> <https://europeanwesternbalkans.com/2020/10/20/bsf-western-balkans-is-influenced-by-strong-anti-western-narratives/>, consultato il 30 maggio 2021.

<sup>86</sup> Bieber, Florian; Lavrić, Milan. “Shifts in Support for Authoritarianism and Democracy in the Western Balkans”, *Problems of Post-Communism*, 68:1, 17-26, 16 giugno 2020. p.17.

<sup>87</sup> Grabbe, Heather. *The EU's Transformative Power*, Palgrave Macmillan, 2006.

<sup>88</sup> Gateva, Eli. *Op. cit.*, p. 24.

tipo di meccanismo si è rivelato valido nella transizione democratica degli Stati post-socialisti dopo la dissoluzione dell'URSS, stimolando l'implementazione di riforme e favorendo la genesi di partiti europeisti, senza tuttavia risolvere le problematiche tipiche della regione se non in parte<sup>89</sup>. Lo scenario balcanico oggi pone l'Unione Europea davanti a una ulteriore sfida rispetto a quanto rappresentato dalla riconciliazione dei conflitti tra Francia e Germania<sup>90</sup> o dall'integrazione dei Paesi dell'ex URSS, considerando che il processo di integrazione europea si sviluppa in contemporanea con il processo di democratizzazione ma anche di *state-building* nel contesto del lungo dopoguerra jugoslavo. Guardando agli Stati balcanici attualmente membri dell'Unione Europea, circa il caso sloveno – con le dovute precisazioni sulle differenze in condizioni e contesto di partenza – è possibile affermare che il processo di democratizzazione sia avvenuto in maniera piuttosto fluida, attraverso la creazione di istituzioni funzionanti, di una amministrazione efficiente e l'attuazione di principi democratici di governance<sup>91</sup> che hanno portato la Slovenia a sviluppare una democrazia perfettibile ma consolidata durante il percorso di adesione all'UE. Anche rispetto alla Croazia l'Unione Europea è stata in grado di promuovere un cambiamento a livello sociale e politico, in particolare nella politica estera, nella modernizzazione della pubblica amministrazione e nello sviluppo di un sistema democratico, mentre meno progressi sono stati compiuti nell'area della tutela delle minoranze<sup>92</sup>. Nell'ambito del consolidamento dello stato di diritto non sono inoltre trascurabili gli effetti della pressione delle condizionalità dell'Unione Europea nella collaborazione con il Tribunale penale internazionale per la ex Jugoslavia. Resta però da tenere in conto un fattore sostanziale nell'integrazione europea di Croazia e Slovenia, ovvero il fatto che nell'allargamento a questi Stati l'Unione Europea non era chiamata a fronteggiare la questione *state-building* al livello richiesto dagli altri Paesi balcanici.

Su questo fronte e su quello della mediazione di situazioni conflittuali è possibile far riferimento all'esperienza dell'impatto europeo nel contesto della gestione della crisi tra Podgorica e Belgrado, in cui l'incentivo della prospettiva di adesione all'Unione Europea era stata funzionale al raggiungimento di un compromesso<sup>93</sup>. Un meccanismo simile, i cui esiti sono tuttavia ancora da definire, è riscontrabile nella mediazione facilitata dall'UE nel

---

<sup>89</sup> Meka, Eltion; Savić-Bojanić, Maja. “*The Challenges of Democratization and Reconciliation in the Post-Yugoslav Space*”, Nomos, 2020. pp. 111-114.

<sup>90</sup> *Ivi*, p. 115.

<sup>91</sup> Džankić, Jelena. *The EU and Member State Building*. Routledge, 2014. p.9.

<sup>92</sup> *Ivi*, pp.57-59.

<sup>93</sup> Gori, Luca. *op. cit.*, pp. 54-55.

dialogo tra Serbia e Kosovo riguardo il riconoscimento di quest'ultimo come ente statale indipendente e la normalizzazione dei rapporti diplomatici tra i due Paesi. In entrambi i casi oltre a fornire una guida ed un incentivo pratico condizionato al raggiungimento dei risultati, l'intervento dell'Unione si pone come una conferma dell'impegno da parte europea a mantenere concreta la prospettiva di adesione mostrando un impegno stabile e di lungo periodo nell'area. L'efficacia delle condizionalità e del potere trasformativo dell'integrazione europea, tuttavia, viene meno nel caso in cui le istituzioni UE non riescano a mostrare nella pratica e con una certa continuità questo impegno, come anche nel caso si verifichi una perdita di interesse da parte degli stessi Paesi candidati.

## CAPITOLO III

### I CASI DELLA REPUBBLICA DI SERBIA E DI BOSNIA ED ERZEGOVINA

#### 3.1. La Repubblica di Serbia

##### 3.1.1. *Il percorso della Serbia verso l'UE*

Come si è avuto modo di accennare nel precedente capitolo, il cammino verso l'adesione all'Unione Europea della Repubblica di Serbia è attualmente alla fase dei negoziati, avviati il 21 gennaio 2014 in occasione della prima Conferenza di adesione a livello ministeriale<sup>94</sup>, in seguito al raggiungimento del grado di conformità ai criteri di adesione necessario all'apertura formale della fase negoziale e della siglatura di un primo accordo sui principi che disciplinano la normalizzazione delle relazioni con il Kosovo. Il nodo rappresentato dalla questione kosovara, il cui relativo capitolo è stato aperto nella sede della seconda Conferenza di adesione, costituisce un punto critico per l'evoluzione dei negoziati con la Serbia, la cui posizione sul riconoscimento del Kosovo resta rigida nonostante il parere consultivo della Corte internazionale di giustizia – richiesto dall'Assemblea generale dell'ONU con la risoluzione 63/3 – abbia decretato la legittimità della dichiarazione di indipendenza del 17 febbraio 2008 e la sua conformità al diritto internazionale<sup>95</sup>.

*The Court has concluded above that the adoption of the declaration of independence of 17 February 2008 did not violate general international law, Security Council resolution 1244 (1999) or the Constitutional Framework. Consequently the adoption of that declaration did not violate any applicable rule of international law.*

---

<sup>94</sup> Consiglio dell'Unione Europea, "Prima Conferenza di Adesione con la Serbia", 21 gennaio 2014.

<sup>95</sup> International Court of Justice, "Accordance with international law of the unilateral declaration of independence in respect of Kosovo", 22 luglio 2010, p.43.

*(CIG, “Accordance with international law of the unilateral declaration  
of independence in respect of Kosovo”, General conclusions,  
22.07.2010)*

Oltre la questione della normalizzazione dei rapporti con il Kosovo, le aree richiedenti maggiori sforzi per l’armonizzazione della legislazione serba all’*acquis* sono state individuate nella *general position* elaborata dalla Conferenza di adesione nella *rule of law*, con particolare riferimento alla necessità di riforma del sistema giudiziario, alla lotta alla corruzione, e all’indipendenza delle principali istituzioni; quanto alla tutela dei diritti dei gruppi vulnerabili e la loro inclusione nel tessuto sociale, si sottolinea la necessità dell’implementazione di una legislazione sulla protezione delle minoranze e del contrasto alla discriminazione sulla base di orientamento sessuale ed identità di genere e nei confronti delle minoranze nazionali<sup>96</sup>. Nel corso delle successive Conferenze intergovernative di Adesione sono ad oggi stati aperti diciotto su trentacinque capitoli negoziali, tra cui i capitoli relativi alla magistratura e ai diritti fondamentali (23) alle questioni in tema di giustizia, libertà e sicurezza (24), aperti nella sede della terza Conferenza di Adesione con la Serbia, e per cui, allo stato attuale, non è ancora emerso un bilancio sostenibile per il raggiungimento degli obiettivi<sup>97</sup>. Dei capitoli aperti, i due relativi alle aree di scienza e ricerca (25) e ad istruzione e cultura (26) sono stati provvisoriamente chiusi.

I progressi compiuti nell’ambito del criterio politico di adesione durante gli ultimi anni trascorsi dall’apertura ufficiale dei negoziati sono stati limitati<sup>98</sup> in particolare sul fronte del contrasto alla corruzione, che resta pervasiva e prevalente in diverse aree, nonostante le misure volte al rafforzamento e all’assicurazione di indipendenza dell’Agenzia Anticorruzione. Su questo tema la situazione serba è stata definita dal *Group d’États contre la Corruption* come «nel complesso insoddisfacente» e non conforme alle raccomandazioni sulla prevenzione della corruzione di deputati, giudici e pubblici ministeri<sup>99</sup>. Gli sforzi della Serbia dovrebbero indirizzarsi, secondo le indicazioni dell’Unione Europea, verso una effettiva implementazione di una legislazione in linea con le raccomandazioni GRECO e con

---

<sup>96</sup> Conference on accession to the European union, General EU position, Ministerial meeting opening the Intergovernmental Conference on the Accession of Serbia to the European Union, 9 gennaio 2014.

<sup>97</sup> Parlamento Europeo, *Risoluzione sulle relazioni 2019 e 2020 della Commissione sulla Serbia*, 25 marzo 2021.

<sup>98</sup> Commissione Europea, “*Report Serbia 2019*”, 29 maggio 2019, p.3.

<sup>99</sup> Parlamento Europeo, *Risoluzione sulle relazioni 2019 e 2020 della Commissione sulla Serbia*, 25 marzo 2021.

l'*acquis*, e di una strategia di contrasto alla corruzione sostenuta da un *action plan* realistico e da un opportuno meccanismo di coordinazione.

Anche nell'ambito del contrasto della criminalità organizzata, pur segnalando uno sviluppo nella collaborazione serba con l'Europol, la Commissione ha evidenziato la necessità di un maggiore sforzo nella direzione dello smantellamento di organizzazioni criminali di grandi dimensioni ed attive a livello internazionali, oltre all'attuale carenza di *track record* convincenti di indagini efficaci, azioni penali e condanne relative a casi legati alla criminalità organizzata, con un approccio che adotti una prospettiva non limitata al singolo caso e che includa il monitoraggio sistematico dei flussi di denaro ed un opportuno meccanismo di controllo<sup>100</sup>.

Nel *report* della Commissione del 2020 è inoltre menzionato lo stallo nella riforma del sistema giudiziario, i cui rinvii implicano inoltre ripercussioni anche sull'adozione di normative necessarie alla garanzia dell'indipendenza dello stesso potere giudiziario, tema su cui tra l'altro il Parlamento ha sottolineato la portata limitata dei progressi compiuti<sup>101</sup>. Le riforme legislative sollecitate dall'Unione Europea in quest'area comprendono anche l'adozione ed applicazione di un sistema centralizzato di gestione dei casi che permetta di misurare eventuali progressi del sistema giudiziario serbo quanto ad efficienza ed efficacia. A livello legislativo la Commissione ha registrato un relativo avanzamento nel sostegno dei diritti fondamentali e della libertà dei *media*, tuttavia ha sottolineato nella pratica la necessità di assicurarne una implementazione costante ed efficiente, rafforzare le istituzioni preposte e la loro indipendenza, notando in generale la permanenza di carenze strutturali dell'ordinamento serbo in questo settore. Particolare preoccupazione è stata inoltre espressa relativamente all'assenza di progressi<sup>102</sup> in un'area critica come quella della libertà di espressione e dell'indipendenza dei mezzi di comunicazione, in merito a cui il Parlamento Europeo ha espresso tra l'altro la sua condanna verso la degenerazione nell'*hate speech* rivolto a «membri dell'opposizione parlamentare, intellettuali indipendenti, ONG, giornalisti e personalità di spicco, anche da parte di membri dei partiti al governo»<sup>103</sup>. Nonostante la stesura di una strategia per i *media* operata in maniera inclusiva e trasparente, la Serbia deve ancora intraprendere le relative misure di attuazione e migliorare il contesto per la libertà di espressione, in base al piano nazionale revisionato adottato nel 2020. Tra i passaggi

---

<sup>100</sup> *Ibidem*.

<sup>101</sup> *Ibidem*.

<sup>102</sup> Commissione Europea, *Serbia 2020 Report*, 6 ottobre 2020.

<sup>103</sup> Parlamento Europeo, *Risoluzione cit.*

fondamentali in questo campo la Commissione ha individuato anche la messa in pratica di misure che garantiscano un'adeguata azione legale nei confronti di casi di violenza, intimidazioni o violazioni della *privacy* verso i giornalisti, e una maggiore trasparenza riguardo alla proprietà dei mezzi di comunicazione<sup>104</sup>.

Quanto al funzionamento delle istituzioni serbe è invece richiesto loro, nell'ottica dell'evoluzione dei negoziati, una maggiore collaborazione e disposizione al dialogo sia tra governo e parti sociali – pilastro del modello sociale europeo – sia tra le forze partitiche e tra governo e assemblea legislativa – criticando la scelta delle opposizioni del boicottaggio delle elezioni e dei lavori parlamentari, che ha di fatto lasciato ulteriormente campo libero al partito di maggioranza da essi contestato.

Fonti di preoccupazione per l'Unione Europea sono rappresentate dalla qualità del processo legislativo in un parlamento difettivo della rappresentanza delle opposizioni e da queste delegittimato, caratterizzato da un forte ostruzionismo e da un frequente ricorso a procedure urgenti, oltre che un comportamento inadeguato – linguaggio offensivo, intimidazioni, campagne diffamatorie – dei parlamentari nei confronti di oppositori politici e rappresentanti dei *media*. Riguardo lo stato di salute della democrazia parlamentare serba, il Parlamento Europeo ha poi sottolineato il carattere problematico degli eventi successivi alla dichiarazione dello stato di emergenza nel marzo 2020, con riferimento alla convocazione dell'Assemblea nazionale a quarantaquattro giorni di distanza dalla dichiarazione, ma anche dei notevoli ritardi nell'avvio dei lavori parlamentari in seguito alle elezioni nonostante la presenza di una netta maggioranza parlamentare.

In generale, il processo di armonizzazione della legislazione interna serba con l'*acquis communautaire* ha fin ora mostrato tempistiche rallentate rispetto a quanto inizialmente previsto dal governo di Belgrado, rallentando di conseguenza il ritmo del processo di adesione – che resta comunque legato anche a quello sostenuto nella normalizzazione dei rapporti con il Kosovo. Piuttosto, come evidenziato dal Parlamento Europeo, si sono registrati persino passi indietro con riguardo a questioni fondamentali per l'adesione all'UE. Anche alla luce di queste considerazioni, il Consiglio ha deciso di sospendere per il momento l'apertura di ulteriori capitoli negoziali finché la Serbia non mostri «un impegno chiaro e inequivocabile» nell'adempimento dei requisiti posti dai criteri di adesione «in modo visibile e verificabile»<sup>105</sup>.

---

<sup>104</sup> Commissione Europea, *Serbia 2020 Report*, 6 ottobre 2020. pp. 33.

<sup>105</sup> Parlamento Europeo, *Risoluzione cit.*

### 3.1.2. *Principali criticità nel consolidamento democratico*

Riprendendo gli elementi principali del criterio politico descritti nel paragrafo 1.3., è possibile inquadrare qualitativamente la rispondenza dell'ordinamento serbo allo stato attuale ai requisiti posti dal primo criterio di Copenaghen, il grado di consolidamento democratico dello Stato e le principali criticità associate, tenendo conto della situazione relativa al funzionamento degli apparati legislativo, esecutivo e giudiziario, delle misure di contrasto alla corruzione attiva, del contesto e delle modalità di svolgimento delle elezioni, del livello di garanzia dei diritti fondamentali e di rispetto e tutela delle minoranze.

Partendo dal requisito relativo allo svolgimento di libere ed eque elezioni, sul piano formale le elezioni parlamentari serbe del 2020 sono state conformi nel loro complesso agli impegni assunti nel quadro dell'OSCE e agli standard internazionali, e condotte in maniera efficiente nonostante la pandemia in corso<sup>106</sup>. Tuttavia sono stati osservati alcuni elementi problematici, tra cui un contesto caratterizzato da una intensa polarizzazione politica e boicottaggi da parte delle forze partitiche di opposizione, e dominato dal partito di governo; in particolare, il risalto riservato ai partiti in competizione sarebbe stato sbilanciato in favore del Partito Progressista Serbo, che avrebbe goduto di una massiccia copertura mediatica, anche grazie alla sovraesposizione pubblica del *leader* di partito e capo dello Stato Aleksandar Vučić<sup>107</sup>. In uno scenario in cui tra l'altro il dibattito politico è stato limitato, questo è stato un fattore limitante della capacità di operare una scelta liberamente informata e consapevole delle opzioni disponibili, oltre che una ulteriore conferma di una insufficiente indipendenza dei mezzi di comunicazione dal governo e dalla politica in generale. Anche il Parlamento Europeo si è espresso con preoccupazione sulla «mancanza di linee di demarcazione tra le attività di tutti i funzionari statali e le campagne elettorali di parte» e in particolare sul «ruolo delle campagne di disinformazione sponsorizzate dallo Stato allo scopo di influenzare l'opinione pubblica in vista delle elezioni»,<sup>108</sup> e la Commissione ha sottolineato la mancanza di trasparenza riguardo al finanziamento dei partiti e delle campagne elettorali.<sup>109</sup> Un ulteriore punto critico è rappresentato dalle tempistiche e dalle modalità di introduzione di emendamenti alla legge elettorale in vigore, approvati soltanto

---

<sup>106</sup> OSCE, *ODIHR Special Election Assessment Mission Final Report, Parliamentary elections 21 June 2020, Republic of Serbia*, 7 ottobre 2020. pp. 1-4.

<sup>107</sup> *Ibidem*.

<sup>108</sup> Parlamento Europeo, *Risoluzione sulle relazioni 2019 e 2020 della Commissione sulla Serbia*, 25 marzo 2021.

<sup>109</sup> Commissione Europea, *Serbia 2019 Report*, 29 maggio 2019. p. 6.

pochi mesi prima delle elezioni, in contrasto con quanto disposto nel 2002 dalla Commissione di Venezia – Commissione europea per la Democrazia attraverso il Diritto – che aveva indicato il termine opportuno per la modifica della legge elettorale al più ad un anno prima del giorno delle elezioni<sup>110</sup>. Infine, secondo quanto riportato dal *Center for Research, Transparency and Accountability* (CRTA) di Belgrado, le elezioni del 2020 si sono svolte al limite della regolarità, con irregolarità significative registrate almeno nell'8% dei seggi elettorali<sup>111</sup>.

L'ultima tornata elettorale ha consegnato al Partito Progressista Serbo (SNS) una maggioranza in parlamento – 188 seggi su 250 – tale da configurare un quadro di sostanziale assenza di una effettiva opposizione e da ostacolare il raggiungimento del pluralismo politico, come sottolineato dal Parlamento Europeo<sup>112</sup> e dalla Commissione<sup>113</sup>, che hanno inoltre manifestato preoccupazioni sull'effettivo funzionamento dell'assemblea legislativa serba; la funzione di controllo esercitata sull'esecutivo resta prevalentemente formale, una criticità che la pandemia ha finito per accentuare con la proclamazione dello stato di emergenza da parte di Vučić in vece dell'assemblea legislativa, legittimata dal capo dello stato con l'argomentazione dell'assenza di un parlamento in seduta<sup>114</sup>, e il successivo forte ritardo nella convocazione dello stesso, che non è stato pertanto in grado di espletare le proprie funzioni per le sei settimane successive. Anche senza considerare l'impatto della pandemia, la qualità dei lavori parlamentari risente di una scena politica marcatamente polarizzata, in cui non si rilevano le condizioni necessarie ad un dibattito politico costruttivo e alla partecipazione di una opposizione adeguatamente rappresentata<sup>115</sup>. Il funzionamento dell'assemblea legislativa è inoltre limitato dall'utilizzo sistematico da parte della coalizione di governo di pratiche quali la proposta di centinaia di emendamenti irrilevanti, la discussione contestuale di proposte di legge non correlate in un unico punto, il ricorso a procedure legislative accelerate, di fatto a scapito della partecipazione delle forze di opposizione<sup>116</sup>.

---

<sup>110</sup> Commissione Europea per la Democrazia attraverso il Diritto, *Code of good practice in electoral manners, guidelines and explanatory report*, 18-19 ottobre 2002. p. 2.

<sup>111</sup> Freedom House. *Nations in transit 2021, Serbia*, 2021.

<sup>112</sup> Parlamento Europeo, *Risoluzione sulle relazioni 2019 e 2020 della Commissione sulla Serbia*, 25 marzo 2021.

<sup>113</sup> Commissione Europea, *Serbia 2020 Report*, 6 ottobre 2020. pp. 11-12.

<sup>114</sup> <https://www.reuters.com/article/us-health-coronavirus-serbia-idUSKBN21215E>, consultato il 3 giugno 2021.

<sup>115</sup> Commissione Europea, *Serbia 2019 Report*, 29 maggio 2019. p. 5-7.

<sup>116</sup> *Ivi*. pp. 6-7.

Riguardo al funzionamento dell'esecutivo, l'ordinamento serbo presenta ancora lacune in relazione all'*accountability* del governo nei confronti dell'organo legislativo, la cui funzione di controllo non è appunto pienamente consentita a livello pratico. La Serbia è carente anche rispetto alla trasparenza<sup>117</sup> sui processi di *decision making* del governo, i cui *report* relativi ai risultati ottenuti sono inoltre di scarsa qualità e resi disponibili in maniera irregolare, ma anche sulle relazioni di bilancio. Atti come le *Government Conclusions* non sono pubblicati di regola in Gazzetta Ufficiale a meno di una esplicita previsione in merito all'interno del loro testo, ma non sono normalmente divulgati nemmeno verbali e punti all'ordine del giorno; attività e risultati del governo sono riportati sporadicamente, e inadeguati quando resi pubblici tanto nel contenuto – «*Rather than presenting information on overall performance of the Government as a collective body, they constitute collations of individual institutions' activity reports. Moreover, they lack any discussion of the results achieved in a reference year*» – quanto nella forma «*far from citizen friendly*». In materia di trasparenza di bilancio, solo una parte dei *report* è resa disponibile, anche in questo caso i documenti sono pubblicati in maniera irregolare e non idonei ad un esame mirato da parte del pubblico.<sup>118</sup>

Come già accennato, la Serbia presenta uno scarso livello di indipendenza del potere giudiziario, sottoposto alle continue pressioni di una influenza politica indebita, consentita dall'attuale quadro costituzionale e legislativo, in attesa di una riforma del sistema peraltro controversa<sup>119</sup><sup>120</sup>. Con l'attuale disciplina costituzionale in vigore, già contestata nel 2007 dalla Commissione di Venezia in riguardo alla composizione dell'Alta corte di giustizia di Belgrado, che pone le basi per una politicizzazione della magistratura ed un pluralismo di fatto soltanto formale, considerando che la totalità dei membri dell'Alta corte di giustizia è direttamente o indirettamente eletta dall'Assemblea Nazionale.<sup>121</sup> Membri della magistratura sono inoltre frequentemente screditati da parte di *tabloid* ma anche di parlamentari e funzionari del governo, che esprimono regolarmente commenti pubblici su investigazioni e procedimenti giudiziari in corso, nonché verso singoli giudici e pubblici

---

<sup>117</sup> WeBER, *Policy Brief*, "Lack of government transparency in Serbia: low accountability domestically and poor response to EU conditionality", dicembre 2018.

<sup>118</sup> *Ibidem*.

<sup>119</sup> <https://europeanwesternbalkans.com/2020/06/30/constitutional-changes-in-serbia-lead-to-the-loss-of-judicial-independence/>, consultato il 3 giugno 2021.

<sup>120</sup> <https://europeanwesternbalkans.com/2020/02/07/a-step-backward-drawbacks-of-the-serbian-judiciary-reform/>, consultato il 3 giugno 2021.

<sup>121</sup> Commissione europea per la democrazia attraverso il diritto, "Opinion on the Constitution of Serbia", 19 marzo 2007. p. 16.

ministeri<sup>122</sup>; le pressioni esercitate sui magistrati e sulle loro famiglie sono in alcuni casi state tali da spingerli a richiedere di essere dispensati dal giudizio su casi che coinvolgono politici locali<sup>123</sup>.

*State capture* – l’infiltrazione [dell’influenza] di attori politici nelle strutture statali grazie a strutture clientelari allo scopo di sfruttare il controllo ottenuto sullo Stato a vantaggio dei propri interessi<sup>124</sup> – e corruzione sono problemi ampiamente diffusi a livello sistemico in Serbia, in cui il funzionamento delle istituzioni anticorruzione e la loro indipendenza rispetto alla sfera politica ed economica sono ridotti: nonostante l’introduzione di normative e strutture istituzionali volte al contrasto della corruzione, queste presentano lacune o sono state implementate in maniera impropria<sup>125</sup>. In Serbia i meccanismi di *state capture* comprenderebbero un abuso sistemico delle risorse statali da parte – e a beneficio – dello stesso partito di governo<sup>126</sup>, che sfrutterebbe logiche clientelari favorite dalla politicizzazione della pubblica amministrazione operata dal SNS sin dal 2012 – anno in cui il partito è salito al potere. La stessa dimensione della macchina-partito ne rappresenta un sintomo, con un numero di membri pari a circa 730.000 che lo rende il primo partito in Europa per dimensioni, mentre in Germania – circa undici volte più grande della Serbia – il partito della cancelliera Angela Merkel ne conta 407.000<sup>127</sup>.

In merito al rispetto dei diritti fondamentali e delle libertà civili, la Corte Europea dei Diritti dell’Uomo ha registrato 17 casi di violazioni della CEDU nel 2018<sup>128</sup> e 22 nel 2019<sup>129</sup>, principalmente relative a durata dei processi, mancata applicazione, trattamento inumano o degradante, mancanza di indagini efficaci<sup>130</sup>. Riguardo l’ultimo anno la Serbia ha registrato consistenti restrizioni giustificate con la necessità del contenimento dell’emergenza sanitaria, contestate da organizzazioni internazionali e locali in quanto a proporzionalità e adeguatezza, e le proteste che hanno seguito l’introduzione di misure particolarmente restrittive sono state contrastate con una forza non proporzionata da parte della polizia, che ha impiegato gas lacrimogeni, inseguimenti ed attacchi fisici nei confronti di partecipanti,

---

<sup>122</sup> Commissione Europea, *Serbia 2020 Report*, 6 ottobre 2020. p. 20.

<sup>123</sup> *Ibidem*.

<sup>124</sup> Lemstra, Maarten. “*The destructive effects of state capture in the Western Balkans: EU enlargement undermined*”, Clingendael Institute, 1 September 2020, p.2.

<sup>125</sup> Pešić, Vesna. “*State Capture and Widespread Corruption in Serbia*”, CEPS Working Document No. 262/March 2007, 2007.

<sup>126</sup> Lemstra, Maarten. *Op. cit.*, p.2.

<sup>127</sup> *Ivi*, p. 3.

<sup>128</sup> Commissione Europea, *Serbia 2020 Report*, 6 ottobre 2020. p. 23.

<sup>129</sup> Commissione Europea, *Serbia 2019 Report*, 29 maggio 2019. p. 30.

<sup>130</sup> *Vedi note 125, 126.*

passanti e giornalisti<sup>131</sup>. La Serbia presenta inoltre criticità dal punto di vista della libertà di espressione e di stampa, come già precedentemente trattato, mentre dal punto di vista della tutela delle minoranze in generale la pratica è meno avanzata delle previsioni costituzionali o legali, la cui attuazione è spesso ritardata, incompleta o inadeguata<sup>132</sup>. L'adozione o la riforma di leggi volte ad armonizzare la normativa interna con l'*acquis* continuano a subire notevoli ritardi, come nel caso dei temi della parità di genere, violenza sulle donne e violenza domestica, diritti e tutela delle persone LGBTQ+. Nonostante la nomina di Ana Brnabić, primo ministro dal 2017, apertamente omosessuale, la Serbia mostra ancora un atteggiamento ambiguo in merito alla comunità LGBTQ+; non è consentito il matrimonio egualitario – incompatibile con la stessa costituzione serba – né l'adozione per le coppie omosessuali, e nel 2019 è stato introdotto un regolamento che include una disposizione che preclude la donazione di cellule riproduttive ed embrioni a persone che hanno avuto relazioni omosessuali negli ultimi cinque anni. Attivisti nell'ambito dei diritti umani e persone LGBTQ+ sono spesso soggette a *hate speech*, minacce e atti di violenza raramente perseguiti, a fronte di una implementazione inadeguata della legislazione sui crimini d'odio, compresi quelli fondati sull'orientamento sessuale – tuttavia alcuni passi sono stati compiuti, come l'organizzazione di eventi *Pride* e la garanzia di protezione da parte delle forze di polizia durante il loro svolgimento. In riferimento alle minoranze nazionali, la rappresentanza parlamentare è garantita dall'esenzione dall'applicazione della soglia di sbarramento, mentre sono ancora presenti lacune nell'uso non discriminatorio nelle lingue minoritarie, con particolare riferimento all'istruzione e alle trasmissioni pubbliche, per cui le misure al di fuori della Voivodina sono ancora insufficienti.

Permane una insufficiente integrazione della minoranza rom nel tessuto sociale della Serbia<sup>133</sup>, interessata da alti tassi di disoccupazione, abbandono scolastico e matrimonio in età precoce<sup>134</sup>. I residenti di etnia rom sono inoltre spesso soggetti a sfratti forzati che non sono generalmente seguiti dall'offerta di assistenza legale per contestare gli avvisi di sfratto o di un alloggio alternativo<sup>135</sup>.

---

<sup>131</sup> <https://freedomhouse.org/country/serbia/freedom-world/2021>, consultato il 4 giugno 2020.

<sup>132</sup> Commissione Europea, *Serbia 2020 Report*, 6 ottobre 2020., p. 38.

<sup>133</sup> Commissione Europea, *Serbia 2020 Report*, 6 ottobre 2020., p. 40.

<sup>134</sup> *Ibidem*.

<sup>135</sup> <https://freedomhouse.org/country/serbia/freedom-world/2020>, consultato il 4 giugno 2021.

### 3.1.3. *La Costituzione*

Il testo costituzionale attualmente in vigore in Serbia è stato approvato ed introdotto in seguito a referendum popolare nel 2006, andando a sostituirsi alla Costituzione dell'Unione di Serbia e Montenegro del 2003 in seguito alla proclamazione dell'indipendenza di Podgorica. Le modalità di elaborazione, peraltro piuttosto rapide, non hanno registrato un coinvolgimento della comunità internazionale; rispetto alle costituzioni precedenti la Costituzione del 2006 tratta in maniera meno ampia diritti e garanzie sociali<sup>136</sup>, risulta più dettagliata – ma meno avanzata – dal punto di vista dei diritti delle minoranze rispetto quella del 1990<sup>137</sup>, mentre inserisce nuovi diritti tra cui ad esempio il diritto all'ambiente (art. 72), la libertà di procreare o di non procreare (art. 63, c.1), la protezione dei dati personali (art. 42), il divieto di clonazione (art. 34, c.3), l'eguaglianza di genere (art.15)<sup>138</sup>. La Costituzione serba contiene diversi riferimenti al diritto internazionale, tratto peraltro comune ai testi fondamentali degli Stati balcanici, ed in particolare considera parte integrante del proprio sistema giuridico norme generalmente accettate del diritto internazionale e disposte dai trattati internazionali ratificati, purché questi siano conformi alla Costituzione (art. 16, c.3)<sup>139</sup>. Il controllo di costituzionalità delle leggi interne e delle disposizioni del diritto internazionale a garanzia dei valori democratici, oltre che della loro conformità agli standard forniti dai trattati internazionali è affidato alla Corte costituzionale, ai sensi dell'art. 167. Nell'ottica della normalizzazione dei rapporti con il Kosovo risulta controversa la precisazione dell'appartenenza della provincia autonoma di Kosovo e Metohija alla Serbia, presente già nel preambolo e richiamata – oltre che nell'art. 182 relativo alle province autonome – all'interno del giuramento presidenziale previsto dall'art. 114:

*«I do solemnly swear that I will devote all my efforts to preserve the sovereignty and integrity of the territory of the Republic of Serbia, including Kosovo and Metohija as its constituent part, [...] »*

*(Costituzione della Repubblica di Serbia, art. 114)*

Nell'eventualità in cui la Serbia opti per il riconoscimento dell'indipendenza del Kosovo, questo richiederebbe dunque una riforma costituzionale relativa alle parti menzionate, oltre

---

<sup>136</sup> Di Gregorio, Angela. *op. cit.*, p.80.

<sup>137</sup> *Es.: in merito all'utilizzo ufficiale delle lingue diverse da quella serba e dell'alfabeto latino.*

<sup>138</sup> Di Gregorio, Angela. *op. cit.*, pp. 80-81.

<sup>139</sup> *Ivi*, p. 138.

che la procedura aggravata disposta dall'art. 8. Tuttavia la Costituzione serba risulta particolarmente ambigua nella stessa attribuzione dell'autonomia sostanziale delle Province, come evidenziato nel 2007 dalla Commissione di Venezia nelle opinioni sulla Costituzione della Serbia: nonostante nell'art. 12 si preveda il diritto per i cittadini all'autonomia provinciale ed all'autogoverno locale, questo dipende dalle previsioni disposte dalla legge (art. 182, 183, 184), il che lascia la definizione e la limitazione dell'autonomia sostanziale delle province interamente alla volontà dell'Assemblea nazionale<sup>140</sup>.

Nella sezione dedicata ai principi costituzionali, democrazia e stato di diritto sono richiamati accanto alla giustizia sociale come valori fondanti della Repubblica di Serbia nell'art. 1, di seguito riportato:

*Article 1*

*Republic of Serbia is a state of Serbian people and all citizens who live in it, based on the rule of law and social justice, principles of civil democracy, human and minority rights and freedoms, and commitment to European principles and values.*

*(Constitution of the Republic of Serbia)*

A riguardo della formulazione di questo articolo, a livello puramente formale è stata rilevata una enfasi sul carattere etnico dello Stato serbo, tuttavia questa risulta priva di conseguenze a livello legale<sup>141</sup>. Degna di nota è invece la menzione dell'impegno verso i principi e i valori europei, che rimarca a livello costituzionale la proiezione della Serbia verso l'Unione; in previsione di una futura adesione è comunque suggerita l'aggiunta di una disposizione che autorizzi il trasferimento di poteri a organizzazioni internazionali o sovranazionali in maniera più esplicita di quanto potenzialmente consentito dall'art. 97 – «*The Republic of Serbia shall organise [...] and provide for [...] its international status and relations with other countries and international organisations*». I principi di democrazia e *rule of law* sono richiamati anche all'interno degli art. 3, 4, 5, insieme a diritti umani e separazione dei poteri. Relativamente ai partiti politici, sono proibite le attività di organizzazioni partitiche che promuovono il rovesciamento del sistema costituzionale, la violazione di diritti umani o delle minoranze, odio religioso, razziale o nazionale (art. 5). È inoltre presente nell'art. 6 una

---

<sup>140</sup> Commissione Europea per la Democrazia attraverso il Diritto, *Opinion on the Constitution of Serbia*, 19 marzo 2007. pp. 3-5, 19.

<sup>141</sup> *Ivi*, p. 4.

disposizione specifica sul conflitto di interessi relativo all'esercizio di funzioni pubbliche o statali.

La tutela ed il rispetto dei diritti umani e delle minoranze nazionali sono enunciati e richiamati più volte nel corso del testo, riprendendone vari ed importanti aspetti; la seconda sezione è loro dedicata e si presenta suddivisa in tre parti, rispettivamente riservate ai principi fondamentali, diritti umani e libertà, diritti delle persone appartenenti a minoranze nazionali, la cui garanzia ha la finalità di «preservare la dignità umana e l'esercizio di piena libertà ed equità»<sup>142</sup> di ogni individuo in una «società giusta, aperta e democratica basata sul principio dello stato di diritto»<sup>143</sup>.

La Costituzione serba sancisce la diretta applicazione delle disposizioni relative ai diritti umani e delle minoranze all'interno dell'art. 18, che specifica inoltre le condizioni – in presenza di una previsione specifica in Costituzione o se necessario all'esercizio uno specifico diritto – alle quali è ammissibile la disciplina dei diritti direttamente previsti dal testo costituzionale attraverso la legislazione, che non può in ogni caso modificare la sostanza del diritto garantito in questione; le disposizioni in questo ambito devono inoltre essere conformi agli standard internazionali e la loro interpretazione deve promuovere i valori di una società democratica. È inoltre previsto che il livello raggiunto in merito ai diritti umani e delle minoranze nazionali non possa essere ridotto (art. 20). Secondo l'art. 20 i diritti umani e delle minoranze sono passibili di restrizioni, nei limiti indicati dalla Costituzione riguardo a motivi, modalità e fini, tuttavia non è fornito un elenco dettagliato di finalità legittime che avrebbe ridotto i rischi di una interpretazione problematica; un esempio è quello del riferimento vago a motivi legati alla «moralità» negli articoli relativi alla libertà di pensiero e di parola (art. 46) e di riunione (art. 54), non sottoposti a restrizioni nella maggior parte delle costituzioni europee, o della previsione di possibili restrizioni relative al diritto alla libertà e alla sicurezza, per cui il relativo art. 27 si limita a rimandare alla legge ordinaria senza specificare<sup>144</sup> le motivazioni che potrebbero giustificare le suddette restrizioni – «*Depriving of liberty shall be allowed only on the grounds and in a procedure stipulated by the law*»<sup>145</sup>. Una ulteriore fonte di perplessità da parte della Commissione di Venezia è la mancata differenziazione nella disciplina della restrizione di diritti e libertà

---

<sup>142</sup> Costituzione della Repubblica di Serbia, art. 19. (Traduzione propria).

<sup>143</sup> *Ibidem*.

<sup>144</sup> Commissione Europea per la Democrazia attraverso il Diritto, *Opinion on the Constitution of Serbia*, 19 marzo 2007. p. 9.

<sup>145</sup> Costituzione della Repubblica di Serbia, art. 27.

fondamentali tra stato di emergenza e stato di guerra<sup>146</sup>, oltre all'assenza di alcuni articoli – art. 33 sui diritti speciali delle persone accusate di reato, art. 44 su chiese e comunità religiose, art. 65 sui diritti e doveri dei genitori – tra quelli menzionati in merito ai diritti non derogabili; la Commissione di Venezia ha inoltre sottolineato una formulazione piuttosto vaga rispetto all'estensione delle deroghe ai diritti umani e delle minoranze garantiti – «*Upon proclamation of the state of emergency or war, derogations from human and minority rights guaranteed by the Constitution shall be permitted only to the extent deemed necessary*». La tutela delle minoranze è affidata in particolare all'art. 14 sulla protezione delle minoranze nazionali, art. 21 sul divieto di discriminazione, art. 48 sulla promozione del rispetto per la diversità, art. 49 sul divieto di incitamento all'odio razziale, etnico e religioso, oltre alla specifica sezione che comprende dall'art. 75 all'art. 81 e prevede forme di tutela tra cui ad esempio il divieto di assimilazione forzata (art.78), preservazione della specificità e dell'utilizzo di simboli, idioma e alfabeto propri della minoranza etnica, culturale, religiosa o nazionale di appartenenza (art. 79). L'art. 10 indica la lingua serba e l'alfabeto cirillico come ufficiali della nazione, rimandando alla legge per quanto concerne l'utilizzo delle altre lingue, con una disposizione più restrittiva in questo caso rispetto alla Costituzione del 1990, che prevedeva l'utilizzo ufficiale della lingua serbo-croata e dell'alfabeto cirillico, e l'utilizzo ufficiale nelle modalità stabilite dalla legge dell'alfabeto latino e delle lingue e degli alfabeti utilizzati dalle minoranze nazionali nelle regioni da loro abitate<sup>147</sup>. Per il resto l'utilizzo della propria lingua è comunque costituzionalmente garantito, per citare alcuni esempi, nell'ambito dell'istruzione (art. 79) ma anche in caso di arresto (art. 27) e durante un procedimento legale (art. 32, 33).

Il catalogo dei diritti fondamentali e delle libertà civili è comunque nel complesso piuttosto ampio e dettagliato, comprensivo di diritti di terza e di quarta generazione, come quelli relativi alla bioetica, alla privacy e all'utilizzo dei dati personali. Tuttavia non è presente, ad esempio, alcun riferimento all'orientamento sessuale e all'identità di genere, dunque escluse dalla tutela costituzionale contro le discriminazioni, piuttosto la Costituzione serba esclude il matrimonio tra persone dello stesso sesso, specificando nell'art. 62 come il matrimonio sia basato sul «libero consenso di uomo e donna di fronte allo Stato»<sup>148</sup>.

---

<sup>146</sup> Commissione Europea per la Democrazia attraverso il Diritto, *Opinion on the Constitution of Serbia*, 19 marzo 2007. p. 20-21.

<sup>147</sup> Di Gregorio, Angela. *Op. cit.*, p. 101.

<sup>148</sup> Costituzione della Repubblica di Serbia, art. 62. (*Traduzione propria*).

Per quanto riguarda l'aspetto politico ed istituzionale, la Serbia ha adottato come forma di governo del Paese una Repubblica parlamentare che tuttavia prevede l'elezione diretta del Presidente della Repubblica mediante suffragio universale ai sensi dell'art. 52, al pari dell'elezione dei membri dell'Assemblea Nazionale, il parlamento monocamerale serbo. Riguardo allo *status* dei parlamentari, un punto critico è rappresentato dalla permanenza del vincolo di mandato nell'art. 102, in contrasto con i principi del costituzionalismo liberale e tipico negli ordinamenti socialisti<sup>149</sup> che finisce per concentrare un potere eccessivo nelle mani dei *leader* di partito. Questo pone inoltre un ulteriore problema relativo all'indipendenza del potere giudiziario – evocata anche nell'art. 4 sulla separazione dei poteri – che risulta sottoposto ad una influenza eccessiva da parte del potere legislativo e conseguentemente anche dai partiti politici da cui dipende di fatto il mandato dei parlamentari<sup>150</sup>. L'art. 99 in particolare definisce tra le competenze dell'Assemblea Nazionale la nomina di una parte significativa delle cariche giudiziarie;

*Within its election rights, the National Assembly shall: 1. elect the Government, supervise its work and decide on expiry of the term of office of the Government and ministers, 2. appoint and dismiss judges of the Constitutional Court, 3. appoint the President of the Supreme Court of Cassation, presidents of courts, Republic Public Prosecutor, public prosecutors, judges and deputy public prosecutors, in accordance with the Constitution, [...]*

*(Costituzione della Repubblica di Serbia, art. 99)*

L'elezione dei giudici da parte dell'Assemblea Nazionale (art. 147) ne pone un alto rischio di politicizzazione, anche considerando che normalmente questa non si limita alla conferma dei giudici proposti dall'Alta corte di giustizia, come mostra il rigetto nel 2019 da parte dell'assemblea legislativa dei nomi proposti per la nomina di presidenti di corte, che ha lasciato decine di corti con presidenti *ad interim*<sup>151</sup>. La Commissione di Venezia ha sottolineato l'inopportunità di questa prassi oltre alle perplessità sulla stessa procedura di elezione dei giudici, che rischia di essere basata su considerazioni politiche e non su criteri

---

<sup>149</sup> <https://www.treccani.it/enciclopedia/rappresentanza-politica/>, consultato il 6 giugno 2021.

<sup>150</sup> Commissione Europea per la Democrazia attraverso il Diritto, *Opinion on the Constitution of Serbia*, 19 marzo 2007. p. 13.

<sup>151</sup> <https://europeanwesternbalkans.com/2020/06/30/constitutional-changes-in-serbia-lead-to-the-loss-of-judicial-independence/>, consultato il 6 giugno 2021.

oggettivi e sul merito<sup>152</sup>; la stessa composizione dell'Alta corte di giustizia risulta viziata da un pluralismo meramente illusorio<sup>153</sup>, in quanto l'Assemblea Nazionale ne elegge in maniera diretta o in diretta tutti gli undici membri – Presidente della Corte Suprema di Cassazione, Ministro della giustizia, Presidente del comitato autorizzato dell'Assemblea Nazionale *ex officio*, sei giudici con funzione giudiziaria permanente, di cui uno del territorio delle province autonome, e due eminenti avvocati con almeno 15 anni di esperienza nella professione, di cui un avvocato e un professore di una facoltà di diritto (art. 153). Di fatto, questo rende il processo di nomina e revoca dei giudici – compresi i giudici della Corte costituzionale ai sensi dell'art. 174 – doppiamente controllato dall'Assemblea nazionale<sup>154</sup>. Altre criticità sottolineate dalla Commissione di Venezia riguardano la procedura particolarmente rigida e complessa di modifica della Costituzione (art. 203, 205), che contrasta con le modalità di adozione della stessa, definite più volte nelle opinioni del 2007 come «precipitose» e che avrebbero richiesto un certo margine di flessibilità; non solo la stessa stesura del testo «presenta tutti i segni distintivi di una bozza eccessivamente affrettata»<sup>155</sup>, ma questa sollecitudine dovuta a considerazioni politiche non avrebbe lasciato spazio al dibattito pubblico, ponendo la questione della legittimità del testo rispetto all'opinione pubblica<sup>156</sup>.

Il testo costituzionale serbo è stato definito complessivamente in linea con gli standard europei da parte della Commissione di Venezia<sup>157</sup>, ad esclusione delle questioni del mandato imperativo di fatto contenuto nell'art. 102 e dell'insufficiente indipendenza del potere giudiziario. L'aspetto più rilevante, anche alla luce dell'impostazione della Costituzione, è costituito piuttosto dall'interpretazione e dell'attuazione delle disposizioni costituzionali oltre che dalla prassi, che spesso si pone in contrasto con le stesse previsioni esplicite contenute nel testo costituzionale; il rispetto della Costituzione è mancato ad esempio nella stesura di una bozza di riforma costituzionale relativa al sistema giudiziario e nell'invio alla Commissione di Venezia delle proposte di emendamento da parte del governo serbo<sup>158</sup>, il cui art. 203 conferisce unicamente la facoltà di proporre una modifica della costituzione – al pari di un terzo del totale dei deputati, del governo o di almeno 150.000 elettori – mentre le

---

<sup>152</sup> Commissione Europea per la Democrazia attraverso il Diritto, *Opinion on the Constitution of Serbia*, 19 marzo 2007. p. 14-15.

<sup>153</sup> *Ivi*, p. 16.

<sup>154</sup> *Ibidem*.

<sup>155</sup> *Ivi*, p. 22.

<sup>156</sup> *Ibidem*.

<sup>157</sup> *Ivi*, p. 7.

<sup>158</sup> <https://europeanwesternbalkans.com/2020/06/30/constitutional-changes-in-serbia-lead-to-the-loss-of-judicial-independence/>, consultato il 6 giugno 2021.

fasi successive sono competenza dell'Assemblea Nazionale, e in maniera ancora più evidente con la proclamazione dello stato di emergenza da parte del Presidente della Repubblica, anche questa competente all'Assemblea Nazionale ai sensi dell'art. 105, giustificata dallo stesso Vučić citando l'art. 200, di seguito riportato.

*When the National Assembly is not in a position to convene, the decision proclaiming the state of emergency shall be adopted by the President of the Republic together with the President of the National Assembly and the Prime Minister, under the same terms as by the National Assembly.*

*(Costituzione della Repubblica di Serbia, art. 200, c. 5)*

L'interpretazione fornita risulta tuttavia fallace, in quanto l'ordinanza sulla dichiarazione dell'epidemia – 19 marzo 2020<sup>159</sup> – è successiva alla dichiarazione dello stato di emergenza – 15 marzo 2020<sup>160</sup> – e giunge in un momento in cui, come precisato da Vučić stesso, la Serbia conta quarantotto casi di infezione da covid-19 e nessuna vittima accertata<sup>161</sup>; questo rende evidente il carattere prioritario non solo dell'implementazione delle riforme costituzionali necessarie, che si auspicano migliorative della situazione relativa alla separazione dei poteri, ma in primo luogo di un cambio di rotta nella prassi, che garantisca un maggiore rispetto della Costituzione da parte degli attori istituzionali, tanto nell'ottica del raggiungimento del livello di armonizzazione con l'*acquis* richiesto per l'adesione all'Unione Europea, quanto per lo stesso consolidamento democratico del Paese.

## **3.2. La Bosnia ed Erzegovina**

### ***3.2.1. Il percorso della Bosnia ed Erzegovina verso l'UE***

A differenza della Serbia, *frontrunner* del processo di allargamento, la Bosnia ed Erzegovina non ha ancora conseguito lo *status* di Paese candidato all'adesione all'Unione Europea, di cui ha presentato formale richiesta il 15 febbraio 2016, un anno dopo la ratifica e l'entrata in

---

<sup>159</sup>

<http://www.pravno-informacioni-sistem.rs/SlGlasnikPortal/eli/rep/sgrs/ministarstva/naredba/2020/37/1/reg>, consultato il 6 giugno 2021.

<sup>160</sup> <https://www.srbija.gov.rs/vest/en/151398/state-of-emergency-declared-throughout-serbia.php>, consultato il 6 giugno 2021.

<sup>161</sup> *Ibidem*.

vigore dell'Accordo di Stabilizzazione e Associazione<sup>162</sup> firmato nel 2008. Il processo di elaborazione delle risposte al questionario della Commissione Europea ha richiesto un tempo maggiore del previsto, e risulta ancora incompleto, dato che la Bosnia ed Erzegovina ha presentato le proprie risposte – oltre la data di scadenza concordata – senza aver trovato un accordo su ventidue di queste, rimaste in bianco nonostante l'istituzione di un meccanismo di coordinamento in materia europea<sup>163</sup>. Nelle successive Opinioni del 2019 sulla richiesta di adesione all'UE della Bosnia ed Erzegovina, la Commissione Europea ha individuato quattordici priorità chiave come guida del processo di riforma necessario per il Paese per procedere verso la *membership*, suddivise nelle quattro macroaree relative alla democrazia e funzionalità dell'apparato statale, al consolidamento della *rule of law*, alla riforma della pubblica amministrazione e alla tutela dei diritti fondamentali<sup>164</sup>.

Nell'ambito relativo al consolidamento democratico, la Commissione ha evidenziato la necessità di assicurare uno svolgimento delle elezioni in linea con gli standard europei, garantire il funzionamento a tutti i livelli del meccanismo di coordinamento in materia europea – attraverso lo sviluppo e l'implementazione di un programma nazionale per l'adozione dell'*acquis* – e del Comitato parlamentare per l'Associazione e la Stabilizzazione, migliorare il quadro istituzionale e promuovere concretamente un ambiente che contribuisca alla riconciliazione e al superamento delle eredità del conflitto<sup>165</sup>. Gli obiettivi relativi all'area della *rule of law* si concentrano nell'ambito del funzionamento della magistratura, sul rafforzamento delle misure di prevenzione e contrasto alla corruzione e alla criminalità organizzata, sulla realizzazione di una coordinazione efficace e a tutti i livelli della gestione dei confini e dei flussi migratori oltre che sul funzionamento del sistema di asilo; I principali progressi da compiere nell'ambito dei diritti fondamentali sono stati invece indicati dalla Commissione Europea nel rafforzamento della tutela dei diritti di tutti i cittadini anche attraverso l'attuazione di normative contro le discriminazioni e sulla parità di genere, oltre che una maggior tutela e inclusione di gruppi sociali vulnerabili; le Opinioni menzionano in particolare l'eliminazione del riferimento alla pena di morte nella Costituzione della *Republika Srpska*, poi abolita dalla Corte Costituzionale della Bosnia ed Erzegovina

---

<sup>162</sup> Gazzetta ufficiale dell'Unione Europea, *DECISIONE (UE, Euratom) 2015/998 DEL CONSIGLIO E DELLA COMMISSIONE del 21 aprile 2015 relativa alla conclusione dell'accordo di stabilizzazione e di associazione tra le Comunità europee e i loro Stati membri, da una parte, e la Bosnia-Erzegovina, dall'altra*, 21 aprile 2015.

<sup>163</sup> Commissione Europea, *Commission Opinion on Bosnia and Herzegovina's application for membership of the European Union*, 29 maggio 2019, pp. 2-3.

<sup>164</sup> *Ivi*, pp. 14-16.

<sup>165</sup> *Ibidem*.

nell'autunno 2019<sup>166</sup>, e la realizzazione di un meccanismo preventivo contro tortura e maltrattamenti; è richiesta inoltre la garanzia della libertà di espressione e dei mezzi di comunicazione, e un impegno concreto verso la realizzazione di un ambiente favorevole per la società civile in particolare attraverso l'adeguamento agli standard europei in merito alla libertà di associazione e di riunione<sup>167</sup>.

L'ultima priorità chiave definita dalla Commissione riguarda infine il completamento dei passaggi essenziali per una riforma della pubblica amministrazione che possa migliorarne il funzionamento complessivo garantendone l'indipendenza dalla politica ed un approccio al *policy making* coordinato e rivolto alla dimensione nazionale<sup>168</sup>.

In generale, i progressi compiuti dalla Bosnia ed Erzegovina rispetto alla capacità di assumere gli impegni derivanti dalla *membership* sono ancora limitati, anche a causa della mancanza di un programma nazionale per l'adozione dell'*acquis*, nonostante questo rappresenti un obbligo legale per l'Accordo di Stabilizzazione e Associazione, questione non ancora risolta<sup>169</sup>; inoltre alcune istituzioni amministrative cui l'implementazione del corpo giuridico dell'Unione è affidata funzionano attraverso procedure di *decision-making* su base etnica – in cui la decisione richiede il supporto di almeno un rappresentante di ciascun popolo costituente per essere ritenuta valida – che contrastano sia con le disposizioni dell'ASA che con gli obblighi derivanti dall'adesione all'UE<sup>170</sup>.

Nel *report* della Commissione Europea del 2020 sulla Bosnia ed Erzegovina sono riportati alcuni progressi verso lo svolgimento di libere ed eque elezioni, e nello specifico in merito alla prospettiva di un possibile svolgimento delle elezioni comunali nella città di Mostar – che si sarebbero in effetti svolte a dicembre del 2020 – per la prima volta dopo dodici anni, e alcuni limitati passi avanti in tema di trasparenza dei finanziamenti ai partiti politici<sup>171</sup>; resta tuttavia da affrontare l'applicazione delle decisioni relative al caso *Sejdić-Finci* della Corte Europea dei Diritti Umani, che richiede la modifica delle leggi elettorali relative ai delegati della Camera dei Popoli e ai membri della Presidenza attraverso la rimozione delle disposizioni discriminatorie a livello di etnia e residenza<sup>172</sup> – che precludono l'elettorato

---

<sup>166</sup> <https://balkaninsight.com/2019/10/04/court-orders-bosnian-serb-entity-to-outlaw-death-penalty/>, consultato il 6 giugno 2021.

<sup>167</sup> Commissione Europea, *Commission Opinion on Bosnia and Herzegovina's application for membership of the European Union*, 29 maggio 2019, pp. 15-16.

<sup>168</sup> *Ibidem*.

<sup>169</sup> Commissione Europea, *Bosnia and Herzegovina 2020 Report*, 6 ottobre 2020, p. 9.

<sup>170</sup> *Ivi*, pp. 11-12.

<sup>171</sup> *Ivi*, p. 7.

<sup>172</sup> Commissione Europea, *Analytical Report (accompanying the document "Commission Opinion on Bosnia and Herzegovina's application for membership of the European Union")*, 29 maggio 2019, p. 13.

passivo relativo a queste cariche in caso di mancata identificazione con uno dei tre popoli costitutivi – al fine di garantire il pieno esercizio dei diritti politici dei cittadini.

Quanto al funzionamento delle assemblee legislative e al relativo grado di democrazia, la Commissione ha posto in luce quali principali problematiche da affrontare con priorità anche la necessità di ridurre il ricorso a procedure legislative accelerate e armonizzare le normative sulla registrazione dei partiti politici a livello statale<sup>173</sup>, oltre a una generale scarsa cooperazione tra le assemblee legislative – anche a discapito della capacità di allineamento con l'*acquis* a livello nazionale<sup>174</sup>.

Per quanto riguarda l'organizzazione ed il funzionamento dell'esecutivo la composizione della Presidenza della Bosnia ed Erzegovina viola i requisiti e i protocolli della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo, oltre a causare consistenti ritardi nella nomina dei governi dovuti a una carenza di consenso e nelle decisioni da adottare a causa dei frequenti *veto*<sup>175</sup>.

In generale si riscontra una scarsa capacità di coordinamento e pianificazione degli organi esecutivi, dovuta anche alla complessità del sistema la cui capacità di operare è comunque generalmente garantita<sup>176</sup>; su questo tema anche il Parlamento Europeo ha esortato le istituzioni bosniaco-erzegovesi al rafforzamento della cooperazione e dello scambio di dati tra i livelli di governo, in vista dell'implementazione di urgenti riforme<sup>177</sup>.

Corruzione e *state-capture* sono largamente diffuse e in linea di massima impunte a tutti i livelli di governo, e le relative misure di contrasto presentano lacune dovute alla mancanza di armonizzazione delle normative a livello nazionale<sup>178</sup>: si rende dunque necessaria l'introduzione di misure immediate che permettano anche di ricostruire una certa fiducia nelle istituzioni da parte dell'opinione pubblica. In questo ambito, come nella lotta alla criminalità organizzata, la Commissione Europea non ha registrato alcun progresso, e ha ribadito la necessità di adottare una strategia a livello statale che sia in grado di assicurare l'effettivo funzionamento e coordinazione delle istituzioni anticorruzione ai vari livelli<sup>179</sup>; altri passi da compiere sono rappresentati dall'adozione della legge sulla prevenzione del conflitto di interesse a livello statale, dal completamento del quadro giuridico di tutela degli informatori, alla garanzia di tracciamento dei processi di corruzione ad alti livelli<sup>180</sup>.

---

<sup>173</sup> Commissione Europea, *Bosnia and Herzegovina 2020 Report*, 6 ottobre 2020, p. 8.

<sup>174</sup> *Ibidem*.

<sup>175</sup> *Ivi*, p. 10.

<sup>176</sup> Commissione Europea, *Analytical Report*, cit. p. 21.

<sup>177</sup> Parlamento Europeo, *Progetto di relazione sulle relazioni 2019-2020 della Commissione concernenti la Bosnia-Erzegovina*, 11 gennaio 2021. p. 6.

<sup>178</sup> Commissione Europea, *Analytical Report*, cit. p. 10.

<sup>179</sup> Commissione Europea, *Bosnia and Herzegovina 2020 Report*, 6 ottobre 2020, p. 22.

<sup>180</sup> *Ibidem*.

La Commissione ha sottolineato anche come il potere giudiziario sia regolato da un quadro costituzionale e legislativo incompleto, che non è in grado di garantire indipendenza, imparzialità, integrità, *accountability* ed efficienza dei giudici, che pertanto richiedono sforzi consistenti per l'allineamento agli standard europei. Data la mancanza di progressi in quest'area, in cui alcune riforme proposte hanno incontrato resistenze da parte della stessa magistratura<sup>181</sup>, sono ancora necessarie misure che la Commissione Europea ha indicato, tra le altre, nell'adozione delle leggi sul Consiglio Superiore della Magistratura e della Procura e sui Tribunali della Bosnia ed Erzegovina, nell'istituzione di un meccanismo di controllo rigoroso e credibile sulle dichiarazioni patrimoniali di giudici, pubblici ministeri e membri del Consiglio Superiore della Magistratura e della Procura, e in generale in un miglioramento di normative e pratiche in materia di nomina, formazione ed integrità di giudici e pubblici ministeri<sup>182</sup><sup>183</sup>.

Quanto ai diritti fondamentali, la Commissione sollecita in generale la piena applicazione ed il perfezionamento del relativo quadro legislativo e istituzionale, anche mediante l'integrazione delle disposizioni locali al fine di costruire una linea uniforme a livello nazionale; in merito alla tutela e all'inclusione dei gruppi sociali vulnerabili, le politiche bosniaco-erzegovinesi sono al momento inadeguate, e le leggi attualmente in vigore contro le discriminazioni insufficienti o carenti a livello di implementazione<sup>184</sup>. In questo contesto anche il Parlamento Europeo ha pertanto richiesto l'adozione di «strategie sui diritti umani e antidiscriminazione nazionali più efficaci e complete»<sup>185</sup> e di «misure contro l'intolleranza interreligiosa e interetnica»<sup>186</sup>.

I principali progressi raggiunti dalla Bosnia ed Erzegovina nel settore relativo ai diritti umani sono rappresentati dall'abrogazione della previsione della pena capitale nella Costituzione della *Republika Srpska* e dallo svolgimento pacifico del primo evento *Pride*, tenutosi l'8 settembre 2019 nella città di Sarajevo<sup>187</sup>, mentre i punti principali che richiedono maggiori sforzi sono rappresentati dalla permanenza di disposizioni discriminatorie riguardo ai diritti politici, ma anche da un contesto ancora caratterizzato da forti disuguaglianze educative, violenza di genere, tutela delle minoranze, e da un insufficiente grado di garanzia delle

---

<sup>181</sup> *Ivi*, p. 16.

<sup>182</sup> *Ibidem*.

<sup>183</sup> Commissione Europea, *Analytical Report*, cit. pp. 37-38.

<sup>184</sup> Commissione Europea, *Commission Opinion on Bosnia and Herzegovina's application for membership of the European Union*, 29 maggio 2019. p. 9.

<sup>185</sup> Parlamento Europeo, *Progetto di relazione sulle relazioni 2019-2020 della Commissione concernenti la Bosnia-Erzegovina*, 11 gennaio 2021. p. 6.

<sup>186</sup> *Ibidem*.

<sup>187</sup> Commissione Europea, *Bosnia and Herzegovina 2020 Report*, 6 ottobre 2020, p. 25.

libertà civili – come dimostrano ad esempio le restrizioni nella libertà di riunione in atto nella *Republika Srpska*. Secondo quanto evidenziato nel *Report* del 2020 della Commissione Europea, le principali misure da implementare sono costituite dall’attuazione delle relative sentenze dei diritti umani, dalla messa a punto di un meccanismo nazionale preventivo di prevenzione di violazione dei diritti umani e il perfezionamento della legge sul Difensore civico per i diritti umani, oltre alla garanzia del pieno rispetto, della protezione e della promozione di libertà fondamentali ed in particolare di riunione e di espressione attraverso la protezione dei giornalisti e la certezza di un’azione giudiziaria in caso di atti di violenza o intimidazioni<sup>188</sup><sup>189</sup>. È inoltre necessario lo sviluppo di strategie e piani di azione per una maggiore tutela dei diritti dell’infanzia, oltre che nella tutela dei diritti dei disabili, che presenta evidenti violazioni della Convenzione sui diritti delle persone con disabilità quali la possibilità di dichiarare l’interdizione per inabilità civile senza un processo giudiziario. A livello di tutela delle minoranze, al di là di quanto concerne i diritti politici, sono necessari ulteriori sforzi che permettano una completa integrazione nel tessuto sociale e la prevenzione dei crimini d’odio per motivi etnici; in particolare, la minoranza rom è la più vulnerabile in relazione a tutti i settori, dall’istruzione – in cui la lingua *romani* è completamente trascurata – ai servizi abitativi, all’assistenza sanitaria, e frequentemente soggetta a discriminazione<sup>190</sup>. Considerato il grado ancora insufficiente di preparazione rispetto ai criteri di adesione, l’apertura dei negoziati resta subordinata al pieno raggiungimento dei risultati necessari per l’adempimento ai criteri di Copenaghen, con particolare riferimento al criterio politico. In generale, gli ostacoli principali da rimuovere per concretizzare in tempi accettabili sono rappresentati a livello politico dalle conseguenze di un quadro istituzionale frammentato – che coinvolgono tutti i settori politici – oltre che da una pervasiva corruzione che contribuisce a minare ulteriormente la fiducia dei cittadini nei confronti delle istituzioni. Rappresenta un punto particolarmente critico anche una insufficiente attenzione al tema dei diritti umani, della lotta alle discriminazioni e dell’inclusione sociale. La mancata applicazione della sentenza relativa al caso *Sejdić-Finci v. Bosnia ed Erzegovina* costituisce uno dei maggiori ostacoli all’integrazione europea come alla piena democratizzazione del Paese, mantenendo in essere una pesante violazione della

---

<sup>188</sup> *Ivi*, p. 5.

<sup>189</sup> Commissione Europea, *Commission Opinion on Bosnia and Herzegovina’s application for membership of the European Union*, 29 maggio 2019, p. 9.

<sup>190</sup> Commissione Europea, *Bosnia and Herzegovina 2020 Report*, 6 ottobre 2020, p. 34.

Convenzione Europea sui Diritti dell'Uomo e privando del diritto di elettorato passivo i cittadini che non si identificano con uno dei tre popoli costituenti.

### 3.2.2. *Principali criticità nel consolidamento democratico*

Nella trattazione dello stato attuale della democrazia – incompiuta – della Bosnia ed Erzegovina – si rendono necessarie alcune premesse relative alla genesi dell'assetto istituzionale del paese e dell'etnocentrismo che lo caratterizza costituendone uno dei principali impedimenti strutturali al consolidamento democratico.

In un contesto multiculturale come la Bosnia ed Erzegovina, e con un passato recente difficile da superare a livello umano, sociale, politico ed economico, la riconciliazione è un elemento imprescindibile senza la quale la realizzazione di una prospettiva democratica ed europea non può che restare un obiettivo. Tuttavia, all'interno della Bosnia ed Erzegovina permangono tensioni tra le due entità federali e tra gli stessi popoli costituenti, in un contesto in cui nazionalismo ed etnocentrismo regolano tanto la vita politica – in cui gli interessi delle singole comunità sono al centro del discorso politico più di quanto non lo siano gli interessi generali<sup>191</sup> – quanto la vita quotidiana – basti pensare all'impostazione del sistema educativo e alla segregazione all'interno delle scuole sintetizzata nell'espressione “*Two schools under one roof*”<sup>192</sup> – in maniera ormai consolidata. Questa tendenza è incoraggiata da un assetto istituzionale che segue la stessa logica di divisione su base etnica; la complessa struttura istituzionale bosniaco-erzegovese è un prodotto diretto degli Accordi di Dayton del 1995, che se da una parte hanno permesso di porre fine al conflitto armato, dall'altra non sono stati in grado di annullare la conflittualità tra le parti in causa, cristallizzando e istituzionalizzando le divisioni presenti.

Dall'organizzazione dell'apparato legislativo, alla Presidenza collegiale, i tre «*constituent peoples*»<sup>193</sup> sono al centro dell'assetto istituzionale della Bosnia ed Erzegovina; tuttavia, le nazionalità ed etnie presenti nel Paese non comprendono solo bosgnacchi, serbo-bosniaci e

---

<sup>191</sup> Merlicco, Giordano. “*I Balcani tra orizzonte europeo e tensioni interetniche. I casi di Bosnia-Erzegovina e Macedonia*”, Osservatorio di Politica Internazionale, N.09, 9 marzo 2010. pp. 3-4.

<sup>192</sup> Bianchini, Stefano. “*Imported democracy and its fragility without reconciliation*”, in Meka, Eltion; Bianchini, Stefano (curatori). *The Challenges of Democratization and Reconciliation in the Post-Yugoslav Space*, Nomos, 2020. p. 140.

<sup>193</sup> *Costituzione della Bosnia ed Erzegovina*.

croato-bosniaci, ma anche «albanesi, montenegrini, cechi, ungheresi, macedoni, tedeschi, polacchi, rom, rumeni, russi, ruteni, slovacchi, sloveni, turchi, ucraini, ebrei»<sup>194</sup>.

In questo contesto, un evidente ostacolo al consolidamento democratico del Paese è rappresentato dalla permanenza delle già menzionate disposizioni discriminatorie all'interno della disciplina dell'elettorato passivo che implicano l'incandidabilità dei cittadini che non possono o non intendono identificarsi in uno dei tre popoli costitutivi, configurando una privazione indebita a livello di diritti politici di una parte della cittadinanza, in contrasto con la CEDU; la violazione della Convenzione è stata accertata per la prima volta nel 2009 con la sentenza della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo relativa al caso *Sejdić-Finci v. Bosnia ed Erzegovina*, sollevato da due cittadini rispettivamente di etnia rom (Dervo Sejdić) ed ebraica (Jakob Finci) in contestazione della loro incandidabilità alla Presidenza della Bosnia-Erzegovina ed alla Camera dei Popoli<sup>195</sup>; in merito al caso la Corte ha rilevato una violazione della CEDU<sup>196</sup> in capo all'art. 14 relativo al divieto di discriminazione nel «godimento dei diritti e delle libertà riconosciuti»<sup>197</sup> nella Convenzione, oltre che dell'art. 3 del primo Protocollo addizionale in merito al diritto a libere elezioni e dell'art. 1 del Protocollo 12 che enuncia il divieto generale di discriminazione relativo al godimento di ogni diritto previsto dalla legge, con riferimento esplicito anche alle discriminazioni fondate sulla «origine nazionale o sociale»<sup>198</sup> e sulla «appartenenza a una minoranza nazionale»<sup>199</sup>, prevedendo inoltre una categoria residuale – «ogni altra condizione»<sup>200</sup>. Nonostante le decisioni della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo relative al caso *Sejdić-Finci v. Bosnia ed Erzegovina* del 2009 e ai successivi casi correlati – *Zornić* (2014), *Pilav* (2016), *Šlaku* (2016), *Pudarić* (2020)<sup>201</sup> – le riforme delle leggi elettorali e del testo costituzionale necessarie alla rimozione di questa violazione non sono ad oggi ancora state sviluppate, a dimostrazione della renitenza della classe dirigente bosniaco-erzegovese alla messa in discussione del modello consociativo<sup>202</sup>.

---

<sup>194</sup> Divjak, Jovan. “*Bosnia Erzegovina, quo vadis dopo Dayton?*”, in Ziliotto, Silvio; Leone, Luca (curatori). *Dayton, 1995. La fine della guerra in Bosnia Erzegovina, l'inizio del nuovo caos*, Infinito Edizioni, 2020. p. 52.

<sup>195</sup> ECHR, 27996/06 34836/06, *Sejdić-Finci v. Bosnia and Herzegovina*, 22 dicembre 2009.

<sup>196</sup> *Ibidem*.

<sup>197</sup> [https://www.echr.coe.int/documents/convention\\_ita.pdf](https://www.echr.coe.int/documents/convention_ita.pdf), consultato l'8 giugno 2021. *Testo integrale della Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo*.

<sup>198</sup> *Ibidem*.

<sup>199</sup> *Ibidem*.

<sup>200</sup> *Ibidem*.

<sup>201</sup> Crespi, G.G.; Fruscione, G.; Sasso, A.; Selvelli, G.; Siragusa, M.. *op. cit.* p. 9.

<sup>202</sup> Bonifati, Livia. “*Democrazie consociative e trattati di pace: un'analisi comparata di Bosnia-Erzegovina, Irlanda del Nord e Macedonia del Nord*”, SSRN Electronic Journal - October 2019, 13 novembre 2019. p. 14.

Oltre al problema di equità e libertà del processo elettorale posto dai limiti del sistema di *power-sharing*<sup>203 204</sup>, la Bosnia ed Erzegovina presenta criticità relative ad irregolarità elettorali, evidenziate dalla coalizione di monitoraggio *Pod Lupom* nel report sulle elezioni generali del 2018, in cui sono stati individuati circa 370 casi di frode elettorale, tra cui l'abuso dei dati personali dei cittadini anche deceduti<sup>205</sup> – e il conseguente invio di schede elettorali a loro nome – e la compravendita di voti<sup>206</sup>.

L'alternanza al potere è formalmente garantita dall'assenza di barriere legali esplicite, ma di fatto limitata e, quando riuscita, piuttosto precaria; un esempio è quello fornito dalla caduta del governo cantonale di Sarajevo della coalizione di sei forze politiche, tra cui il Partito socialdemocratico e il partito riformista ed antinazionalista *Naša Stranka*, in seguito al boicottaggio di SDA – il Partito d'Azione Democratica nazionalista e conservatore di Bakir Izetbegović<sup>207</sup>.

Il funzionamento dell'apparato legislativo è sistematicamente soggetto a rallentamenti e blocchi di natura politica, alla radice di frequenti situazioni di *impasse* che riguardano non soltanto la formazione dell'esecutivo – che ha richiesto quattordici mesi in seguito alle elezioni generali del 2018 – e l'implementazione di riforme, ma anche il processo legislativo di ordinaria amministrazione<sup>208</sup>. Il potere delle assemblee legislative resta inoltre piuttosto attenuato rispetto all'esecutivo, caratterizzato a sua volta da una scarsa cooperazione tra le diverse componenti e tra i diversi livelli di governo. La corruzione resta sistemica, ampiamente diffusa e generalmente impunita, favorita da una generale mancanza di trasparenza; le normative in materia non sono conformi agli standard internazionali, il diritto di accesso alle informazioni pubbliche resta in larga parte disatteso, e gli interessi privati generalmente privilegiati rispetto agli interessi pubblici quanto ad interpretazione delle disposizioni legali sulla protezione dei dati e sull'accesso alle informazioni<sup>209</sup>.

L'indipendenza e l'imparzialità del potere giudiziario non sono garantite, e le riforme necessarie osteggiate sia da attori politici che dagli stessi esponenti della magistratura<sup>210</sup>. L'impotenza dei presenti meccanismi anticorruzione è stata evidenziata nel 2020 dallo

---

<sup>203</sup> Chandler, David. *Bosnia. Faking democracy after Dayton*, Pluto Press, 1999. *N.B.*: il testo utilizzato è quello della seconda edizione (2000).

<sup>204</sup> Bonifati, Livia. *op. cit.*, p. 1-3.

<sup>205</sup> <https://ecfr.eu/article/the-voting-dead-why-electoral-fraud-in-bosnia-should-matter-to-the-eu/>, consultato il 9 giugno 2021.

<sup>206</sup> Freedom House, *2020 Bosnia Country Report*. [https://freedomhouse.org/country/bosnia-and-herzegovina/nations-transit/2020#footnoteref2\\_wna0w3q](https://freedomhouse.org/country/bosnia-and-herzegovina/nations-transit/2020#footnoteref2_wna0w3q), consultato il 9 giugno 2021.

<sup>207</sup> Freedom House, *2020 Bosnia and Herzegovina Country Report*.

<sup>208</sup> *Ibidem*.

<sup>209</sup> Commissione Europea, *Bosnia and Herzegovina 2020 Report*, 6 ottobre 2020, p. 15.

<sup>210</sup> *Ivi*, p. 18.

scandalo *Potkivanje*<sup>211</sup>, che ha riguardato il Presidente del Consiglio superiore della magistratura Milan Tegeltija, accusato di corruzione nell'ambito di un caso che godeva di particolare risalto, e rimasto in servizio nonostante le accuse in assenza di un meccanismo praticabile per la sua rimozione<sup>212</sup>.

La procedura di nomina dei giudici presenta un forte condizionamento dei criteri etnici, che prevalgono sui criteri di merito, al pari di quanto previsto per gli avanzamenti di carriera<sup>213</sup>. a livello procedurale il sistema giudiziario bosniaco-erzegovese risulta carente sia sul piano delle tempistiche – con un numero di cause pendenti pari a circa 2,2 milioni<sup>214</sup> – che sul piano della coerenza della giurisprudenza – alla divisione territoriale in Federazione di Bosnia Erzegovina, *Republika Srpska (Rs)* e Distretto autonomo di Brčko, e all'ulteriore frammentazione in cantoni della *Rs*, si sovrappone una divisione a livello amministrativo ma anche giudiziario, che il sistema centrale non è tutt'ora in grado di armonizzare<sup>215</sup>.

Minoranze nazionali e gruppi vulnerabili quali la comunità LGBTQ+ sono spesso soggetti a discriminazioni, molestie, aggressioni – di rado adeguatamente perseguite – e non opportunamente tutelati, soprattutto a livello di prassi. È già stato fatto riferimento alla segregazione scolastica e alle carenze nella garanzia dei diritti culturali delle minoranze etniche, alle violazioni dei diritti delle persone con disabilità – in cui peraltro vige un trattamento privilegiato agli invalidi di guerra<sup>216</sup> – che non godono del supporto adeguato, affrontando al contrario discriminazioni a livello di istruzione, assistenza sanitaria e sociale<sup>217</sup>. Il rapporto di *Freedom House* del 2020 evidenzia nella pratica consistenti lacune quanto a diritti fondamentali e libertà civili in particolare nella tutela contro le discriminazioni oltre che nella libertà dei mezzi di comunicazione<sup>218</sup>, nonostante l'avvenuta ratifica dei principali strumenti internazionali di tutela dei diritti umani, molti dei quali inclusi nella Costituzione della Bosnia ed Erzegovina. Violazioni dei diritti umani sono state registrate da organizzazioni come *Human Rights Watch*<sup>219</sup> e *Amnesty International*<sup>220</sup>

---

<sup>211</sup> <https://www.balcanicaucaso.org/aree/Bosnia-Erzegovina/Bosnia-Erzegovina-corruzione-nella-magistratura-194975>, consultato il 9 giugno 2021.

<sup>212</sup> Freedom House, *2020 Bosnia and Herzegovina Country Report*.

<sup>213</sup> Commissione Europea, *Bosnia and Herzegovina 2020 Report*, 6 ottobre 2020, pp. 19-20.

<sup>214</sup> Commissione Europea, *Analytical Report*, cit. p. 36.

<sup>215</sup> Ziliotto, Silvio; Leone, Luca (curatori). *Dayton, 1995. La fine della guerra in Bosnia Erzegovina, l'inizio del nuovo caos*, Infinito Edizioni, 2020. p. 18-19.

<sup>216</sup> Commissione Europea, *Analytical Report*, cit. p. 32-33.

<sup>217</sup> *Ibidem*.

<sup>218</sup> Freedom House, *2020 Bosnia and Herzegovina Country Report*.

<sup>219</sup> <https://www.hrw.org/world-report/2021/country-chapters/bosnia-and-herzegovina>, consultato il 9 giugno 2021.

<sup>220</sup> <https://www.amnesty.org/en/countries/europe-and-central-asia/bosnia-and-herzegovina/report-bosnia-and-herzegovina/>, consultato il 9 giugno 2021.

nell'ambito della gestione dei flussi migratori ed in particolare nel trattamento di migranti e richiedenti asilo, oltre che in una considerevole compressione delle libertà di movimento, di riunione e di espressione in seguito alla dichiarazione dello stato di emergenza del 2020, che la stessa Corte Costituzionale bosniaco-erzegovese ha definito come non proporzionata al rischio<sup>221</sup>. Le principali violazioni della CEDU analizzate negli ultimi anni dalla Corte Europea dei Diritti dell'Uomo, oltre ai casi *Sejdić-Finci* e correlati, riguardano invece per la maggior parte la mancata applicazione delle disposizioni della Convenzione, il diritto ad un giusto processo, diritti di proprietà e casi di discriminazione su base etnica<sup>222</sup>.

### 3.2.3. *La Costituzione*

Dato il carattere piuttosto scarno del testo della legge fondamentale bosniaco-erzegovese, che non contiene ad esempio alcun riferimento alle questioni relative alla corruzione o al conflitto di interessi, e le cui disposizioni relative al sistema giudiziario si limitano alla Corte Costituzionale, e data la portata delle questioni principali cui si è accennato nei precedenti paragrafi – condizionamento internazionale e relazioni con il diritto internazionale, definizione di «popoli costituenti» e disposizioni costituzionali contrastanti con la CEDU, freni all'efficienza del funzionamento delle istituzioni – ci si limiterà in questa sede ad approfondire queste ultime, in riferimento ai relativi articoli del testo costituzionale.

Come d'altro canto l'intero assetto istituzionale del Paese, la Costituzione della Bosnia ed Erzegovina è letteralmente parte integrante dell'Accordo di Dayton, essendo contenuta nell'Allegato n.4 dello stesso *General Framework Agreement for Peace in Bosnia and Herzegovina*; al contrario della Costituzione della Repubblica di Serbia, il processo di elaborazione del testo costituzionale bosniaco-erzegovese, redatto in lingua inglese e ancora privo di una traduzione ufficiale nella lingua serba, croata e bosniaca<sup>223</sup>, è stato caratterizzato da un condizionamento internazionale particolarmente incisivo, tale configurare un *deficit* di legittimità democratica; date le circostanze straordinarie di adozione della Costituzione, la sua elaborazione è stata sostanzialmente eterodiretta, attraverso un processo

---

<sup>221</sup> *Ibidem*.

<sup>222</sup> Commissione Europea, *Analytical Report*, cit. p. 43-44.

<sup>223</sup> Finci, Jakob. "Dayton ha fermato la guerra, ora tocca a noi", in Ziliotto, Silvio; Leone, Luca. *op. cit.*, p. 62.

internazionalmente guidato e non interno, in cui le parti direttamente interessate, che sarebbero state definite come «popoli costituenti», erano rappresentate dalle loro controparti «statali»<sup>224</sup>, di fatto ormai soggetti esterni: i serbo-bosniaci dalla Repubblica Federale di Jugoslavia, i croato-bosniaci dalla Croazia e i bosgnacchi dalla Repubblica di Bosnia-Erzegovina. Il ruolo del diritto e delle istituzioni internazionali è marcato, con frequenti richiami all'interno delle disposizioni relative ai diritti umani oltre che alla cooperazione internazionale, e particolarmente presente nella composizione della Corte costituzionale (art. VI.1), che prevede tre membri nominati dal Presidente della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo, previa consultazione con la Presidenza collegiale, e che non possiedano la cittadinanza della Bosnia ed Erzegovina né di uno degli Stati con essa confinanti<sup>225</sup>.

Il forte legame con convenzioni ed organizzazioni internazionali è peraltro chiaro già a partire dal preambolo, in cui l'ispirazione ai principi di dignità umana, libertà, uguaglianza, pace, giustizia, tolleranza, riconciliazione e democrazia – presente, accanto al principio dello stato di diritto, anche all'interno dell'art. I, punto 2 – si accompagna al richiamo di strumenti internazionali di tutela dei diritti umani ed ai Fini e Principi della Carta delle Nazioni Unite:

*[...] Guided by the Purposes and Principles of the Charter of the United Nations, [...] Inspired by the Universal Declaration of Human Rights, the International Covenants on Civil and Political Rights and on Economic, Social and Cultural Rights, and the Declaration on the Rights of Persons Belonging to National or Ethnic, Religious and Linguistic Minorities, as well as other human rights instruments, [...]*

*(Costituzione della Bosnia ed Erzegovina, Preambolo)*

Nell'ultima parte del preambolo appare il primo riferimento ai popoli costituenti, individuati nei gruppi etnici bosgnacco, serbo e croato. Nonostante nel preambolo sia presente un riferimento agli «altri [popoli]»<sup>226</sup>, nel testo della Costituzione è ulteriormente chiarito dall'assenza del richiamo agli *Others* – in particolare nelle disposizioni relative alla composizione degli organi istituzionali – che questi non si configurano evidentemente come popoli costituenti.

---

<sup>224</sup> Bonifati, Livia. *op. cit.*, p. 9.

<sup>225</sup> Di Gregorio, Angela. *op. cit.*, pp. 136-137.

<sup>226</sup> Costituzione della Bosnia ed Erzegovina, preambolo.

*Bosniacs, Croats, and Serbs, as constituent peoples (along with Others),  
and citizens of Bosnia and Herzegovina hereby determine that the  
Constitution of Bosnia and Herzegovina is as follows:*

*(Costituzione della Bosnia ed Erzegovina, Preambolo)*

La Costituzione bosniaco-erzegovese non contiene un vero e proprio catalogo relativo ai diritti umani, la cui disciplina è organizzata all'interno dell'art. II, che contiene al primo punto una dichiarazione di intenti verso una garanzia del più alto livello dei diritti umani e delle libertà fondamentali internazionalmente riconosciute ed il riferimento alla Commissione dei Diritti Umani per la Bosnia ed Erzegovina, istituita e regolata nel secondo capitolo dell'Allegato n.6 del *General Framework Agreement*; la costituzione della Commissione dei Diritti Umani, formata dall'Ufficio del Difensore civico e dalla Camera dei Diritti Umani, è volta all'analisi di «presunte o apparenti violazioni dei diritti umani previsti dalla Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo e delle Libertà Fondamentali»<sup>227</sup> o di «presunte e apparenti discriminazioni su qualsiasi base»<sup>228</sup> nel godimento dei diritti e delle libertà indicate nell'appendice dello stesso Allegato, compresi i casi di violazione da parte delle autorità. Il diritto di presentare questioni alla Commissione dei Diritti Umani e ad altre istituzioni per la tutela dei diritti è riconosciuto nel terzo punto dell'art. II a tutte le persone, – senza operare dunque distinzioni tra cittadini e non – contro le quali non è concesso di intraprendere azioni punitive<sup>229</sup>. L'Allegato n.6 include inoltre l'enumerazione di diritti e libertà contenuta anche nel punto 3 dell'art. II della Costituzione, elencati come segue<sup>230</sup>: diritto alla vita, diritto a non essere sottoposto a tortura o a trattamenti o pene inumani o degradanti, diritto di non essere ridotto in condizioni di schiavitù o servitù o sottoposto a lavori forzati, diritto alla libertà e alla sicurezza, ad un giusto processo in materia civile o penale<sup>231</sup>, diritto alla vita privata e familiare, alla casa ed alla corrispondenza, libertà di espressione, libertà di riunione pacifica e di associazione, diritto di sposarsi e fondare una famiglia, diritto di proprietà, diritto all'istruzione, diritto di libertà di movimento e residenza.

---

<sup>227</sup> Allegato n. 6 del *General Framework Agreement for Peace in Bosnia and Herzegovina*, secondo capitolo, art. II, c. 2.

<sup>228</sup> *Ibidem*.

<sup>229</sup> Allegato n. 6 del *General Framework Agreement for Peace in Bosnia and Herzegovina*, secondo capitolo, art. II, c. 3.

<sup>230</sup> Allegato n. 6 del *General Framework Agreement for Peace in Bosnia and Herzegovina*, primo capitolo, art. I; Costituzione della Bosnia ed Erzegovina, art. II, c. 3.

<sup>231</sup> *E altri diritti relativi ai procedimenti penali*.

*The rights and freedoms set forth in the European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms and its Protocols shall apply directly in Bosnia and Herzegovina. These shall have priority over all other law.*

*(Costituzione della Bosnia ed Erzegovina, art. II.2)*

Il punto 2 dell'art. II stabilisce la diretta applicabilità delle disposizioni della CEDU e ne sancisce la sovraordinazione rispetto alle altre fonti del diritto. In appendice all'Allegato n.6 e come allegato alla Costituzione sono elencate le ulteriori convenzioni sui diritti umani<sup>232</sup> la cui applicazione segue quanto stabilito nei confronti della CEDU, tra cui anche la Convenzione quadro per la protezione delle minoranze nazionali del 1994 e la Carta europea per le lingue regionali o delle minoranze del 1992, in merito alla tutela dei diritti fondamentali delle minoranze etnoculturali. I successivi art. II.4 e II.6 contengono disposizioni antidiscriminatorie relative al godimento delle libertà garantite dall'art. II e dagli accordi internazionali indicati in allegato<sup>233</sup>. Teoricamente, stando a quanto disposto dall'art. II.2, la Costituzione dovrebbe essere quantomeno conforme a rigor di logica alle disposizioni CEDU, che integra nel proprio testo mediante esplicito richiamo e di cui dispone la diretta applicabilità; eppure, la più massiccia violazione dei diritti fondamentali sanciti dalla Convenzione<sup>234</sup> – e dunque in teoria garantiti dalla stessa Costituzione – da parte della Bosnia ed Erzegovina è paradossalmente contenuta proprio nel testo costituzionale; allo stato attuale, come già trattato nei paragrafi precedenti, le disposizioni costituzionali relative all'elettorato passivo escludono i cittadini di etnia diversa da quella bosgnacca, serba o croata o la cui residenza non coincide con la corrispondente etnia maggioritaria;

---

<sup>232</sup> 1948 Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide; 1949 Geneva Conventions I-IV on the Protection of the Victims of War, and the 1977 Geneva Protocols I-II thereto; 1951 Convention relating to the Status of Refugees and the 1966 Protocol thereto; 1957 Convention on the Nationality of Married Women; 1957 Convention on the Nationality of Married Women; 1965 International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination; 1966 International Covenant on Civil and Political Rights and the 1966 and 1989 Optional Protocols thereto; 1966 Covenant on Economic, Social and Cultural Rights; 1979 Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women; 1984 Convention against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment; 1987 European Convention on the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment; 1989 Convention on the Rights of the Child 13. 1990 International Convention on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of Their Families; 1992 European Charter for Regional or Minority Languages; 1994 Framework Convention for the Protection of National Minorities.

<sup>233</sup> V. nota 232.

<sup>234</sup> Il riferimento è alla violazione della CEDU accertata dalla Corte Europea dei Diritti dell'Uomo nel caso *Sejdić-Finci v. Bosnia and Herzegovina*.

*The House of Peoples shall comprise 15 Delegates, two-thirds from the Federation (including five Croats and five Bosniacs) and one-third from the Republika Srpska (five Serbs). a) The designated Croat and Bosniac Delegates from the Federation shall be selected, respectively, by the Croat and Bosniac Delegates to the House of Peoples of the Federation. Delegates from the Republika Srpska shall be selected by the National Assembly of the Republika Srpska. [...]*

*(Costituzione della Bosnia ed Erzegovina, art. IV.1)*

Secondo questa formulazione, un cittadino serbo-bosniaco residente nella Federazione di Bosnia ed Erzegovina – e non nella *Republika Srpska* – come nel caso *Pudarić v. Bosnia and Herzegovina*<sup>235</sup>, non sarebbe candidabile; la situazione si ripresenta con una simile formulazione anche relativamente alla composizione della Presidenza collegiale, regolata nell'art. V;

*The Presidency of Bosnia and Herzegovina shall consist of three Members: one Bosniac and one Croat, each directly elected from the territory of the Federation, and one Serb directly elected from the territory of the Republika Srpska.*

*(Costituzione della Bosnia ed Erzegovina, art. V)*

Un vizio analogo è riscontrabile anche nella previsione del c.d. *vital interest veto*, strumento precluso agli stessi settori di cittadinanza esclusi dagli art. V, IV;

*A proposed decision of the Parliamentary Assembly may be declared to be destructive of a vital interest of the Bosniac, Croat, or Serb people by a majority of, as appropriate, the Bosniac, Croat, or Serb Delegates selected in accordance with paragraph 1(a) above.*

*(Costituzione della Bosnia ed Erzegovina, art. IV.3.c)*

Per quanto riguarda invece il funzionamento delle istituzioni, la Commissione di Venezia ha inoltre sottolineato una eccessiva decentralizzazione<sup>236</sup>, con l'attribuzione (art. III.1) al

---

<sup>235</sup> Corte Europea dei Diritti dell'Uomo, App. No. 55799/18, *Pudarić v. Bosnia and Herzegovina*, 8 dicembre 2020.

<sup>236</sup> Commissione Europea per la Democrazia attraverso il Diritto, “*Opinion on the constitutional situation in Bosnia and Herzegovina and the powers of the High Representative*”, 11 marzo 2005. pp. 6-7.

livello statale di governo un numero limitato di materie di competenza, affidando il resto al livello delle entità federali; a queste si aggiungono le c.d. *Additional Responsibilities* previste nell'art. III.5, comunque da convenire con le entità federali e relative a quanto necessario per «preservare sovranità, integrità territoriale, indipendenza politica e personalità internazionale della Bosnia ed Erzegovina»<sup>237</sup>. Tuttavia la Commissione di Venezia nota come uno Stato debole come quello configurato dalla Costituzione in analisi sia destinato ad incontrare difficoltà anche nel processo di integrazione europea, considerando che gli stessi Accordi di Stabilizzazione e Associazione prevedono la presenza di istituzioni a livello statale che siano capaci di affrontare l'ampia gamma di questioni in essi affrontate. Sempre nell'ambito del funzionamento si fa presente che il meccanismo del *vital interest veto* – e dell'*entity veto* opponibile dalla Rs – unito alla composizione bicamerale dell'assemblea legislativa (art. IV) e alle caratteristiche di una Presidenza collegiale e su base etnica (art. V), rappresenta attualmente un fattore di rallentamento; lungi dalla rimozione di questa garanzia, è piuttosto consigliata una regolazione che renda meno ampie e più chiare le motivazioni che possano giustificare il *veto*<sup>238</sup>, specificando una definizione di *vital interest*. Dal punto di vista della riconciliazione, di cui si è già sottolineata l'importanza nel processo di consolidamento democratico, della giustizia transizionale e dell'attenuazione delle retoriche nazionaliste ed etnocentriche, la Costituzione della Bosnia ed Erzegovina mostra tutti i limiti di una democrazia consociativa costruita su un modello<sup>239</sup> che non prevede incentivi sufficienti alla cooperazione tra gruppi etno-culturali, ricalcando al contrario la stessa struttura delle fratture alla base del conflitto che si propone di risolvere. In altre parole, l'impedimento più specifico del caso della Bosnia ed Erzegovina al consolidamento della democrazia è probabilmente anche quello più consistente, che mina alla radice gli stessi fondamenti della democrazia che ci si propone di costruire escludendo sistematicamente una parte della cittadinanza dalla partecipazione dall'alto alla *res publica*.

---

<sup>237</sup> Costituzione della Bosnia ed Erzegovina, art. III.5.

<sup>238</sup> Commissione Europea per la Democrazia attraverso il Diritto, “*Opinion on the constitutional situation in Bosnia and Herzegovina and the powers of the High Representative*”, 11 marzo 2005. p. 9.

<sup>239</sup> Bonifati, Livia. *op. cit.*, p. 4.

## CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE

La questione relativa al consolidamento democratico e allo stato di diritto non è l'unica a rilevare nel processo di adesione all'Unione Europea dei Paesi balcanici, né, in particolare, di quelli della Serbia e Bosnia ed Erzegovina analizzati nel presente lavoro. Tuttavia, a meno di considerare l'UE come una organizzazione meramente economica, slegata dai valori e principi fondamentali sanciti dai Trattati che si sono succeduti nei decenni, risulta evidente come la condizione posta dal criterio politico sia il presupposto centrale all'adesione. La disciplina dell'allargamento riconosce, d'altro canto, un carattere primario al raggiungimento di un adeguato livello di consolidamento democratico e di rispetto dei principi della *rule of law*, che si ricorda essere una condizione inderogabile all'avvio formale dei negoziati.

Premesso che intraprendere o abbandonare il percorso di integrazione europea è una libera scelta da entrambe le parti, la prospettiva di adesione – purché coerentemente perseguita – costituisce per i Paesi balcanici una opportunità per stimolare e guidare il processo di consolidamento democratico, che risente al momento di tendenze autoritarie, conservatrici e nazionaliste.

Nel caso specifico della Repubblica di Serbia, l'impatto di queste è particolarmente elevato, configurando un rischio concreto di vanificare il percorso compiuto fino ad oggi dal Paese considerato *frontrunner* del processo di integrazione europea dell'area. Questo è dovuto anche al fatto che le disposizioni legislative e gli stessi principi costituzionali sono spesso disapplicate o inattuati, come avvenuto nel caso della dichiarazione dello stato di emergenza nel 2020. Nel caso serbo il mancato rispetto del diritto, soprattutto di quello costituzionale, da parte delle stesse istituzioni ed autorità rappresenta, tanto per il consolidamento democratico quanto per l'adesione all'UE, un problema potenzialmente maggiore della mancata attuazione delle riforme – anche costituzionali, come quella relativa al sistema giudiziario – richieste per il proseguimento dei negoziati.

Per quanto riguarda la Bosnia ed Erzegovina, il paradosso contenuto nella Costituzione – irrisolto a dodici anni dalla sentenza *Sejdić-Finci* e nonostante gli analoghi pronunciamenti della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo nei casi successivi – costituisce un punto particolarmente critico, in cui l'esclusione delle minoranze si sovrappone ad una

esasperazione del carattere frammentato della società bosniaco-erzegovese – la cui massima espressione è rappresentata dalla segregazione scolastica; in maniera simile alla Repubblica di Serbia, anche la Bosnia ed Erzegovina presenta uno scarso rispetto delle disposizioni costituzionali, in particolar modo in riferimento ai diritti umani, registrando violazioni delle convenzioni internazionali che lo stesso testo della Costituzione incorpora.

In generale, è possibile affermare che il processo di consolidamento democratico in entrambi i casi studiati e nei Balcani occidentali in generale è sostanzialmente incompiuto; i maggiori ostacoli all'allineamento all'*acquis* a livello dei criteri politico ed istituzionale sono costituiti, per quanto riguarda gli organi di indirizzo politico, da un'elevata incidenza del fenomeno della corruzione, oltre che da meccanismi elettorali scarsamente democratici, e complessivamente da una scarsa efficienza e democraticità dei sistemi legislativo, esecutivo e giudiziario. Nel caso del potere giudiziario in Serbia, il problema principale è rappresentato all'assenza di indipendenza dal circuito rappresentativo esecutivo-legislativo, essendo i giudici, sia costituzionali che ordinari, nominati dall'Assemblea Nazionale. Queste problematiche mostrano in maniera diretta un'incompatibilità con l'*acquis* e, in maniera indiretta, una ridotta capacità del sistema di armonizzare il diritto nazionale ed europeo.

Superare la linea teorica si rende necessario per ridare lo slancio e la credibilità necessari al percorso di adesione, la cui concretezza, si è precisato, rappresenta una responsabilità tanto delle istituzioni europee quanto dei governi degli Stati balcanici, che impone ad entrambi di rivedere le priorità ed impostare azioni concrete di conseguenza. Nello specifico, da parte dei *leader* degli Stati dell'area balcanica è essenziale contrastare le involuzioni democratiche e procedere nel percorso di riforma, attraverso la profusione di un impegno coerente in una agenda più progressista a partire dai punti fondamentali relativi alla garanzia dello stato di diritto e al consolidamento della democrazia, dimostrando continuità nell'interesse al progetto di adesione all'UE. Al tempo stesso, l'allargamento rappresenta un banco di prova per la stessa Unione Europea, la cui capacità di assorbire nuovi membri risulta compromessa dalla c.d. *enlargement fatigue*, a sua volta accentuata dalla crisi del processo di integrazione europea negli anni della *Brexit*: l'assenza di una trattazione di questo aspetto rappresenta uno dei limiti di questo studio, che si concentra più che altro su adattamenti necessari e criticità interne, avendo adottato una prospettiva costituzionale.

Un altro aspetto da tenere in considerazione è la tutela e il consolidamento della democrazia negli Stati nel periodo di post-adesione e in maniera continuativa: al pari dell'ingresso nel sistema di un ordinamento non democratico, la regressione democratica di uno Stato membro rappresenta un elemento destabilizzante, che rischia di compromettere il livello di

democraticità raggiunto dagli altri Stati dell'Unione: il riferimento è al caso dell'alleanza Orban-Duda, che di fatto impedisce l'attivazione dell'art. 7 TUE nei confronti di Ungheria e Polonia.

L'ambiguità mostrata negli ultimi anni nei confronti dell'allargamento da parte dell'UE – dovuta anche ad una divergenza di vedute nei confronti dell'allargamento tra gli stessi Paesi membri, come nel caso del *veto* francese all'apertura dei negoziati con Albania e Macedonia del Nord – rischia di minare ulteriormente la credibilità dell'impegno più volte ribadito e di scoraggiare di conseguenza gli Stati balcanici dall'intraprendere percorsi di riforma impegnativi e politicamente rischiosi per inseguire un bersaglio mobile. L'auspicio è che l'adozione della nuova metodologia di allargamento ai Balcani sviluppata anche in seguito alla pubblicazione del *non-paper* francese possa permettere all'Unione Europea di mantenere un profilo omogeneo e permettere la prosecuzione del progetto di allargamento; non si tratta chiaramente di soprassedere sul grado di conformità relativo al criterio politico *rule of law* e consolidamento democratico, che resta una *conditio sine qua non* per l'adesione, ma piuttosto dell'utilizzo di un approccio che raccolga anche il consenso del complesso dei Paesi UE onde evitare stasi che prescindono dai progressi compiuti dai Paesi candidati, che sia capace di premiarne gli sforzi e di garantire una prospettiva europea che sia da parte dell'Unione finalmente coerente, concreta e credibile.

## RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI

Bianchini, Stefano. “*Imported democracy and its fragility without reconciliation*”, in Meka, Eltion; Bianchini, Stefano (curatori). *The Challenges of Democratization and Reconciliation in the Post-Yugoslav Space*, Nomos, 2020.

Bieber, Florian; Lavrić, Milan. “*Shifts in Support for Authoritarianism and Democracy in the Western Balkans*”, *Problems of Post-Communism*, 68:1, 17-26, 16 giugno 2020.

BiEPAG, *Policy Brief “The Western Balkans in the times of Global Pandemic”*, aprile 2020.

Bonifati, Livia. “*Democrazie consociative e trattati di pace: un’analisi comparata di Bosnia-Erzegovina, Irlanda del Nord e Macedonia del Nord*”, *SSRN Electronic Journal* - October 2019, 13 novembre 2019.

Bonvicini, Gianni; Comelli, Michele. “*Deepening and Widening in European Foreign and Security Policy*”, IAI Istituto Affari Internazionali, 13 agosto 2015.

Cannizzaro, Enzo. *Il diritto dell’integrazione europea: l’ordinamento dell’Unione*. G. Giappichelli, 2020, pp. 3-7.

Chandler, David. *Bosnia. Faking democracy after Dayton*, Pluto Press, 1999.

Crevasco, M., Favaretto, T., et. al., “*Il patto di stabilità e la cooperazione regionale nei Balcani*”, IAI Istituto Affari Internazionali, 4 gennaio 2015.

Crespi, Giulio Gipsy; Fruscione, Giorgio; Sasso, Alfredo; Selvelli, Giustina; Siragusa, Marco. *Capire i Balcani occidentali. Dagli accordi di Dayton ai giorni nostri*, Bottega Errante Edizioni, 2021.

Di Gregorio, Angela. “*I sistemi costituzionali dell’Europa centro-orientale, baltica e balcanica*”, Wolters Kluwer, 2019.

Džankić, Jelena. *The EU and Member State Building*, Routledge, 2014, p.9.

Gateva, Eli. *European Union enlargement conditionality*, Palgrave Macmillan, 2015

Gori, Luca. *L'Unione Europea e i Balcani occidentali. La prospettiva europea della regione (1996-2007)*, 2007.

Grabbe, Heather. *The EU's Transformative Power*, Palgrave Macmillan, 2006.

Kochenov, Dimitry. "Behind the Copenhagen façade. The meaning and structure of the Copenhagen political criterion of democracy and the rule of law". *European Integration Online Papers* 8, 1° luglio 2004.

Kochenov, Dimitry. *EU enlargement and the failure of conditionality: pre-accession conditionality in the fields of democracy and the rule of law*. Kluwer Law International, 2008

Lemstra, Maarten. "The destructive effects of state capture in the Western Balkans: EU enlargement undermined", Clingendael Institute, 1 September 2020.

Marktler, Tanja, "The Power of the Copenhagen Criteria", in *Croatian Yearbook of European Law and Policy* 2, n. 2, 30 dicembre 2006.

Martino, Francesco. "Macedonia, le elezioni della discordia" – *Commentary*. ISPI, 23 febbraio 2016.

Meka, Eltion; Savić-Bojanić, Maja. "The Challenges of Democratization and Reconciliation in the Post-Yugoslav Space", *Nomos*, 2020.

Merlicco, Giordano. "I Balcani tra orizzonte europeo e tensioni interetniche. I casi di Bosnia-Erzegovina e Macedonia", *Osservatorio di Politica Internazionale*, N.09, 9 marzo 2010.

Montanari, Laura. "La complessa soluzione istituzionale adottata in Bosnia ed Erzegovina: finalità ed effetti nel passare del tempo", *European Diversity and Autonomy Papers*, febbraio 2019.

Mujanović, Jasmin. "The EU and the Crisis of Democracy in the Balkans", *Political Insight*, vol. 9, 1: pp. 9-11. 28 febbraio 2018.

Pešić, Vesna. "State Capture and Widespread Corruption in Serbia", *CEPS Working Document No. 262/March 2007*, 2007.

Sekulić, Tatjana. *The European Union and the Paradox of Enlargement: The Complex Accession of the Western Balkans*, Palgrave Macmillan, 2020.

Subotić, S., Janjić, M., “*What have we learned from the COVID-19 crisis in terms of Sino-Serbian relations?*”, European Policy Centre, aprile 2020.

Veebel, Viljar. “*European Union’s positive conditionality model in pre-accession process*”, *Trames, Journal of the Humanities and Social Sciences* 13, n. 32009.

WeBER, *Policy Brief*, “*Lack of government transparency in Serbia: low accountability domestically and poor response to EU conditionality*”, dicembre 2018.

Ziliotto, Silvio; Leone, Luca (curatori). *Dayton, 1995. La fine della guerra in Bosnia Erzegovina, l’inizio del nuovo caos*, Infinito Edizioni, 2020.